Ежегодник ОБСЕ 2016

22

Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

ББК 66.4(0)
Е 36

Перевод с немецкого и английского:
Роман Доброхотов
Главные редакторы: **Урзель Шлихтинг,**
Елена Кропачева, Гамбург
Сотрудники редакции: **Сюзане Бундт,**
Грэм Кэрри, Анастасия Раевская, Сергей Растольцев,
Гамбург/Москва
Редактор-консультант: **Андрей Загорский,** Москва

Ежегодник ОБСЕ 2016: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – Репр. изд. – Гамбург, 2020. – 384 с.

Ежегодник основан Дитером С. Лутцем. Издается в сотрудничестве с Андреем Загорским (Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук, ИМЭМО РАН), П. Терренсом Хопманом (Школа перспективных международных исследований при Университете имени Джонса Хопкинса, США), Палом Дунаем (Академия ОБСЕ в Бишкеке) и бывшим министром иностранных дел Польши Адамом Даниэлем Ротфельдом.

Фото для обложки: Сара Крозье (ОБСЕ)
Дизайн обложки: Сергей Кравцов

Ежегодник издается с 1995 г. на немецком, английском и русском языках.
ISBN 978-3-8487-4656-9 (нем. издание)

© Институт исследования проблем мира и политики безопасности, Гамбург, составление, перевод, 2019

Содержание

Предисловие Действующего председателя
(Франк-Вальтер Штайнмайер) 9

Предисловие
(Урзель Шлихтинг) 13

ЧАСТЬ I. РАЗВИТИЕ СИТУАЦИИ

ОБСЕ и европейская безопасность

Реакция ОБСЕ на кризис в Украине и вокруг нее:
новые проблемы и новые решения
(Марсель Пешко). 25

Старые и новые вызовы, стоящие перед ОБСЕ
(Вольфганг Цельнер). 37

От Лиссабона до Гамбурга:
поддерживая новый этап контроля
над обычными вооружениями в Европе
(Патриция Флор) 51

Восстановление контроля над обычными
вооружениями в Европе. Укрепление военной
стабильности во времена кризиса
(Вольфганг Рихтер) 59

Роль ОБСЕ в урегулировании конфликтов:
что произошло с безопасностью, основанной
на сотрудничестве?
(П. Терренс Хопманн) 73

**Интересы и политика государств — участников ОБСЕ:
внутренняя ситуация и многосторонние обязательства**

Кооперативная безопасность в Европе в XXI веке:
дипломатический бег по кругу?
(Шан МакЛеод) 95

Брексит: как праворадикальный дискурс
становится мейнстримом
(Риим Ахмед). 105

ЧАСТЬ II. ЗАДАЧИ, ИНСТРУМЕНТЫ, СРЕДСТВА, МЕХАНИЗМЫ И ПРОЦЕДУРЫ

Предотвращение конфликтов и урегулирование споров

Четырехдневная война уменьшила шансы на мир в Нагорном Карабахе
(Ханс-Йоахим Шмидт) 125

Продвижение реформ, поддержка диалога и реагирование на кризис в Украине и вокруг нее
(Вайдотас Верба) 141

Между стратегической переориентацией и оперативными изменениями: современные вызовы и возможности в области укрепления мер раннего предупреждения в рамках системы предотвращения кризисов и конфликтов ОБСЕ
(Нико Шернбек) 153

Миротворчество ОБСЕ – концептуальная основа и практический опыт
(Лариса Дарья Майер) 171

Создание политических условий для прекращения цикла насилия 1981–1994 гг.: уроки мирного процесса в Северной Ирландии
(Джеффри Корри / Пэт Хайнс / Киран Дойл) 189

Концепция всеобъемлющей безопасности: три измерения и межизмеренческие вызовы

Специальная тема: миграция и беженцы на территории ОБСЕ

Изоляция или участие: защита беженцев и миграционная политика в условиях кризиса
(Свенья Гертхейс / Сабине Манниц) 211

Управление миграцией – ответ ОБСЕ
(Давид Бурштедде) 225

Какой вклад может внести ОБСЕ в разрешение кризиса, связанного с мигрантами и беженцами?
(Штефани Лихтенштейн) 239

ОБСЕ и кризис, связанный с мигрантами и беженцами
(Жан-Пьер Фрёли) 253

Реакция полевых операций ОБСЕ
в Юго-Восточной Европе на кризис,
связанный с мигрантами и беженцами
(Флоран Марсиак / Тобиас Флессенкемпер / Ивана Боштянчич Пулько) 265

Миграционный кризис в регионе ОБСЕ:
реакция Парламентской ассамблеи ОБСЕ
(Мария Чепурина) 285

За рамками Специальной темы

Вторая корзина: эволюция экономического
и экологического измерения ОБСЕ
(Курт П. Тудыка) 299

ЧАСТЬ III. ОБ ОРГАНИЗАЦИИ

Институты и структуры ОБСЕ

ОБСЕ и ее правовой статус: вспоминая миф о Сизифе
(Лоик Симоне / Ханс Георг Любер) 317

Внешние связи и влияния

Что значит Центральная Азия для Китая? Взгляд из КНР
(Анастасия Байок) 363

Приложения

Перечень используемых сокращений 377

Об авторах 381

Франк-Вальтер Штайнмайер

Предисловие Действующего председателя

«Обновить диалог, вернуть доверие, восстановить безопасность» — с этим девизом Германия взяла на себя ответственность за безопасность и сотрудничество в Европе в разгар серьезного кризиса в 2016 г. Мы встали за штурвал Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в бурные времена и столкнулось со многими проблемами в ходе нашего председательства. Через два года после аннексии Крыма Российской Федерацией, нарушившей международное право, продолжающийся конфликт на востоке Украины остается одной из самых серьезных проблем для архитектуры европейской безопасности. Между тем, возобновление насилия в Нагорном Карабахе в апреле 2016 г. показало, что неразрешенные конфликты в регионе ОБСЕ всегда сохраняют потенциал эскалации. Жестокие нападения в Ницце, Париже и Брюсселе; Анкаре и Стамбуле; Вюрцбурге, Ансбахе и Берлине; а также в других местах напомнили нам, что сегодня существует множество угроз для нашей безопасности, которые не ограничиваются лишь границами государств-участников.

Эти проблемы заставляют ОБСЕ действовать, и сегодня Организация остается незаменимой. Это справедливо в отношении урегулирования кризисов и конфликтов, и в еще большей степени в отношении роли ОБСЕ как одной из последних оставшихся платформ для диалога и сотрудничества в период углубления недоверия, усиления политических разногласий и растущей непредсказуемости, а также риска эскалации напряженности в международных отношениях. ОБСЕ, как никакая другая организация, выступает за установление мира на основе общих ценностей, основных прав и свобод человека. И благодаря принципу консенсуса она предлагает — независимо от различий в социальной организации, культуре, языках и да, даже мнениях — форум для диалога между Востоком и Западом, Севером и Югом. Не несмотря на нынешние кризисы и конфликты, а именно из-за них, ОБСЕ, ее кооперативный подход к безопасности и сотрудничеству и ее всестороннее понимание безопасности в трех измерениях (военно-политическое, экономическое и экологическое, человеческое (права человека и основные свободы)) сейчас важнее, чем когда-либо.

Одним словом, сегодня мы нуждаемся в ОБСЕ — ОБСЕ, которая пробудилась от виртуального спящего режима последних лет, чтобы создать мощную повестку дня на будущее. Именно по этим причинам

я (вместе с моими австрийским и итальянским коллегами Себастьяном Курцом и Паоло Джентилони) взял на себя обязательство придерживаться преемственности во время кризисов и конфликтов, признавая ключевую роль ОБСЕ в сфере безопасности и сотрудничества в Европе. В рамках нашей повестки дня на будущее «Сильная ОБСЕ для безопасной Европы» мы стремимся продолжать и поддерживать эту цель вместе с Австрией и Италией. Для достижения этой цели нам необходимо укрепить ОБСЕ, чтобы она смогла решить стоящие перед нами задачи. Поэтому, как члены будущей Тройки ОБСЕ, мы определили следующие пять областей действий.

Во-первых, новые формы диалога: ОБСЕ доказала, что она является надежным партнером для диалога, даже если для этого приходится преодолевать жесткие разделительные линии. Встречи на высшем уровне, такие, как неофициальные встречи министров иностранных дел (например, в Потсдаме в 2016 г.) и дискуссии по конкретным темам (которые проводились в рамках сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в 2016 г.), обеспечивают прочную основу для активизации политического диалога. В будущем парламентарии, молодежь и представители гражданского общества, академических и деловых кругов должны более тесно участвовать в этих дискуссиях, чтобы повысить потенциал ОБСЕ как посредника и организации, наводящей мосты. Мы абсолютно убеждены в том, что если мы хотим, чтобы политические каналы в Европе были открыты в бурные времена, Организация должна снова играть центральную роль в многосторонней дипломатии в Европе.

Во-вторых, устойчивый процесс урегулирования конфликтов: многочисленные кризисы и конфликты в настоящее время расшатывают нашу архитектуру европейской безопасности. Являясь крупнейшей в мире организацией в области региональной безопасности, ОБСЕ должна видеть своей основной задачей предотвращение вспышек насильственных конфликтов и поиск устойчивых решений существующих конфликтов в своем регионе.

Однако конфликт в Украине и вокруг нее также показал нам, что ОБСЕ необходимо адаптироваться к новым вызовам, которые возникают в результате сложных многомерных конфликтных ситуаций. С этой целью мы должны продолжать развивать наши инструменты в течение всего конфликтного цикла, чтобы гарантировать возможность действовать в любое время: будь то предотвращение конфликтов, посредничество, мониторинг или постконфликтное восстановление.

В-третьих, укрепление безопасности для всех: меры укрепления доверия и контроля над вооружениями играют центральную роль в создании прозрачности, минимизации рисков и восстановлении безопасности в Европе. В свете недавних военных и технических достижений мы привержены модернизации Венского документа и возрождению кон-

троля над обычными вооружениями в Европе. Я уже получил большую поддержку со стороны государств — участников ОБСЕ в моей инициативе по возрождению контроля над вооружениями. В особенности радует тот факт, что в Гамбурге был дан старт полноценному диалогу по текущим и будущим вызовам и угрозам безопасности в регионе ОБСЕ.

В-четвертых, совместное преодоление глобальных проблем: сегодня наши государства и общества сталкиваются с беспрецедентным спектром глобальных проблем, которые ни одна страна не может решать в одиночку. ОБСЕ может внести жизненно важный вклад в поиск общих ответов на такие вызовы, как терроризм, экстремизм, кибератаки и последствия массовых перемещений беженцев и мигрантов, тесно сотрудничая со своими средиземноморскими партнерами по сотрудничеству. Более тесное сотрудничество по экономическим и экологическим вопросам также может способствовать укреплению доверия. Майское совещание по сопрягаемости в Берлине дало этому направлению важный первоначальный импульс.

Мы будем стремиться к продолжению этих усилий в отношении всех аспектов безопасности в будущем, поскольку ясно, что мы можем преодолевать общие проблемы, только работая вместе. Демократия и права человека останутся основой для нашего сотрудничества.

В-пятых, способность ОБСЕ действовать: ОБСЕ настолько сильна, насколько позволяют ее государства-участники. Мы призываем все государства ОБСЕ исполнить свои обязанности и предоставить ОБСЕ необходимую политическую и финансовую поддержку для выполнения своих задач, включая Секретариат в Вене, полевые миссии Организации и автономные институты ОБСЕ.

Совет министров в Гамбурге показал, что даже в бурные времена и, несмотря на многие разногласия, мы, государства — участники ОБСЕ, по-прежнему способны достигать компромиссов по конкретным вопросам и не допускаем прекращения жизненно важного диалога о мире и безопасности в Европе. Однако, во многих других вопросах, например, в отношении конфликта в Украине и вокруг нее или новых вызовов в человеческом измерении, очевидно, что семья ОБСЕ оказалась неспособной найти общий язык, не говоря уже о консенсусе по существенным вопросам. Другие важные вопросы, в том числе долгосрочное развитие потенциала Организации в области урегулирования кризисных ситуаций и предотвращения конфликтов, также остаются нерешенными. Но это не должно нас огорчать. Именно потому, что времена неспокойны, и консенсуса так трудно добиться, мы должны активно содействовать поддержанию политического диалога. Только сделав это, мы восстановим утраченное доверие и восстановим всеобъемлющую безопасность и стабильность в регионе ОБСЕ.

Во время нашего председательства в ОБСЕ в 2016 г. мы посвятили свое сердце и душу этой цели, и мы будем продолжать это делать в со-

трудничестве с Австрией, которая будет председательствовать в 2017 г., а затем с Италией. Председательство Германии в 2016 г. также научило меня тому, что работа и приверженность миру и безопасности в Европе опираются на плечи многих — особенно в периоды кризисов и конфликтов. Мой обзор был бы неполным без слов благодарности моим многочисленным коллегам, сторонникам и партнерам, как в Германии, так и во всей семье ОБСЕ. Поэтому я благодарю всех, кто поддерживал германское председательство своими советами, сотрудничеством и помощью.

Урзель Шлихтинг

Предисловие

В 2016 г. ситуация в области европейской безопасности остается сложной, и похоже сейчас не лучшее время говорить о единой общеевропейской системе безопасности. Политическое урегулирование кризиса в Украине и вокруг нее представляется возможным лишь в отдаленной перспективе; режим прекращения огня, регулируемый Минскими соглашениями и находящийся под наблюдением Специальной мониторинговой миссией (СММ) ОБСЕ, остается хрупким. Между Россией и Западом (не только вследствие этого кризиса) образовался глубокий раскол, и противоречия кажутся непреодолимыми. В начале апреля начались ожесточенные бои между армянскими и азербайджанскими солдатами на линии соприкосновения сторон в нагорно-карабахском регионе; во время столкновений погибло более 100 человек, в том числе гражданские лица. Через четыре дня, 5 апреля, конфликтующие стороны согласились на перемирие при посредничестве России. Тем не менее, несмотря на прекращение боевых действий, конфликт может вспыхнуть в любое время, учитывая тот факт, что обе стороны наращивают свои вооружения. В то же время вооруженные конфликты — это лишь одна сторона медали: резкое увеличение числа людей, спасающихся от войн, гражданских войн, преследований и насилия и ищущих убежище в Европе, создает огромные проблемы для континента, особенно с 2015 г. В результате кризиса, связанного с увеличением числа беженцев, (и эта связь неоспорима) некоторые слои населения Западной и Восточной Европы стали более восприимчивы к популистским и правоэкстремистским политическим позициям, а также отдают предпочтение партиям, которые все более явно демонстрируют вражду и ненависть к беженцам и мигрантам, особенно к тем, чью культуру они воспринимают как «чужую». Во многих европейских странах популизм направлен также в адрес партий истеблишмента, «правящих элит», средств массовой информации, национальных правительств и Европейского союза. Наиболее ярким примером стало принятое на референдуме в Великобритании решение о выходе из ЕС; такой шаг или, по-другому, «Брекзит» поддержали 51,9% участвовавших в голосовании избирателей, и с тех пор он стал примером для подражания для потенциальных последователей. Не менее неожиданная победа Дональда Трампа на президентских выборах в США подтверждает существование такой тенденции — не только в Европе, но и в регионе ОБСЕ в целом.

В эти «турбулентные времена»[1] (данная метафора все чаще используется в отношении нынешней ситуации в Европе в области безопасности) Германия взяла на себя председательство в ОБСЕ 2016 г. и предложила шесть приоритетов деятельности Организации на этот год, объединив их под девизом «Обновление диалога, возрождение доверия, восстановление безопасности»: 1. Кризисное реагирование и урегулирование конфликтов, в частности конфликта в Украине и вокруг нее, а также неразрешенных затяжных конфликтов в регионе ОБСЕ[2]; 2. Укрепление потенциала ОБСЕ во всех фазах конфликтного цикла, то есть в области раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, урегулирования кризисов и постконфликтного восстановления; 3. Использование ОБСЕ в качестве платформы для диалога, которая была бы направлена не только на продолжение дискуссий по вопросам общеевропейской безопасности и борьбы с общими угрозами, но и, прежде всего, на возобновление переговоров о мерах укрепления доверия и безопасности (МДБ) и усилиях в области контроля над обычными вооружениями в качестве основных элементов военно-политического измерения, центральных компонентов военной безопасности и ключевых аспектов процесса СБСЕ и ОБСЕ. Это — проект, который действующий председатель Франк-Вальтер Штайнмайер в августе 2016 г. сделал своим главным приоритетом, стремясь к «перезапуску контроля над вооружениями в Европе как проверенного и испытанного средства снижения рисков, усиления транспарентности и укрепления доверия»[3]; 4. Содействие устойчивому взаимодействию и надлежащему управлению в регионе ОБСЕ, направленному на развитие экономического и экологического измерения ОБСЕ путем стимулирования экономического обмена; 5. Сосредоточение внимания на человеческом измерении, в том числе на таких вопросах, как содействие участию гражданского общества в политической жизни, роль средств массовой информации и журналистов во время кризисов и борьба с антисемитизмом; 6. Укрепление транснационального взаимодействия между обществами посредством тесного сотрудничества с академическими институтами и непосредственного привлечения молодежи.

И вот «турбулентный» год подходит к концу, в связи с чем возникает вопрос: как мы можем оценить результаты деятельности немецкого председательства в ОБСЕ? Учитывая разногласия между Россией и Западом, безусловно, не стоило ожидать слишком многого. Одним из наименее удовлетворительных результатов встречи Совета министров в Гамбурге 8–9 декабря 2016 г. стала неудачная попытка достичь консенсуса и принять единое решение в области человеческого измерения[4]. Министры иностранных дел ОБСЕ также не смогли сформулировать общее заявление о кризисе в Украине, что отражает неудачу в области урегулирования этого конфликта в целом. В конечном счете, в итоговом докладе Действующего председателя было отмечено, что «министры сожалеют о нарушении международного права и общих принципов и обя-

зательств в отношениях между государствами — участниками ОБСЕ», в частности, в контексте кризиса в Украине и вокруг нее; в документе также содержался призыв к «быстрому и всестороннему выполнению всеми сторонами своих обязательств» и отмечался тот факт, что в этом году министры иностранных дел вновь не смогли договориться о принятии совместной политической декларации; в последний раз им удалось это сделать лишь на встрече Совета министров в Порту в 2002 г.

Обеспокоенность вызывает и тот факт, что государства-участники не смогли достичь консенсуса о преемственности ряда ключевых институтов и учреждений ОБСЕ. В случае с Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации им, в виде исключения, удалось договориться лишь об ограниченном расширении мандата до 10 марта 2017 г. В то же время не было принято никакого решения о правопреемственности Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ). В 2017 г. ожидается принятие еще нескольких важных решений: выборы нового Генерального секретаря ОБСЕ и следующего директора Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Если консенсуса не удастся достичь и в этих областях, незаменимые институты ОБСЕ будут парализованы или, по крайней мере, серьезно ограничены в своей деятельности.

Тем не менее, даже в этих сложных условиях эффективность деятельности немецкого председательства в ОБСЕ заслуживает высокой оценки. Неожиданным успехом стало то, что, наряду с четырьмя техническими решениями, были также приняты восемь основополагающих деклараций и решений по тематическим вопросам, предложенным Председательством[5]: декларация о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему; заявление министров о переговорах о процессе приднестровского урегулирования в формате «5+2»; декларация министров о проектах ОБСЕ по оказанию содействия в области легкого и стрелкового оружия и запасов обычных боеприпасов. Декларация о 20-й годовщине концептуальной базы ОБСЕ для контроля над вооружениями «От Лиссабона до Гамбурга», несомненно, имеет важное значение, однако она не должна успокаивать нас иллюзией достигнутой безопасности. На этом направлении необходим срочный и ощутимый прогресс, чтобы взаимодействие вновь не сошло на нет.

Основные решения, принятые на 23-ей встрече Совета министров, охватывают такие темы, как сокращение рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий; более широкое использование предварительной информации о пассажирах; совершенствование надлежащего управления и повышение взаимосвязанности; а также роль ОБСЕ в управлении массовыми перемещениями мигрантов и беженцев — вопрос, который на данный момент является особенно актуальным.

Беженцы и миграция в регионе ОБСЕ и роль, которую ОБСЕ играет на этом направлении, стали основной темой Ежегодника ОБСЕ в этом году. Некоторые цифры, хотя и сухие сами по себе, могут помочь понять масштаб этого кризиса. Так, в конце 2015 г. общее число насильственно перемещенных лиц во всем мире — то есть тех, кто спасается от войны, насилия и преследований,— составило 65,3 млн человек, что является рекордным числом со времен окончания Второй мировой войны[6] (для сравнения: в конце 2014 г. этот показатель составлял 59,5 млн, годом ранее — 51,2 млн, а 10 лет назад — 37,5 млн)[7]. Из 21,3 млн беженцев, на которых распространяется мандат Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), 53% приходилось на три страны: Сирию (4,9 млн), Афганистан (2,7 млн) и Сомали (1,12 млн). Подавляющее большинство беженцев в мире, подпадающих под мандат УВКБ ООН, а именно 86%, проживают в развивающихся странах (2015 г.)[8]. В 2015 г. к странам, принявшим наибольшее число беженцев, относились Турция (2,5 млн), Пакистан (1,6 млн), Ливан (1,1 млн), Иран (979 400), Эфиопия (736 100) и Иордания (664 100)[9]; наибольшее количество беженцев в пропорции к собственному населению принял Ливан[10].

Гораздо меньшая часть — хотя и составляющая более одного миллиона человек (в 2014 г.— 219 000) — попыталась пересечь Средиземное море, чтобы добраться до Европы (в основном, до Греции и Италии), используя один из самых опасных миграционных маршрутов в мире; 4000 из них пропали без вести и, предположительно, утонули[11]. По данным Международной организации по миграции (МОМ), за первые пять месяцев 2016 г. утонувшими считаются более 2400 человек (за тот же период в 2014 г. это число составило 1800 человек)[12].

В 2016 г. миграция стала одной из наиболее актуальных тем на повестке дня ОБСЕ в результате массового притока беженцев и мигрантов. Государства-участники осознали, что управление потоками беженцев и мигрантов станет ключевой задачей в сфере европейской безопасности на долгие годы вперед. В связи с этим, мы уделили данной теме особое внимание в разделе, посвященном концепции всеобъемлющей безопасности, ее трем измерениям и межизмеренческим вызовам.

Свенья Гертхейс и Сабине Манниц начинают этот раздел с разъяснения терминологии и концепций, касающихся беженцев и мигрантов. Они анализируют права и статус беженцев и мигрантов в международном праве, а также действующие правила и положения в этой области как предпосылки для политически ответственных действий; в завершении статьи они призывают разработать новый подход к обращению с мигрантами и беженцами. В своих статьях Давид Бурштедде из Секретариата ОБСЕ и Жан-Пьер Фрёли из БДИПЧ обсуждают реакцию ОБСЕ на миграционный кризис и анализируют вопрос о том, в какой степени обязательства и инструменты ОБСЕ, а также накопленный ею опыт, способствуют решению краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных проблем,

связанных с миграцией. Штефани Лихтенштейн размышляет о том, что еще нужно сделать Организации, чтобы внести свой вклад в урегулирование нынешнего кризиса, в то время как Флоран Марсиак, Тобиас Флессенкемпер и Ивана Боштянчич Пулько исследуют, как миграционный кризис повлиял на работу полевых операций ОБСЕ, развернутых в Юго-Восточной Европе, в период с открытия «балканского маршрута» в конце лета 2015 г. до его закрытия в марте 2016 г. Наконец, Мария Чепурина знакомит читателя с работой Парламентской ассамблеи ОБСЕ в контексте кризиса, связанного с мигрантами и беженцами.

В следующей части этого раздела Курт П. Тудыка рассматривает эволюцию «второй корзины» ОБСЕ, то есть её экономического и экологического измерения.

В разделе «ОБСЕ и европейская безопасность» Марсель Пешко, директор Центра по предотвращению конфликтов ОБСЕ, анализирует нынешнюю роль Организации в урегулировании конфликта в Украине и вокруг нее и обсуждает новые возможные решения существующих проблем. В контексте председательства Германии в ОБСЕ в 2016 г. Вольфганг Цельнер задается вопросом о том, какими должны быть долгосрочные цели ОБСЕ. Патриция Флор, Уполномоченная Федерального правительства по вопросам разоружения и контроля над вооружениями в Министерстве иностранных дел Германии, и Вольфганг Рихтер из немецкого фонда «Наука и политика» (SWP) обсуждают различные аспекты модернизации мер укрепления доверия и безопасности и подчеркивают важность инициативы министра иностранных дел Штайнмайера по возрождению контроля над обычными вооружениями в Европе. Наконец, П. Терренс Хопманн задает фундаментальный вопрос: «Что произошло с кооперативной безопасностью?»

В разделе, касающемся внутренней ситуации и многосторонних обязательств государств — участников ОБСЕ, две статьи посвящены Великобритании. Глава делегации Великобритании в ОБСЕ Шан МакЛеод обсуждает возможное влияние кризиса в Украине и вокруг нее на отношение Великобритании к Организации, в то время как Риим Ахмед уделяет основное внимание референдуму по вопросу членства Великобритании в Европейском союзе.

Обращаясь к задачам и обязанностям ОБСЕ в области предотвращения конфликтов и урегулировании споров, Ханс-Йоахим Шмидт анализирует четырехдневную войну между Арменией и Азербайджаном в апреле 2016 г. и ее влияние на перспективу достижения мира в Нагорном Карабахе, в то время как Вайдотас Верба, Координатор проектов ОБСЕ в Украине, обсуждает работу своего офиса и отмечает изменения в его деятельности после начала кризиса в стране. Нико Шернбек представляет углубленный анализ текущих проблем и будущих возможностей ОБСЕ в сфере разрешения кризисных ситуаций и предотвращения конфликтов, а Лариса Дарья Майер изучает историю участия ОБСЕ

в миротворческой деятельности и ее потенциал для дальнейшего развития. Наконец, в своей подробной статье Джеффри Корри, Пэт Хайнс и Киран Дойл анализируют, какие уроки можно извлечь из процесса мирного урегулирования в Северной Ирландии для возможного разрешения нынешних затяжных конфликтов.

В разделе о внутренних и внешних связях Организации Лоик Симоне и Ханс Георг Любер возвращаются к теме многолетней борьбы за правовой статус ОБСЕ, а Анастасия Байок уделяет внимание значению Центральной Азии для Китая с геостратегической и геэкономической точек зрения, а также в сфере политики безопасности.

Мы выражаем особую благодарность министру иностранных дел Германии Франку-Вальтеру Штайнмайеру, Действующему председателю ОБСЕ в 2016 г., за предисловие к этому Ежегоднику.

Мы также хотели бы поблагодарить всех наших авторов, чьи статьи отражают глубину их личного опыта и приверженности, придающих Ежегоднику ОБСЕ уникальный характер.

***

В своем заключительном выступлении на встрече Совета министров ОБСЕ в Гамбурге министр иностранных дел Штайнмайер заявил, что через 25 лет после окончания «холодной войны» ОБСЕ находится на перепутье. Тем не менее, он ясно дал понять, что даже — и тем более — в эти «турбулентные времена» видение кооперативной безопасности, основанной на общих принципах и правилах, остается незаменимым, несмотря на то, что оно находится под угрозой[13]. Для активизации усилий, направленных на поддержание роли ОБСЕ как ключевого форума для укрепления безопасности в Европе посредством диалога, сотрудничества и эффективной многосторонности, министр иностранных дел Штайнмайер вместе со своими коллегами из Австрии и Италии, Себастьяном Курцом и Паоло Гентилони, представил документ под названием «Гамбургская декларация будущей Тройки ОБСЕ: сильная ОБСЕ для безопасной Европы»[14]. В нем изложен план будущих усилий Организации: расширение каналов коммуникации, инвестиции в сфере предотвращения конфликтов, возрождение мер укрепления доверия и безопасности и контроль над обычными вооружениями в Европе. Тем самым, он определил общую повестку дня Организации и предоставил ОБСЕ возможность для более эффективного достижения результатов.

Примечания:

[1] *Steinmeier F.-W.* Germany is assuming the Chairmanship of the Organization for Security and Co-operation in Europe in turbulent times // The Federal Government. OSCE Deutschland 2016. Renewing dialogue, rebuilding trust, restoring security. The priorities

of the German OSCE Chairmanship in 2016. P. 1 // http://www.wien-osze.diplo.de/contentblob/4716588/Daten/6230595/160126_Broschre_ OSZE_ENG.pdf. См. также: *Nünlist C.* Building Trust in a Turbulent Year: Germany's 2016 OSCE Chairmanship // *Security and Human Rights*. Netherlands Helsinki Committee. 22 December 2016 // http://www.shrblog.org/shr_monitor/Building_Trust_in_a_Turbulent_Year__Germany___s_2016_OSCE_Chairmanship.html?id=645

[2] Подробнее см.: The Federal Government. OSCE Deutschland 2016. Renewing dialogue, rebuilding trust, restoring security. The priorities of the German OSCE Chairmanship in 2016. P. 1 // http://www.wien-osze.diplo.de/contentblob/4716588/Daten/6230595/160126_Broschre_ OSZE_ENG.pdf

[3] *Steinmeier F.-W.* Mit Rüstungskontrolle Vertrauen schaffen [Контроль над вооружениями поможет создать доверие] // *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 26 August 2016. P. 1 // http://www.osce.org/cio/261146

[4] Как отмечает Кристиан Нюнлист: «Ни по одному из восьми подготовленных решений в сфере человеческого измерения не удалось достичь консенсуса. В связи с этим 42 государства-участника решили отдельно опубликовать совместное заявление о «Правах человека и основных свободах», тем самым сделав информацию о 15 государствах, не поддержавших заявление — включая Россию — публичной». Это не только указывает на фундаментальные различия во мнениях в ходе конференции, но и подтверждает его мнение о том, что некоторые пленарные заявления «напоминали о временах холодной войны». См.: *Nünlist C.* Building Trust in a Turbulent Year: Germany's 2016 OSCE Chairmanship // *Security and Human Rights*. Netherlands Helsinki Committee. 22 December 2016 // https://www.shrmonitor.org/building-trust-turbulent-year-germanys-2016-osce-chairmanship

[5] Заключительные решения и декларации 23-й встречи Совета министров можно найти здесь: http://www.osce.org/cio/300326

[6] См.: UNHCR. Figures at a Glance, Global Trends 2015; См. также: UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2015 // https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf

[7] См.: UNHCR. Global Trends, Forced Displacement in 2014. P. 2 // http://www.unhcr. org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html; См. также: UNHCR. Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase. 18 June 2015 // http:// www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html

[8] См.: UNHCR. Global Trends, Forced Displacement in 2015. P. 2 // https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf

[9] См.: UNHCR. Figures at a Glance, Global Trends 2015 // http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html

[10] См.: UNHCR. Global Trends, Forced Displacement in 2015. P. 2. // https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf

[11] См.: *Clayton J., Holland H.* Over one million sea arrivals reach Europe in 2015 // UNHCR. 30 December 2015 // http://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html. Согласно Данным УВКБ ООН, более одного миллиона мигрантов и беженцев прибыли в Европу морским путем в 2015 г. Считается, что около 4000 из них утонули. В дополнение к этому, согласно последним данным, еще около 34000 людей пересекли турецкую границу с Болгарией и Грецией по земле. См.: Там же. Данные за 2014 г. см.: UNHCR. Global Trends, Forced Displacement in 2014. P. 5.

[12] См.: International Organization for Migration. Mediterranean Migrant Arrivals in 2016: 204, 311; Deaths: 2,443 // http://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-2016-204311-deaths-2443

[13] См.: Заключения Действующего председателя, сделанные в ходе 23-ей встречи Совета министров. Гамбург. 9 декабря 2016 г. // http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2016/161209_OSZE_Schluss.html

[14] ОБСЕ. Гамбургская декларация будущей Тройки ОБСЕ: сильная ОБСЕ для безопасной Европы. Двадцать третья встреча Совета министров. Гамбург. 8–9 декабря 2016 г. С. 64 // https://www.osce.org/ru/chairmanship/307336?download=true

ЧАСТЬ I

РАЗВИТИЕ СИТУАЦИИ

ОБСЕ и европейская безопасность

Марсель Пешко

Реакция ОБСЕ на кризис в Украине и вокруг нее: новые проблемы и новые решения

В марте 2014 г. ОБСЕ отреагировала на развивающийся кризис в Украине и вокруг нее быстрым развертыванием Специальной мониторинговой миссии (СММ). Быстрая реакция Организации на ситуацию, становившуюся все более напряженной, в особенности на востоке Украины, соответствовала потребности международного сообщества в беспристрастном мониторинге и информации, основанной на фактах. Буквально на следующий день СММ стала самым важным инструментом международного сообщества в отношении сбора информации, содействия диалогу, способствующего ослаблению напряженности, а также мониторинга и поддержки соблюдения прав человека и фундаментальных свобод, содействия усилиям, направленным на мирное разрешение конфликта на востоке Украины.

С тех пор ОБСЕ как крупнейшая в мире региональная организация по вопросам безопасности, не жалея сил, выполняет свою роль, содействуя мирному разрешению конфликта в Украине. Несмотря на беспрецедентные вызовы в сфере безопасности, в особенности после драматичного всплеска насилия на Донбассе летом 2014 г., который вылился в затяжной военный конфликт, продолжающийся и сейчас, СММ смогла приспособиться к нестабильной ситуации и добиться результатов в соответствии со своим мандатом. Миссия стала крупнейшей полевой операцией ОБСЕ более чем за десятилетие. Сталкиваясь с проблемами на местах, она использует новые технологии, с которыми ОБСЕ прежде не приходилось иметь дело, в том числе такие, как беспилотные летательные аппараты и системы видеонаблюдения. С помощью этих средств миссии удается преодолевать некоторые оперативные ограничения, и с момента своего создания она постоянно совершенствует свою работу. Она применяет ряд разработанных специально для этого инструментов, ее подход остается гибким, и это вряд ли изменится в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Таким образом, продолжающееся участие ОБСЕ в разрешении кризиса в Украине дает много важных уроков для Организации в целом, в особенности в том, что касается ее возможностей действовать в кризисных ситуацияхп

Примечание: при содействии Центра ОБСЕ по предотвращению конфликтов и Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине

Специальная мониторинговая миссия в Украине. Краткое введение

После запроса принимающей страны и в ответ на ухудшение ситуации в сфере безопасности решением, принятым 21 марта 2014 г. Постоянным советом ОБСЕ — основным органом, принимающим решения, — была основана Специальная мониторинговая миссия[1]. Первоначальное решение предлагало размещение ста гражданских наблюдателей в десяти мониторинговых зонах на территории Украины.

Действуя в соответствии с принципами беспристрастности и прозрачности, СММ выполняет свою задачу по сбору информации и публикации сообщений о ситуации в сфере безопасности. Ее функция — устанавливать факты и сообщать о них, в особенности, если речь идет о конкретных инцидентах, а также о каких-либо ограничениях свободы передвижения самих наблюдателей. Она также занимается мониторингом и поддержкой соблюдения прав человека и фундаментальных свобод, устанавливает контакты с местными, региональными и национальными властями, гражданским обществом, этническими и религиозными группами, представителями местного населения. Один из конкретных моментов — задача миссии содействовать диалогу в целях уменьшения напряженности и способствовать нормализации ситуации. Ставя перед собой конечную цель внести вклад в уменьшение напряженности и поддержку мира, стабильности и безопасности, СММ действует как «глаза и уши» на местах в интересах не только ОБСЕ, но и более широкого международного сообщества, так как это единственный крупномасштабный международный институт, действующий на Донбассе.

В сравнении с нынешней ситуацией в области безопасности ситуация в районе деятельности СММ в марте 2014 г. была относительно благоприятной. Атмосфера в стране была напряженной, в некоторых регионах — в основном на востоке — происходили акции протеста и демонстрации, но насилия было мало. Пока формировался первоначальный состав миссии — численностью сто наблюдателей — ситуация обострилась: вооруженные группы захватили правительственные здания, насилие приобрело больший размах. Изменившаяся ситуация потребовала срочного расширения миссии до 500 наблюдателей.

Изменение ситуации означало, что ОБСЕ пришлось с ходу включиться в работу. Пока шло расширение состава миссии, боевые действия интенсифицировались: участилось применение танков, тяжелой артиллерии и ракетных систем залпового огня. Среди самых тяжелых непредвиденных событий, с которыми пришлось столкнуться миссии, были захваты наблюдателей в заложники неправительственными силами в период с мая по октябрь 2014 г. и уничтожение авиалайнера *Malaysian Airlines*, выполнявшего рейс *MH17*. Можно сравнить действия еще не до конца сформированной миссии в эти дни со строительством лодки не-

посредственно в открытом море, когда она уже несется на всех парусах, подгоняемая опасными ветрами.

Первоначальное развертывание СММ было осуществлено в течение 24 часов после принятия Постоянным советом решения. Это огромное достижение ОБСЕ стало возможно благодаря проводившейся с 2011 г. работе по усилению возможностей оперативного ответа, последовавшей за принятием Советом министров решения № 3/11 об «Элементах конфликтного цикла». Такое быстрое развертывание удалось осуществить, переместив в Украину персонал и членов миссии, выполнявших другие полевые операции ОБСЕ и работавших в исполнительных структурах — их называли «командой первого ответа», а также при помощи «виртуального пула оборудования» — электронных средств для работы в критических ситуациях. Уже на месте критически важную поддержку оказал отдел координатора проектов в Украине.

Поддержка СММ, как первоначальная, так и долгосрочная, была огромным вызовом для организации. Можно считать, что сейчас СММ составляет примерно треть всей ОБСЕ. Ее численность — 1300 участников, а бюджет — почти €99 млн тогда как остальная часть организации — это 2300 человек, работающих в других полевых миссиях и институтах, и бюджет в €141 млн. Сложность задач и без того уже перегруженного секретариата в отношении человеческих ресурсов, оборудования и сервисной поддержки стала очевидной. Более того, когда деятельность миссии превратилась из наблюдения за напряженной ситуацией в мониторинг открытого военного конфликта на востоке Украины, вызовы, с которыми столкнулись и миссия, и ОБСЕ в целом, выросли до беспрецедентного в истории полевых операций ОБСЕ уровня.

Несмотря на эти вызовы, СММ удалось приспособиться к новой ситуации в сфере безопасности на востоке страны и выполнить первоначально предназначенную ей роль. В частности, деятельность миссии оказала прямое влияние на положение жителей территорий, затронутых кризисом, с которыми наблюдатели поддерживают постоянный контакт. В дополнение к усилиям координатора проектов ОБСЕ в Украине по поддержке диалога[2] СММ инициировала диалог в масштабах всей страны — между религиозными группами, между перемещенными внутри страны лицами и обществами в принявших их регионах, между местными жителями и местными властями. Миссия опубликовала тематические доклады по вопросам, касающимся местных жителей, в числе прочих, таким, как снабжение водой, вынужденное переселение, гендерные проблемы, гуманитарная ситуация, доступность правосудия, защита гражданских лиц и их перемещения, динамика отношения гражданского общества к кризису[3]. В отношении военного конфликта на востоке Украины СММ способствовала локальным соглашениям о прекращении огня, обеспечивала восстановление жизненно важной гражданской инфраструктуры — водоснабжения, газоснабжения, элек-

тросетей, — а также транспортировке через линию соприкосновения оборудования для перекачки воды. Миссия содействовала обеспечению доставки гуманитарной помощи Международного Комитета Красного Креста в города и села Донецкой области. Содействие уничтожению неразорвавшихся боеприпасов и мониторинг в этой сфере позволили обеспечить доставку жизненно важных медицинских средств в затронутые конфликтом регионы Донбасса.

Многие из функций, которые выполняет сейчас СММ, не предусмотрены ее первоначальным мандатом, они обусловлены протоколом и меморандумом 2014 г., а также Комплексом мер по имплементации Минских соглашений, подписанным в феврале 2015 г. Эти соглашения[4] достигнуты в результате интенсивных политических усилий, предпринимаемых «нормандским форматом», в котором участвуют представители Германии, Франции, Российской Федерации и Украины с целью положить конец боевым действиям и проложить дорогу к политическому разрешению конфликта в Донбассе. Укрепление роли ОБСЕ и изменение оперативной обстановки в результате переговоров в Минске стали причиной решения о дальнейшем расширении СММ до 1000 наблюдателей, принятого Постоянным советом в марте 2015 г.[5]. В конце марта 2014 г., когда в восточную Украину прибыли первые наблюдатели ОБСЕ, ситуация была напряженная, но в основном мирная; сегодня же задачи наблюдателей включают мониторинг хрупкого перемирия и вывода тяжелых вооружений из зоны конфликта — с этими новыми вызовами нелегко справиться чисто гражданской мониторинговой миссии. То, что СММ было предложено взять на себя новые задачи, вытекающие из Минских соглашений, несмотря на ее ограниченный опыт в подобной области, показывает высокую степень доверия международного сообщества к способности ОБСЕ реагировать на меняющиеся политические, оперативные и связанные с безопасностью требования.

Проблемы имплементации Минских соглашений

Несмотря на подписание Минских соглашений, важным фактором, осложняющим ситуацию, остается отсутствие конкретного прогресса на пути к разрешению конфликта на политическом фронте. Хотя ОБСЕ активно поддерживает все усилия по дипломатическому урегулированию, ответственность за достижение соглашения лежит на сторонах конфликта. Главным форумом для дискуссий о разрешении кризиса в Украине и вокруг нее остается возглавляемая ОБСЕ Трехсторонняя контактная группа, созданная в мае 2014 г. для содействия дипломатическому урегулированию кризиса. В работе группы участвуют высокопоставленные представители Украины и Российской Федерации под руководством специального представителя, назначаемого председательством ОБСЕ. Впоследствии в рамках этого формата были созданы

четыре рабочие группы — по обсуждению политических, гуманитарных, экономических вопросов и проблем безопасности. На заседаниях этих групп регулярно на рабочем уровне встречаются представители Украины и Российской Федерации в присутствии участников из определенных районов Донецкой и Луганской областей. Рабочие группы по безопасности, в которых происходят дискуссии и вырабатываются экспертные заключения на основе мониторинга ситуации, координирует глава СММ, посол Эртурул Апакан.

После подписания Минского меморандума Российская Федерация и Украина создали также двустороннюю инициативу — Совместный центр по контролю и координации (СЦКК), в котором работают представители российского и украинского генеральных штабов и другие военные. При том, что СЦКК играет важнейшую роль в обеспечении безопасности СММ и ее доступа к обеим сторонам линии соприкосновения, отсутствие у этой структуры политической поддержки, ясного мандата или согласованного круга полномочий означает, что она не в состоянии обеспечить полное соблюдение перемирия на линии соприкосновения. 28 июля 2016 г. посол Апакан проинформировал Постоянный совет о том, что выполнение СЦКК задач, возложенных на него Дополнением к Комплексу мер, нельзя назвать последовательным; в особенности это касается препятствий для процесса мониторинга и верификации, угрожающих безопасности наблюдателей.

Хотя были предприняты огромные усилия, чтобы сблизить стороны в поисках конкретных решений, в особенности в рамках вышеупомянутых рабочих групп Трехсторонней контактной группы, отсутствие консенсуса из-за недоверия и подчас диаметрально противоположных приоритетов и позиций означает, что эти попытки не переросли в заметный прогресс на местах. 28 июля 2016 г. специальный представитель председательствующего в ОБСЕ в Украине и в Трехсторонней контактной группе посол Мартин Сайдик, обращаясь к Постоянному совету, заключил, что имплементация Минских соглашений зависит от политической воли всех сторон в отношении их обязательств. «Пока ситуация безрадостная, особенно в этом отношении», — отметил он[6]. Однако продвижение в правильном направлении все же есть: 20 сентября 2016 г. Трехсторонняя контактная группа пришла к рамочному соглашению о разведении сил в трех конкретных местах на линии соприкосновения — в районе Станицы Луганской, Золотого и Петровского. Эти районы относительно невелики, но соглашения позволяют рассматривать разведение сил как способ ослабления напряженности.

Несмотря на это, одной из самых больших проблем в отношении безопасности и деятельности СММ остается продолжающееся несоблюдение условий перемирия и отвода вооружений. К тому же до сих пор не выполнены пункты Дополнения к Комплексу мер, подписанного в сентябре 2015 г., требующие отвода танков, артиллерии калибром

100 мм и выше, а также минометов калибром выше 120 мм и выше. Ежедневные отчеты СММ показывают, что положения Дополнения чаще нарушаются, чем соблюдаются. Глава миссии Апакан в докладе Постоянному совету 28 июля 2016 г. проинформировал государства-участников, что уровень соблюдения Минских договоренностей остается низким во всех отношениях и что продолжаются нарушения перемирия с высоким уровнем интенсивности. Более того, в зоне безопасности остается множество оружия, запрещенного Минскими соглашениями, и число человеческих жертв, зафиксированное в июне 2016 г., оказалось самым высоким почти за год[7].

Все стороны, подписавшие Минские соглашения, согласны, что ограничения свободы передвижения наблюдателей СММ являются нарушением. Возможность СММ выполнять наблюдательные функции в условиях беспрепятственного доступа и с гарантиями полной безопасности для ее сотрудников — обязательное условие для выполнения миссией ее задач. Однако только в последнем квартале 2016 г. СММ столкнулась более чем с 500 случаями отдельных ограничений свободы передвижения, как в контролируемых, так и в неконтролируемых правительством Украины районах[8]. В ряде случаев патрули СММ попадали под прямой огонь из стрелкового оружия или поблизости от них происходили взрывы артиллерийских снарядов. Помимо этого, наблюдателям СММ регулярно угрожали, наводя на них оружие, и создавали препятствия для их работы.

Протокол от 5 сентября 2014 г. требует постоянного мониторинга на границе Украины и России. В дополнение к этому он предусматривает создание зон безопасности в пограничных районах Украины и Российской Федерации с последующей проверкой их ОБСЕ. Миссии постоянно мешали выполнять ее задачи по обе стороны линии соприкосновения. Однако с еще большими ограничениями свободы передвижения она сталкивается, когда пытается осуществлять мониторинг административной границы между Украиной и Крымом. Она получает лишь жестко ограниченный доступ к границе и только на короткие периоды. Последовательные попытки СММ создать передовые патрульные базы в пограничных районах не увенчались успехом из-за отсутствия доступа и гарантий безопасности.

Что касается мониторинга на границе, то после того как Украина в июне 2014 г. потеряла контроль над частью своей границы с Российской Федерацией, создана еще одна полевая операция ОБСЕ, перед которой поставлена конкретная задача наблюдать за перемещениями через границу и любой активностью в пограничной зоне. После интенсивных дебатов в ОБСЕ и приглашения Российской Федерации на российских пограничных пунктах Гуково и Донецк была развернута наблюдательная миссия ОБСЕ согласно принятому всего несколькими днями ранее этого решению Постоянного совета № 1130. Организация снова проде-

монстрировала свою способность быстро развернуть миссию; по прошествии четырех дней наблюдательная миссия начала выполнять свою работу на местах. Хотя государства-участники высоко оценивают работу миссии и ее персонала, есть оговорки относительно ограниченного объема мандата миссии, которая может осуществлять мониторинг только на двух российских пограничных пунктах. Несмотря на многократные попытки расширить мандат наблюдательной группы, государства-участники не смогли достичь консенсуса. Отсутствие эффективного мониторинга по обе стороны границы ведет к тому, что обвинения в перемещении войск через границу невозможно проверить. Полномасштабное наблюдение представителями всех сторон Минского протокола и расширенное присутствие наблюдательной миссии могли бы внести свой вклад в создание атмосферы доверия.

Оперативные трудности

Первоначальный мандат СММ и функции, взятые ей на себя позже на основе Минских соглашений, не предусматривали участия наблюдателей ОБСЕ в мониторинге соблюдения режима прекращения огня в обстановке продолжающегося вооруженного конфликта. Не была предусмотрена ситуация, когда гражданское население гибнет или получает увечья, разрушается инфраструктура и жилье. Эти непредвиденные аспекты создают реальные проблемы для безопасности и препятствуют оперативной деятельности СММ.

Персонал и безопасность

С 2014 г. СММ действует в обстановке крайней враждебности, напряженности и непредсказуемости, вызванной вооруженным конфликтом. Перестрелки, похищения людей, мины, неразорвавшиеся снаряды и прочие взрывоопасные материалы, оставшиеся после боевых действий — лишь немногие из главных опасностей, которым ежедневно подвергается персонал миссии. Когда роль СММ расширилась и ее размер увеличился, потребовалось усилить охрану наблюдателей и привлечь специалистов с особыми навыками. Помимо опыта проверки соблюдения режима прекращения огня и идентификации систем вооружений, нужны специалисты по анализу воронок, оставшихся от взрывов, по управлению беспилотниками малого и среднего класса, операторы тепловизоров, специалисты по коротковолновому радиооборудованию, и это только небольшая часть требуемых специальностей.

Чтобы обеспечить безопасность персонала, СММ постоянно осуществляет активное управление рисками, основываясь на общей для всей миссии системе безопасности, охватывающей все важные аспекты, в том числе высшее управление миссией, службу безопасности, оперативную

службу и администрацию. Миссия проводит обязательное обучение ориентации во враждебной обстановке и предоставляет персональное защитное оборудование. Среди прочих мер безопасности на местах — использование бронированных автомобилей, оснащение всех автомобилей миссии интегрированными системами связи, включающими спутниковую телефонную связь, высокочастотную связь и спутниковую систему отслеживания местоположения. Нельзя недооценивать и психологический эффект рабочей обстановки в СММ. Жить во многих местах приходится в спартанских условиях; ограничения свободы передвижения, комендантский час, опасности продолжающегося вооруженного конфликта создают непредвиденные стрессовые факторы. Разработана система психологической поддержки, сейчас она расширяется. Введено требование, согласно которому все наблюдатели перед выездом в зону конфликта должны пройти строгое предварительное медицинское обследование. Это делается не только в интересах миссии, но и чтобы убедиться в том, что каждый наблюдатель полностью готов к работе в местах, где уровень медицины может оказаться самым разным.

Чтобы гарантировать здоровье и безопасность наблюдателей, миссия также располагает бронированными санитарными автомобилями и международной командой неотложной медицинской помощи. В дополнение к этим мерам сейчас создается система медицинской эвакуации с помощью вертолетов. Более того, все места расположения наблюдателей, получившие оценку «враждебное окружение», подвергаются постоянной оценке рисков, применяются соответствующие ситуации меры уменьшения риска. Руководство СММ и сотрудники службы безопасности регулярно контактируют со сторонами конфликта на всех уровнях, выявляя инциденты, настаивают на том, чтобы они не оставались без последствий и требуют, чтобы все придерживались Минских соглашений.

Технические решения

Вследствие этого проблемы безопасности, обусловленные продолжающимся конфликтом, ограничения свободы передвижения сотрудников миссии, отсутствие доступа в некоторые районы — как по причине боевых действий, так и из-за мин и неразорвавшихся снарядов — сделали необходимым расширение применения технических средств мониторинга, которых обычно нет в арсенале гражданских организаций. Среди них спутниковая съемка, тепловизоры и беспилотные летательные аппараты. Приобретение такой специализированной техники — уникальный случай в истории ОБСЕ. Поиски коммерческих партнеров и переговоры о контрактах, необходимые, чтобы получить готовые комплексные решения по обеспечению такой техникой, как беспилотники и системы видеонаблюдения, настолько сложны, что ОБСЕ вынуждена

была подключить к этому внешних специалистов. Эти проблемы еще больше обострили ухудшение обстановки в сфере безопасности, из-за чего подрядчики либо отказались от сотрудничества, либо подняли цены, чтобы гарантировать себе коммерческую жизнеспособность. Другие организации, такие, как ООН и Евросоюз, могут привлекать военных специалистов, но ОБСЕ — уникальная организация, которая занимается такими проблемами в контексте своего строго гражданского мандата.

Опыт и организованное обучение также позволили СММ справиться с такими техническими вызовами, как применение концепции интегрированного многоуровневого мониторинга, включающей спутниковую съемку и использование беспилотных летательных аппаратов, как миниатюрных, так и средней (от 4 до 30 км) и большой (до 250 км) дальности полета[9], ради улучшения планирования и поддержки наземного мониторинга. Спутниковая съемка позволяет лучше осуществлять анализ тенденций в масштабе крупных территорий, но применение ее часто оказывается невозможным из-за погодных или плохих световых условий в некоторые часы. Дальние беспилотники позволяют проводить мониторинг по ночам и наблюдать в режиме реального времени за территориями, недоступными для наземных патрулей, но им тоже могут мешать атмосферные условия, в особенности такие, которые часто бывают на востоке Украины зимой. Кроме того, одна из самых больших проблем, связанных с полетами беспилотников, — это то, что их можно атаковать с помощью средств радиоглушения или целенаправленно сбивать, используя как средства противовоздушной обороны, так и стрелковое оружие. Помимо финансовых последствий (расходы на дальнюю беспилотную авиацию составляют почти 17% бюджета миссии), действия против беспилотников СММ представляют собой явное нарушение Минских соглашений. Продолжающиеся акты агрессии против беспилотников миссии, скорее всего, повлекут серьезные бюджетные последствия и для будущих операций, и для государств — участников ОБСЕ, которые финансируют это.

ОБСЕ тесно сотрудничает с техническими специалистами, чтобы опробовать новые технологии, которые можно использовать в дополнении к беспилотным летательным аппаратам и спутникам. Например, ОБСЕ установила в конкретных точках тепловизоры, чтобы обеспечить круглосуточное наблюдение. Первый тепловизор был смонтирован в селе Широкино в январе 2016 г., еще два были размещены в районе Донецкого аэропорта в апреле 2016 г., и три тепловизора установлены в зонах разведения сторон в октябре 2016 г. При размещении этих систем СММ пришлось выполнять такие задачи, как получение гарантий безопасности, обеспечение целостности данных, борьба с намеренными искажениями. Проблемы получения надежных источников энергии и доступа к аппаратуре для ее обслуживания все еще в стадии решения. Расширение мониторинга при помощи тепловизоров означает, что

должны быть установлены дополнительные системы с расширенными возможностями. Кроме того, для технического оснащения миссии рассматриваются и более сложные системы, такие, как акустические сенсоры, с помощью которых можно будет составлять более точные отчеты о соблюдении режима прекращения огня.

Проблему представляет также обработка и анализ огромного объема информации, создаваемого как традиционными инструментами мониторинга, так и инновационными технологиями. Ежедневный объем данных включает до 60 отчетов патрулей, детальные съемки со спутников, стационарных камер и беспилотников — малых, средних и больших: все это должно быть проанализировано и объяснено, прежде чем эту информацию можно будет использовать. Для этого СММ создала центр обработки информации, в котором работают, в том числе, и специалисты по визуальному анализу, по географической информации, по работе с базами данных. При этом с такими техническими системами и таким персоналом по обработке информации ОБСЕ никогда прежде не приходилось иметь дело в своей полевой работе, и такую аппаратуру невозможно найти в уже готовом к применению виде. Сотрудничество с международными партнерами и поддержка государств-участников в этой сфере позволили ОБСЕ достичь синергетических эффектов и избежать дублирования усилий.

Заключение

На момент написания данной статьи появляется все больше признаков того, что ситуация на востоке Украины ухудшается. Вооруженный конфликт продолжается, а политические переговоры и попытки увеличить количество зон разведения сил приносят мало результатов. В то же время количество жертв продолжает расти, а решение гуманитарных проблем в районах, затронутых конфликтом, требует немедленного вмешательства. Трехсторонняя контактная группа и ее рабочие группы продолжают неустанно обеспечивать диалог и выступать в качестве посредников. СММ продолжает прикладывать все силы, чтобы выполнять свои задачи, ежедневно проводя рискованные мониторинговые операции. Главной задачей остается добиться от всех сторон политической воли и готовности к компромиссу ради разрешения конфликта. Роль ОБСЕ как единственной региональной организации, собирающей за столом переговоров все ключевые заинтересованные стороны, форума для инклюзивного диалога и совместных действий остается столь же важной, как и участие всех сторон, вовлеченных в работу ОБСЕ.

В целом опыт ОБСЕ по развертыванию и управлению СММ показал ограниченность возможностей гражданских структур по разрешению кризиса, в особенности когда приходится иметь дело с вооруженным конфликтом и обстановкой высокого риска. Тем не менее, с первых

дней своего участия ОБСЕ приложила огромные усилия, чтобы адаптироваться к совершенно новой ситуации. Создание СММ продемонстрировало способность ОБСЕ быстро и эффективно отвечать на начавшийся кризиС. Поддержка инновационных решений, применение новых технологий, разработка комплексных оперативных процедур, способность управлять большой миссией, основная часть которой находится в зоне конфликта, в ситуации меняющихся политических и оперативных проблем во многом требуют от Организации и ее персонала работы в качестве первопроходцев. Этот инновационный подход постоянно будет основой действий ОБСЕ в Украине. И если из этого будут извлечены правильные уроки, ОБСЕ будет более готова к ответу на кризисные ситуации, чем когда-либо прежде. Уроки, извлеченные из инновационного подхода ОБСЕ, могут также вдохновить более широкое международное сообщество на проведение в кризисной ситуации сравнительно недорогих малых операций с использованием современных технологий.

В то же время кризис в Украине продемонстрировал необходимость дальнейшего расширения набора инструментов, применяемых ОБСЕ в конфликтном цикле, в особенности тех, которые дают возможность быстро и эффективно действовать в ситуации начинающегося и разрастающегося конфликта. При этом ОБСЕ должна будет принять во внимание возрастающую сложность современных конфликтов и их тенденцию к расширению. Из анализа меняющейся обстановки в сфере безопасности в регионе ОБСЕ следует, что Организации в будущем предстоит сталкиваться с крайне трудными ситуациями и многосторонними конфликтами. Это уже вынудило ОБСЕ всесторонне изучить ее возможности планирования и реализации сложных миротворческих операций с адаптированными к ситуации активами и ресурсами на протяжении всех фаз конфликтного цикла, в том числе в условиях повышенного риска безопасности. Это исследование стало частью более широкого процесса извлечения уроков из опыта ОБСЕ, который происходит на всех уровнях Организации. С самого начала к этой задаче подключен Центр предотвращения конфликтов, который будет продолжать выполнять функцию ведущей силы, направляющей оперативные и организационные усилия, связанные с работой ОБСЕ, как в Украине, так и за ее пределами.

Примечания:

[1] См.: ОБСЕ. Постоянный совет. Решение № 1117. Размещение специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине. PC.DEC/1117. 21 марта 2014 г. // https://www.osce.org/ru/pc/117108?download=true

[2] См. статью в этом ежегоднике, написанную послом Вайдотосом Верба, Координатором проектов ОБСЕ в Украине: Поддерживая реформы, диалог и кризисное реагирование в Украине.

[3] Тематические доклады СММ ОБСЕ доступны онлайн здесь: http://www.osce.org/ukraine-smm/156571

[4] Под Минскими соглашениями мы понимаем решения и соглашения, упомянутые в (1) Протоколе о результатах консультаций Трехсторонней контактной группы от 5 сентября 2014 г.; (2) Меморандуме от 19 сентября 2014 г. о параметрах имплементации соглашений Минского протокола; (3) Комплексе мер по имплементации Минских соглашений, подписанном Трехсторонней контактной группой на саммите в Минске 12 февраля 2015 г.; (4) Дополнении к Комплексу мер, подписанном 29 сентября 2015 г.

[5] См.: ОБСЕ. Постоянный совет. Решение № 1162. Продление срока действия мандата специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине. PC.DEC/1162. 12 марта 2015 г. // https://www.osce.org/ru/pc/154146?download=true

[6] Organization for Security and Co-operation in Europe. Urgent steps needed towards full respect for ceasefire in eastern Ukraine, says OSCE Chairmanship Special Representative and Chief Monitor, press release. 28 July 2016 // http://www.osce.org/cio/256826

[7] См.: Organization for Security and Co-operation in Europe. Special Monitoring Mission to Ukraine. Report of the Chief Monitor to the OSCE Permanent Council. 22 April — 20 July 2016. Vienna, 28 July 2016. PC.FR/25/16. 26 July 2016.

[8] См.: Organization for Security and Co-operation in Europe. Special Monitoring Mission to Ukraine. Report of the Chief Monitor to the OSCE Permanent Council. 28 September 2016–12 January 2017. Vienna, 19 January 2017. PC.FR/1/17. 18 January 2017.

[9] Из-за затянувшихся переговоров о контракте СММ не применяет беспилотные летательные аппараты дальнего полета с 3 августа 2016 г.; в настоящее время она проводит новый тендер на обеспечение услугами беспилотников такого класса.

Вольфганг Цельнер

Старые и новые вызовы, стоящие перед ОБСЕ

ОБСЕ — крупнейшая в Европе региональная международная организация с комплексной повесткой дня и инклюзивным членством. В принципе, не существует вопроса, которым она не могла бы заниматься. В действительности же, согласно политической воле государств-участников, Организация ограничивается скорее периферийными, вспомогательными и поддерживающими функциями. Ее задачи могут быть значимыми, важными и в некоторых случаях, как, например, сейчас в Украине, ОБСЕ даже может играть незаменимую роль. Но ключевые политические, экономические и военные вопросы решаются в других местах — на двустороннем уровне, в рамках постоянных или временных неформальных форматов (G7, G20, «Нормандский формат») или в таких международных организациях, как ООН, Евросоюз или НАТО. Имея дело с ОБСЕ, нельзя забывать об этих базовых ограничениях ее роли. Впрочем, эти ограничения создают и новые возможности.

На первый взгляд создается впечатление, что ОБСЕ сейчас в относительно хорошей форме, ведь ее политическая репутация значительно улучшилась. До 2014 г. пророчества о скорой «смерти» Организации звучали на регулярной основе, однако сейчас это уже не актуально. Благодаря своей Специальной мониторинговой миссии (СММ) в Украине ОБСЕ играет ключевую роль в этой стране. Энергию Организации придали также несколько сильных председательств, следующих друг за другом. В результате большинству журналистов теперь известен этот акроним, а Генеральному секретарю Ламберто Заньеру стало намного легче договориться о встрече с Генсеком ООН, чем раньше.

К тому же 23-я встреча Совета министров в Гамбурге в декабре 2016 г. прошла лучше, чем ожидалось. На ней было принято десять решений, в том числе весьма существенные — о контроле над обычными вооружениями[1], об экономической взаимосвязанности[2], о миграции[3] и об урегулировании в Приднестровье [4]. Парадоксальным образом ОБСЕ, выступающая за сотрудничество в сфере безопасности, скорее выигрывает, чем проигрывает от нарастающей напряженности и кризисов в Европе.

Впрочем, нам еще только предстоит увидеть, насколько устойчивым окажется это примечательное восстановление позиций ОБСЕ. Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо проанализировать ее сильные и слабые стороны. В данной краткой статье я попытаюсь определить наиболее насущные вызовы, с которыми организации приходится иметь дело

в настоящий момент, и проанализировать то, как она могла бы на них отреагировать.

Сильные и слабые стороны ОБСЕ

ОБСЕ приходится приспосабливаться к постоянно меняющейся политической обстановке и в соответствии с этим переопределять свою роль. Рассматривая ее текущую деятельность, можно увидеть, что способна и не способна достичь ОБСЕ, а также то, чего она могла бы добиться в случае изменения определенных условий.

Сильные стороны ОБСЕ

Как самая инклюзивная международная организация в своем географическом регионе, занимающаяся крайне широким кругом вопросов ОБСЕ обладает рядом ключевых преимуществ.

Самое важное из них — это то, что она обеспечивает *широкую и дифференцированную базу ценностей*. Организация приняла всестороннюю систему ценностей, норм и обязательств во всех трех измерениях безопасности: военно-политическом, экономическом и экологическом, а также человеческом измерениях. Это позволяет ей проводить комплексную политику сотрудничества, окончательная цель которой — сформулированное на встрече в Астане представление о «сообществе безопасности». Впрочем, реализация этого видения зависит от того, в какой степени соответствующие нормы и обязательства будут выполняться всеми государствами-участниками или, по меньшей мере, их подавляющим большинством; поэтому сейчас такая возможность крайне ограничена. «Сила» общей базы ценностей превращается в «слабость», когда эти ценности так яростно оспариваются, как это происходит в ОБСЕ на данный момент. Но даже если нормы и обязательства ОБСЕ не выполняются в ряде стран, они остаются наиболее фундаментальной и сильной стороной, ее преимуществом, от которого нельзя отказываться.

Второе преимущество — это огромный потенциал ОБСЕ в *организации диалога*, то есть способность собирать людей за столом переговоров (в данном случае, прежде всего, представителей государств) для обсуждения проблем любого свойства. Эта способность — прямое следствие ее инклюзивности; это означает, что препятствий для организации таких встреч немного и шансы на то, что представителей государств-участников удастся собрать за одним столом, высоки. Хороший пример — неформальная встреча Совета министров, состоявшаяся в Потсдаме 1 сентября 2016 г. под председательством Германии, на которой собрались около 40 министров иностранных дел. На встрече Совета министров в Гамбурге в 2016 г. присутствовали почти 50 министров иностранных дел. Разумеется, этому успеху способствовало и то, что стороной, приглашавшей на встречи, была Германия. Но это также показывает значи-

тельный потенциал ОБСЕ как организатора встреч — потенциал, который может быть увеличен за счет сильного лидерства.

Третье преимущество Организации заключается в ее способности *определять повестку дня*. Хороший пример — введение и расширение концепции «экономической взаимосвязанности», впервые сформулированной в 2014 г. при председательстве Швейцарии. Эта идея, выдвинутая молодым талантливым ученым из Швейцарской высшей технической школы Цюриха, была представлена швейцарским председательством в 2014 г. и затем расширена в 2015 г. под председательством Сербии, а также в 2016 г. под председательством Германии. Наконец, на встрече Совета министров в 2016 г. было принято решение об экономической взаимосвязанности, благодаря чему этот вопрос стал официальной темой, обсуждаемой в рамках ОБСЕ.

Другой пример связан с введением в работу ОБСЕ вопроса о миграции, который был инициирован председательством Германии в 2016 г. Рабочую группу по этому вопросу возглавил посол Швейцарии; деятельность этой группы увенчалась решением, принятым Советом министров в Гамбурге. Третий пример касается возвращения к давнему вопросу о контроле над обычными вооружениями в Европе, решение которого, однако, осложняется переменами к худшему.

Эти примеры показывают, что в случае с новыми концепциями ОБСЕ или, выражаясь более широко, с ее политическими инновациями, основную роль играют государства-участники. Это не означает, что инновационные идеи в ОБСЕ выдвигаются только участвующими государствами. «Дни безопасности» ОБСЕ, созданные Генеральным секретарем Ламберто Заньером, или творческое воплощение Центром ОБСЕ по предотвращению конфликтов решения № 3/11 об элементах конфликтного цикла, принятого на встрече Совета министров в Вильнюсе в 2011 г.[5], показывают, что инновации в ОБСЕ могут быть инициированы также и исполнительными структурами, и институтами Организации. Правда это в большей степени относится к процедурным, организационным и оперативным вопросам, чем к определению повестки дня в узком смысле, то есть введению новых вопросов для рассмотрения.

Четвертый элемент силы ОБСЕ — (потенциальная) возможность выступать в качестве *субъекта политики*, то есть способность действовать, если удалось достигнуть консенсуса. Кризис в Украине и вокруг нее показал, что эта способность особенно важна в тех случаях, когда ОБСЕ оказывается наиболее подходящей или даже единственной международной организацией, которая может предпринять те или иные усилия в создавшихся условиях. Украинский кризис еще раз продемонстрировал выдающуюся роль политического руководства в деятельности ОБСЕ. Без сильного лидера, каким была председательствовавшая в ОБСЕ в 2014 г. Швейцария, решение о СММ от 21 марта 2014 г. не было бы принято, а роль ОБСЕ как субъекта политики не была бы реализована.

Пятый и последний элемент — многочисленные *связи ОБСЕ с представителями гражданского общества*. Среди примеров — ежегодное Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению. Это крупнейшая в Европе встреча в области прав человека, которая представляет НПО площадку для выступлений. Сюда также относится сравнительно новая (основанная в 2013 г.) Сеть аналитических центров и академических институтов ОБСЕ, которая объединяет в совместные проекты 67 институтов из 37 стран.

Вместе эти пять преимуществ — нормативная база ОБСЕ, потенциал в организации дискуссий между политическими лидерами, способность определять повестку дня и выступать в качестве субъекта политики, а также ее связи с гражданским обществом — могут быть многократно приумножены сильным политическим руководством. В некоторых случаях политическое лидерство даже становится первоочередным предварительным условием, которое позволяет этим преимуществам существовать.

Слабые стороны ОБСЕ

Слабые стороны ОБСЕ тесно связаны с ее сильными сторонами. В некоторых случаях потенциальная сила оборачивается слабостью только лишь из-за отсутствия политической воли и лидерства.

Самый известный и наиболее часто упоминаемый пример — *сложности в достижении консенсуса при принятии решений*, в особенности в контексте текущей политической обстановки нарастающих разногласий и напряженности. Один из таких примеров — кризис 2010 г. в Киргизии, где ОБСЕ могла бы сыграть существенную роль, если бы государства-участники пришли к консенсусу. Впрочем, такие случаи, когда консенсус не был достигнут и ОБСЕ не могла ничего предпринять, не должны затмевать положительные примеры, когда государствам-участникам удавалось прийти к соглашению, и ОБСЕ действовала. В ситуации с выполнением ОБСЕ функции субъекта политики есть всегда «или — или»: либо организация может действовать, либо нет, и практически нет никакого промежуточного состояния. Политические лидеры могут сузить этот разрыв или сгладить противоречия, как это с успехом было сделано в случае с мандатом СММ. Тем не менее, никаких гарантий успеха в данном случае нет, особенно в сегодняшних политических условиях.

Вторая слабая сторона, влекущая за собой еще более глубокие последствия, — *размывание нормативной базы ОБСЕ*, общей для всех ее государств-участников. На протяжении последних пятнадцати лет такой процесс происходил постепенно, однако недавно он существенно ускорился и осложнился тенденцией к авторитаризму в слишком многих западных странах. Для такой основанной на ценностях организации, как ОБСЕ, си-

туация, в которой она больше не может проводить конкретную политику в соответствии с этими ценностями, — это настоящая проблема.

Третье слабое место ОБСЕ, особенно заметное в те периоды, когда политический интерес к Организации невысок, — *слабое политическое руководство*. В этом отношении ситуация улучшилась, по меньшей мере на время, благодаря нескольким сильным председательствам, следующим друг за другом; именно такие председательства являются ключевой предпосылкой для функционирования Организации.

Четвертая, широко признанная слабая сторона ОБСЕ — ее *ограниченные оперативные возможности*. Сюда относятся различные аспекты, в том числе финансовые ресурсы, правосубъектность, возможности планирования, компетенции в конкретных областях, оперативное руководство. Впрочем, как показала не только реализация решения № 3/11, но и принятие общего бюджета ОБСЕ 2016 г., предусматривающего создание новых рабочих мест в Центре по предотвращению конфликтов, которому существенно недостает персонала, эта проблема может быть решена заинтересованными государствами-участниками и исполнительными структурами ОБСЕ, хотя и очень постепенно.

И, наконец, *связи ОБСЕ с представителями гражданского общества* в основном ограничены человеческим измерением и, следовательно, представляют собой недостаточно используемый потенциал. Многие НПО участвуют в деятельности ОБСЕ, связанной с человеческим измерением, но при этом практически не вовлечены в ее работу в военно-политическом измерении. Ситуация в этом отношении начала меняться лишь недавно, когда появилась Сеть аналитических центров и академических институтов ОБСЕ, работающая над проектами, связанными с безопасностью. Конференция по укреплению взаимосвязанности в сфере коммерции и инвестиций, прошедшая в Берлине в мае 2016 г. под председательством Германии, где более половины участников составляли представители частного сектора, продемонстрировала впечатляющий потенциал в области привлечения гражданского общества.

Разнообразные сильные и слабые стороны ОБСЕ создают своего рода изменяемую геометрию, где их форма зависит от исходных условий. Каждое измерение содержит возможности как для усиления Организации, так и для ее ослабления в случае недостаточного внимания или недофинансирования. Далее я рассмотрю наиболее насущные политические, нормативные и оперативные вызовы, с которыми сталкивается ОБСЕ.

Решение ключевых вопросов

Политическая обстановка становится сложнее, чем когда-либо прежде. Среди изменений, оказывающих непосредственное влияние на ОБСЕ, особенно заметны следующие четыре.

Во-первых, отношения между западными государствами и Россией продолжают ухудшаться, и улучшений здесь не предвидится. Существует даже опасность, что все более очевидная разница во взглядах может в значительной степени заблокировать работу ОБСЕ. На гамбургской встрече Совета министров Россия оказалась не готова принять ни одно из решений в области человеческого измерения, предложенных председательствующей стороной. В качестве потенциального ответа значительная часть западной делегации рассматривала возможность отказа от принятия любых решений, до тех пор, пока Россия не будет готова к принятию решений по проблемам человеческого измерения. Если бы такая логика возобладала, это привело бы к масштабной блокировке, что нанесло бы существенный вред функционированию Организации в целом.

Во-вторых, ситуацию дополнительно осложняет поворот в сторону авторитаризма в нескольких западных странах, в особенности в США. Западные авторитарные партии, такие, как Австрийская партия свободы (*FPÖ*), уже начали подписывать соглашения о сотрудничестве с путинской правящей партией «Единая Россия»[6]. Ситуация во многом зависит от курса, который возьмет администрация недавно избранного президента США Дональда Трампа, однако объединенную авторитарную коалицию между западными государствами и Российской Федерацией теперь уже нельзя исключить с такой уверенностью как год назад. Это может привести к совершенно иной политической расстановке сил в Европе и во всем мире — настолько новой, что никто еще не просчитал её последствия. В крайнем случае, это может даже повлечь за собой полный распад или, по меньшей мере, серьезный ущерб для Запада как политической коалиции и как идеи, и, прежде всего, серьезно подорвать его нормативную базу, которая имеет практически полное сходство с правовой базой ОБСЕ.

В-третьих, сложившаяся ситуация осложняется общей тенденцией к ослаблению многосторонности как политической идеи взаимовыгодного сотрудничества (даже среди бывших её сторонников) и росту тенденции к протекционизму, изоляционизму и другим разновидностям односторонних подходов.

И, наконец, в–четвертых, именно в случае с Европой можно добавить, что континент все больше испытывает на себе влияние внешних факторов, над которыми он постепенно теряет контроль. Здесь можно привести два совершенно различных примера, которые, впрочем, демонстрируют весь масштаб этого тренда: войны на Ближнем Востоке и влияние Китая.

В этой сложной ситуации ОБСЕ нужно решить ряд вопросов — те, которых она не может избежать, и те, которые открывают для Организации и участвующих в ней государств новые возможности. Эта группа вопросов состоит из областей, в которых ОБСЕ уже принимала определенные

решения, таких, как экономическая взаимосвязанность и миграция, и где можно также выделить целый ряд ключевых моментов.

В качестве примера стоит рассмотреть *контроль над обычными вооружениями* — тему, которой ОБСЕ занимается уже давно. За последние пятнадцать лет на этом направлении происходило ухудшение ситуации и размывание основ. Однако по инициативе министра иностранных дел Германии Франка-Вальтера Штайнмайера контроль над обычными вооружениями вернулся в повестку дня ОБСЕ. В декларации министров иностранных дел «От Лиссабона до Гамбурга» сказано, что «контроль над вооружениями, включая разоружение и укрепление доверия и безопасности является неотъемлемой составляющей всеобъемлющей и основанной на сотрудничестве концепции безопасности ОБСЕ», и «сегодня в Гамбурге мы принимаем на себя обязательство изучить, среди прочего, вопрос о том, как можно обратить вспять негативные явления в области контроля над обычными вооружениями и архитектуры МДБ в Европе»[7]. По ряду причин это будет трудной задачей, но ее определенно необходимо решить. *Во-первых*, сложно будет достичь существенных соглашений по контролю над вооружениями, пока нет ответов на ключевые вопросы о будущем устройстве Европы. Тем не менее, контроль над обычными вооружениями должен стать центральным элементом такого устройства, основанного на сотрудничестве, что означает, что над обоими вопросами придется работать параллельно. *Во-вторых*, из-за существенного технологического прогресса, произошедшего за последние 30 лет, определить, какие вооружения должны попадать под контроль, а какие нет, теперь будет труднее, чем во времена переговоров об обычных вооруженных силах в 1989–1990 гг. Среди прочего это касается дронов, крылатых ракет, систем противоракетной обороны, некоторых морских систем вооружений и полувоенных сил. *В-третьих*, очевидно, что каждое государство-участник ОБСЕ должно иметь право присоединиться к будущему соглашению о контроле над обычными вооружениями. Однако сфера применения данного соглашения до сих пор четко не определена, а вопрос о том, каким образом будут приняты в расчет изменения в соседних регионах, остается открытым. И, *в–четвертых*, запустить эффективный процесс контроля над вооружениями будет трудно, учитывая то, как далеки мы сейчас от официальных консультаций, не говоря уже о переговорах. Прежде инициатива Штайнмайера обсуждалась только в «группе друзей» и на двустороннем уровне, но с появлением декларации «От Лиссабона до Гамбурга» она стала вопросом, которым занимается ОБСЕ в целом. Пока еще не понятно, как можно будет скомбинировать эти два элемента.

Вторая группа вопросов, разрешить которые будет, возможно, еще сложнее, включает в себя новые спорные темы, а также области, в которых было бы полезно предпринять шаги не только на декларативном уровне. Здесь мы обсудим три примера: что делать с тенденцией к ав-

торитаризму, как разработать эффективную стратегию противостояния вооруженному экстремизму и радикализации, ведущей к терроризму, а также каким образом строить отношения с соседом ОБСЕ — Китаем.

Шаги по борьбе с тенденцией к авторитаризму, затрагивающей все больше и больше западных стран, по-видимому, неизбежны, если ОБСЕ хочет сохранить свою моральную и нормативную состоятельность. Это тривиально, но обязательства ОБСЕ относятся ко всем государствам-участникам. Если правительство Польши стремится к принятию мер, нарушающих «право на мирные собрания и демонстрации» (Копенгагенский документ 1990 г., параграф 9.2), это заслуживает такой же критики, как и подобные шаги, предпринятые любым государством «к востоку от Вены». Для институтов ОБСЕ постановка таких вопросов — дело морального авторитета. С политической и психологической точки зрения это будет трудно, потому что это будет означать критику в сторону государств Евросоюза и членов НАТО. И особенно сложно это будет для будущих председателей, которым придется действовать под давлением мощных авторитарных сил в их собственных странах. В целом, авторитарный поворот в западном мире представляет собой серьезное испытание для нормативной целостности ОБСЕ и участвующих в ней государств.

Создание работоспособной стратегии для борьбы с вооруженным экстремизмом и радикализацией, ведущей к терроризму, может быть основано на обширном опыте ОБСЕ в этой области, включая решение, недавно принятое в Гамбурге [8]. ОБСЕ с ее всесторонней базой ценностей и гражданским характером идеально подготовлена к тому, чтобы сделать больше. Ее нынешние усилия, в основном, хотя и не полностью, декларативны, задача же будет заключаться в том, чтобы создать эффективную стратегию предотвращения вооруженного экстремизма и радикализации. Для этого нужны уникальные подходы к различным регионам и целевым группам, а также всестороннее вовлечение целого ряда субъектов гражданского общества, без которых создание работоспособной стратегии представляется невозможным. В более широком смысле ОБСЕ могла бы служить «в качестве фабрики мысли в области межизмеренческой безопасности»[9], как однажды выразился бывший Генеральный секретарь Марк Перрен де Бришамбо. Этот процесс может начинаться постепенно, например, в формате проектной деятельности в различных странах, включая Западную Европу.

Отношения с Китаем становятся в равной степени все более важными и более трудными. Китай превращается в активного игрока не только в Центральной Азии, но и в Восточной и Юго-Восточной Европе. У Китая есть политическая линия в отношении Европы и доступ к ней, в то время как у европейских международных организаций, таких как ЕС и ОБСЕ, часто нет тщательно продуманной политической линии по отношению к Китаю, а доступ к нему ограничен. Европейским

международным организациям (и государствам) пора исправлять эту нарождающуюся асимметрию. Это касается и ОБСЕ, которой необходимо, по крайней мере, начать разрабатывать политическую стратегию в отношении Китая. Приглашение делегации Китая на конференцию по экономической взаимосвязанности под председательством Германии стало первым шагом на этом направлении.

Как справиться с нормативной проблемой

ОБСЕ — организация, где все основывается на нормах. Принципы, нормы и обязательства — это «политическая ДНК» ОБСЕ, их невозможно удалить, не разрушив саму организацию. Институты ОБСЕ действуют как защитники ее принципов и обязательств.

За годы неэффективного выполнения обязательств ОБСЕ, особенно в области человеческого измерения, приходилось слышать много критики. Но призыв к лучшему их выполнению подразумевает, что в принципе с обязательствами все согласны и улучшить надо только их практическое осуществление. Это кредо лежит в основе деятельности институтов ОБСЕ и тех встреч, на которых рассматриваются обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения — Совещания ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, и семинаров по человеческому измерению.

Но в подходе к проблеме исключительно как к вопросу о неэффективной реализации есть элемент политического самообмана. Некоторые государства-участники не разделяют (перестали разделять или никогда этого не делали) ряд обязательств ОБСЕ. Таким образом, это вопрос о сути, а не только о реализации. Он связан с двумя главными аспектами. *Во-первых*, хотя ни одно из государств-участников не отказалось от хельсинкских заповедей, интерпретация принципов и их взаимосвязи разными государствами сильно различается; противоречия доходят вплоть до взаимоисключающих подходов, в связи с чем строить конкретную политику на базе общего понимания этих принципов невозможно. *Во-вторых*, некоторые государства больше не разделяют нормы, касающиеся прав человека, демократии и верховенства закона, содержащиеся в Копенгагенском документе 1990 г., Парижской хартии и многих более поздних документах, или интерпретируют их таким образом, что в других странах это воспринимается как их искажение. Возможно было наивно предполагать, что общества, не знавшие демократии, и государства, которые по сути своей еще не достигли современной ступени развития, могут перенять всю нормативную базу ОБСЕ за пару десятилетий.

В результате этого расхождения нормативный консенсус между соответствующими государствами-участниками недостаточно силен, чтобы служить основой для принятия политических решений. Как следствие этого поддерживать одну из важнейших определяющих функций

ОБСЕ — политику сотрудничества в области безопасности, выстраивавшуюся десятилетиями и по определению основанную на нормах, — стало практически невозможно. Это создает фундаментальную дилемму для ОБСЕ, которая пока почти что не обсуждалась открыто: с одной стороны, ОБСЕ не может отказаться от своих принципов и обязательств, если не хочет служить лишь форумом для переговоров, основанных на интересах сторон; с другой стороны, было бы так же бесполезно настаивать на этих принципах, которые не разделяет значительная часть государств-участников.

Это сложная проблема, и здесь не может быть легкого решения. Но выход есть, и он заключается в сочетании практичного политического подхода, основанного на интересах сторон, в таких областях, как урегулирование конфликтов, с честным долговременным диалогом о нормах и принципах. Такого диалога, в ходе которого различия во мнениях будут обсуждаться открыто, а не маскироваться под недостатки реализации решений, в ОБСЕ пока нет, и объясняется это двумя основными причинами. Дело не только в том, что удобнее жить с иллюзией того, что у нас уже есть широко разделяемая общая нормативная основа. Помимо этого, в западных странах широко распространены опасения, что начало диалога приведет к переговорам, в ходе которых принципы и обязательства ОБСЕ будут постепенно размываться. Поэтому крайне важно настоять на том, что принципы и обязательства ОБСЕ не могут быть пересмотрены в ходе переговоров. Тем не менее, необходимы дискуссии об их значении и трактовке, и нет оснований предполагать, что это неизбежно приведет к размытию этих принципов. Напротив, если не обсуждать обязательства ОБСЕ, их значение в ряде стран со всей вероятностью продолжит уменьшаться.

Диалог о нормах потребует долговременных усилий, которые не будут иметь видимого эффекта в краткосрочной перспективе. Он будет плодотворен только в том случае, если он не будет ограничен выдвижением обвинений в адрес определенных стран, но будет также затрагивать недостатки западных демократий, которые становятся все более очевидными в результате тенденции к авторитаризму. Важную роль здесь могут сыграть форматы *Track II* и *Track 1,5*. В докладе Сети аналитических центров и академических институтов ОБСЕ «Европейская безопасность — вызовы на общественном уровне» содержатся рекомендации о необходимости «проводить диалог о нормах на общественном уровне» и «создать формат для дискуссии об общей нормативной основе, начиная с определения статус-кво»[10].

Усиление оперативных возможностей ОБСЕ

Случай с Украиной демонстрирует возможности ОБСЕ, а также их пределы. Политическое урегулирование этого конфликта проис-

ходит не в контексте ОБСЕ, а в «нормандском формате» (Германия, Россия, Украина, Франция) и на двустороннем уровне, в то время как Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ старается осуществить на местах те политические решения, которые были достигнуты на этих уровнях. Синхронизацией этих уровней занимается Трехсторонняя контактная группа (Россия, Украина, ОБСЕ), которая проводит переговоры с фактическими властями в Донецкой и Луганской областях[11], подписавшими Минские соглашения наряду с членами Трехсторонней группы.

Тот факт, что ОБСЕ не занимает ведущую позицию в политическом плане, не означает, что выполняемые ей задачи не важны. Напротив, нынешняя деятельность СММ на местах в Восточной Украине крайне важна для процесса урегулирования конфликта; эти усилия не могут быть реализованы ни одной другой международной организацией. ЕС и НАТО сами втянуты в конфликт, а ООН меньше всего хочет вмешиваться в него в связи с тем, что она и так перегружена задачами в других регионах, особенно в Африке. По крайней мере, в этом конкретном случае ОБСЕ является незаменимым инструментом реализации принятых решений.

Никто не ожидал, что ОБСЕ сможет экипировать и развернуть СММ численностью в тысячу человек всего за пару месяцев. Значительно более сильным организациям, таким, как ООН и ЕС, для решения этой задачи потребовалось бы гораздо больше времени. Это не пустые слова, поэтому стоит рассмотреть более детально, каким образом ОБСЕ смогла так быстро это сделать.

Во-первых, Центр по предотвращению конфликтов систематически и творчески претворял на практике Решение № 3/11 об элементах конфликтного цикла[12], принятое Советом министров в Вильнюсе в 2011 г. Ключевыми здесь оказались две важные инновации: *план быстрого развертывания участников оперативного реагирования*, составленный по образцу других полевых операций ОБСЕ, позволил в течение нескольких дней начать работу первой группы численностью около 30 человек, а *виртуальный перечень оборудования*, созданный на основе заранее подготовленных контрактов, облегчил быстрые закупки. «Благодаря заранее подготовленным контрактам Секретариат смог закупить все бронежилеты на складе в Австрии, доставить ряд новых бронированных машин в Киев в течение суток и закупить другое важное оборудование. Когда люди прибыли на место, они имели все необходимое оборудование»[13]. В сравнении с единственной другой полевой операцией сопоставимого масштаба в истории ОБСЕ — Миссией ОБСЕ в Косово — в случае СММ был продемонстрирован значительно более высокий уровень оперативной подготовленности.

Вторым фактором, способствовавшим успеху, стало в высшей степени энергичное руководство Швейцарии, которая выполняла функции председательства в ОБСЕ в 2014 г. Она не только инициировала

и направляла политический процесс, но и оказала серьезную поддержку оперативным усилиям Организации.

В-третьих, многие государства-участники поддержали развертывание и деятельность СММ, прикомандировав к ней свой персонал и добровольно предоставив финансовые средства, покрывшие значительную часть бюджета СММ в первоначальный период. Осенью 2016 г. 44 государства-участника направили в СММ почти 700 наблюдателей[14]. Особую политическую ответственность взяли на себя Франция и Германия как медиаторы «нормандского формата».

В целом, в контексте развертывания СММ и в том, что касается предварительных условий ее деятельности, интересны два момента. *Во-первых*, несмотря на то, что точно определить весомость каждого из вышеупомянутых взаимосвязанных факторов крайне сложно, можно сказать, что реализацию решения № 3/11 целиком взяли на себя исполнительные структуры ОБСЕ, а на других двух этапах к этому добавился существенный вклад председательствующей стороны и государств-участников. Тот факт, что на тот момент одновременно присутствовали все три фактора, взаимодействие которых шло без всяких трений, можно рассматривать как счастливое совпадение. В более общем смысле следует отметить, что максимально эффективная работа ОБСЕ требует сотрудничества сильной председательствующей стороны, других государств-участников и исполнительных структур ОБСЕ.

Во-вторых, благодаря постепенной реализации решения № 3/11 на протяжении двух лет, ОБСЕ удалось оперативно развернуть СММ сразу же после принятия решения о ее мандате 21 марта 2014 г. Это показало значительное повышение уровня оперативности ОБСЕ.

Таким образом, вывод, который можно сделать из опыта, полученного ОБСЕ в контексте событий в Украине, заключается в том, что стремительный рост ее оперативных возможностей может быть обусловлен предшествующей ему фазой постепенных улучшений. Остается надеяться, что этот опыт сохранит свою актуальность и в дальнейшем, особенно если ОБСЕ придется столкнуться с ситуацией, когда необходимо будет развернуть полевую операцию такого же или даже большего масштаба: будь то полицейская миссия в Украине, которую не раз запрашивало украинское правительство, или операция по поддержанию мира в Нагорном Карабахе вслед за соглашением о разрешении конфликта[15].

Политическое руководство

В нынешней ситуации политическое руководство является ключевым фактором. Последнюю пару лет ОБСЕ, к счастью, действовала под руководством сильных председательств, и, вероятно, такое положение дел сохранится и в ближайшем будущем. Что же касается долгосрочной перспективы, есть несколько вариантов совместного руководства

Организацией, которое могло бы способствовать институционализации более сильных механизмов управления. Одним из возможных решений на этом направлении является сильная Тройка, в которой руководство председательствующей стороны будет усилено вкладом предыдущего и будущего председательств. Начиная с председательства Швейцарии в 2014 г., Тройка стала значительно сильнее. Также было отмечено, что не стоит менять спецпредставителей председательств каждый год, а следует позволить им выполнять свои функции на протяжении нескольких лет. Еще один вариант заключается в том, что заинтересованное государство может взять на себя пост председателя одного из трех комитетов Постоянного совета или какой-либо неформальной рабочей группы, посвященной конкретному вопросу. Хороший пример — неформальная рабочая группа по вопросам кибербезопасности, которая в январе 2016 г. достигла соглашения о втором пакете мер укрепления доверия под руководством постоянного представителя США при ОБСЕ Дэниела Бэра.

Подобные инициативы возможны и в отношении более оперативных вопросов. Несколько лет назад группа государств, включающая в себя Финляндию, Швейцарию и Турцию, поставила своей целью создание в рамках Центра предотвращения конфликтов структуры, способной выполнять функции посредника. Эта цель была достигнута. Есть и другие примеры, но важнее всего — изменение образа мышления: государства должны чувствовать ответственность за Организацию постоянно, а не только в год своего председательства.

Примечания:

[1] См.: ОБСЕ. Двадцать третья встреча Совета министров. От Лиссабона до Гамбурга: декларация о 20-й годовщине принятия концептуальной базы ОБСЕ для контроля над вооружениями. MC.DOC/4/16. Гамбург. 9 декабря 2016 г. // http://www.osce.org/ru/cio/290656

[2] См.: ОБСЕ. Двадцать третья встреча Совета министров. Решение № 4/16. Совершенствование надлежащего управления и повышение взаимосвязанности. MC.DEC/4/16. Гамбург. 9 декабря 2016 г. // http://www.osce.org/ru/cio/290681

[3] См.: ОБСЕ. Двадцать третья встреча Совета министров. Решение № 3/16. Роль ОБСЕ в управлении массовым перемещением мигрантов и беженцев. MC.DEC/3/16. Гамбург. 9 декабря 2016 г. // http://www.osce.org/cio/289491

[4] См.: ОБСЕ. Двадцать третья встреча Совета министров. Заявление министров о переговорах о процессе приднестровского урегулирования в формате «5+2». MC.DOC/2/16. Гамбург. 9 декабря 2016 г. // http://www.osce.org/cio/288181

[5] См.: *Нойкирх К.* Специальная мониторинговая миссия в Украине // Ежегодник ОБСЕ 2014: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. — М., 2017. — С. 213–230.

[6] См.: FPÖ schließt Abkommen mit «Einiges Russland» [Австрийская партия свободы заключает договор с «Единой Россией»] // *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 20 December 2016. P. 2.

[7] ОБСЕ. От Лиссабона до Гамбурга. — Цит. раб. — Прим.1. Пар. 2 и 3.

[8] ОБСЕ. Двадцать третья встреча Совета министров. Декларация о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему. MC.DOC/1/16. Гамбург. 9 декабря 2016 г. // http://www.osce.org/ru/cio/290491

[9] *Де Бришамбо М. П.* Шесть лет в должности Генерального секретаря ОБСЕ: аналитическая и личная ретроспектива // Ежегодник ОБСЕ 2011: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. — М., 2013. — С. 45.

[10] *Zellner W., Chernykh I., Délétroz A., Evers F., Kunz B., Nünlist C., Remler P., Semeniy O., Zagorski A.* European Security — Challenges at the Societal Level // OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions. Hamburg. December 2016. P. 32.

[11] Отчет о работе Трехсторонней контактной группы см. здесь: *Тальявини Х.* Посредничество в ходе кризиса в Восточной Украине до 23 июня 2015 г. // Ежегодник ОБСЕ 2015: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. — М., 2017. — С. 247–258. Посол Тальявини была первым специальным представителем Председателя ОБСЕ по конфликтному урегулированию на востоке Украины.

[12] ОБСЕ. Восемнадцатая встреча Совет министров. Решение № 3/11 об элементах конфликтного цикла, связанных с повышением потенциала ОБСЕ по раннему предупреждению, срочным действиям, содействию диалогу, поддержке посредничества и постконфликтному восстановлению. MC.DEC/3/11. ВильнюС. 7 декабря 2011 г. // http://www.osce.org/ru/mc/86625.

[13] *Нойкирх*. Цит. раб.

[14] См.: ОБСЕ. Специальная мониторинговая миссия в Украине. Отчет о работе по состоянию на 26 октября 2016 г. // http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/277401

[15] Подробнее о том, чего недостает ОБСЕ для проведения даже небольшой миротворческой операции, см. здесь: *Zellner W.* European Security: How to Strengthen OSCE Peace Operations // Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). OSCE Focus Conference Proceedings. 9–10 October 2015. Maison de la Paix. Geneva 2016. P. 92–112.

Патриция Флор

От Лиссабона до Гамбурга: поддерживая новый этап контроля над обычными вооружениями в Европе

Контроль над вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности в период председательства Германии в ОБСЕ в 2016 г.

Встреча Совета министров ОБСЕ в Гамбурге в декабре 2016 г. стала важной вехой для безопасности в Европе. Вопреки ожиданиям оказалось возможным принять важные министерские декларации, особенно в области контроля над обычными вооружениями и мер укрепления доверия. Соглашение, достигнутое в Гамбурге и озаглавленное «От Лиссабона до Гамбурга: декларация о 20-й годовщине принятия концептуальной базы ОБСЕ для контроля над вооружениями», имеет не только символическое политическое значение, но и включает четкий мандат начать «структурированный диалог» по проблемам политики безопасности в Европе и их влиянию на политику в области контроля над вооружениями. Это означает, что сделан решающий шаг к тому, чтобы инициатива министра иностранных дел Франка-Вальтера Штайнмайера по контролю над вооружениями прочно заняла место в повестке дня ОБСЕ.

Трещины в европейской архитектуре контроля над вооружениями

В течение многих лет после окончания холодной войны казалось очевидным, что общие принципы и обязательства, заложенные Уставом Организации Объединенных Наций, Хельсинкским заключительным актом и Парижской хартией, создадут опоры для мира, стабильности и сотрудничества в Европе в будущем. Однако в этих опорах образовались трещины. Аннексия Россией Крыма в нарушение международного права и продолжающаяся интервенция Москвы в Восточной Украине разрушили доверие, которое с таким трудом выстраивали на протяжении сорока лет, поставили под вопрос всю нашу архитектуру сотрудничества в сфере безопасности, основанную на общих ценностях и принципах, и ввергли Европу в самый серьезный кризис в области безопасности со времен окончания холодной войны. Проявления этого кризиса мы

ощущаем почти каждый день. К примеру, через 26 лет после окончания конфронтации между западным и восточным блоками в Европе снова проводятся крупномасштабные военные учения, военные самолеты играют в кошки-мышки над Балтийским и Черным морями, растут опасения возможной эскалации — намеренной или случайной.

Председательствуя в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в 2016 г., Германия сознательно взяла на себя ответственность, поступив так не вопреки нынешним проблемам в области политики безопасности в Европе, а именно из-за них. В наши трудные времена особенно важно сохранять и увеличивать там, где это возможно, значение ОБСЕ как незаменимого форума для диалога, безопасности и укрепления доверия в Европе. В дополнение к своей деятельности по урегулированию кризиса и конфликтов в Украине федеральное правительство Германии в период председательства усиленно работало над тем, чтобы ОБСЕ вышла на верный путь к будущему — долгий и трудный путь к возвращению архитектуры безопасности в Европе, основанной на сотрудничестве. В этом подходе выделяются три направления: возобновление диалога, восстановление доверия, воссоздание безопасности.

Инструменты контроля над обычными вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности (МУДБ), разработанные в рамках ОБСЕ, с самого начала были одним из столпов европейской архитектуры безопасности, основанной на сотрудничестве. Путь к этим инструментам проложил долгий и временами трудный диалог между высокопоставленными политиками и военными по фундаментальным проблемам европейской безопасности и о достижении более стабильного военного баланса в Европе, начатый более сорока лет назад под эгидой Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Одним из самых важных результатов этого диалога стала развернутая система взаимосвязанных и усиливающих друг друга соглашений по контролю над вооружениями, направленная на заблаговременное сдерживание потенциальных шагов к будущей эскалации.

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) между тогдашними членами НАТО и Организации Варшавского договора, заключенный в 1990 г., — ключевой элемент этой архитектуры контроля над вооружениями. На сегодняшний день он уже привел к ликвидации более 60 тысяч единиц тяжелого вооружения в Европе. Особенно важную роль в снижении военной напряженности сыграли его региональные ограничения по численности вооруженных сил, которые могут быть размещены; тем самым была укреплена безопасность и стабильность в Европе. Венский документ и его механизмы минимизации риска и укрепления доверия (в том числе предварительное оповещение и наблюдение за крупномасштабными военными учениями), а также совместные наблюдательные полеты, предусмотренные Договором об от-

крытом небе, тоже значительно увеличили доверие и предсказуемость в отношении вооруженных сил в регионе ОБСЕ. На встрече Совета министров ОБСЕ в Лиссабоне в 1996 г. эта система взаимно усиливающих друг друга соглашений получила название Лиссабонской рамочной структуры контроля над вооружениями в регионе ОБСЕ.

Сейчас, спустя примерно двадцать лет, в этой архитектуре контроля над обычными вооружениями, которая много лет была надежным гарантом безопасности и стабильности, обнаружились заметные трещины. Она не успевает за военными, технологическими и, прежде всего, политическими переменами в Европе. К примеру, адаптированный ДОВСЕ, подписанный в 1999 г., так и не вступил в силу из-за того, что Россия не в полной мере выполнила свои обязательства вывести войска с территорий Молдовы и Грузии. С 2007 г. нам также приходится иметь дело с односторонним решением России о приостановке действия первоначального ДОВСЕ. Многочисленные кризисы и региональные конфликты обнаружили очевидные ограничения применимости существующих инструментов, а кризис в Украине и вокруг нее углубил раскол между Россией и Западом. Механизмы Венского документа и Договора об открытом небе, направленные на поддержку большего доверия и стабильности, страны все чаще обходят посредством лазеек в формулировках, игнорируя дух этих договоров.

Вкратце можно сказать, что архитектура контроля над вооружениями на основе ОБСЕ переживает кризиС. В результате появилась опасность новой гонки вооружений в Европе. Мы должны это предотвратить.

Структурирование будущего контроля над обычными вооружениями

Одна из инициатив, связанных с Лиссабонской рамочной структурой контроля над вооружениями, старт которой был дан в 2016 г. во время председательства Германии в ОБСЕ, особенно примечательна.

В преддверии неформальной встречи министров иностранных дел стран ОБСЕ в Потсдаме в сентябре 2016 г., Франк-Вальтер Штайнмайер призвал к созданию новой системы контроля над обычными вооружениями. Цель этой инициативы — вернуться к большей предсказуемости, ослаблению военной напряженности и прозрачности с учетом новых тенденций в сфере безопасности в Европе. Наряду с усилиями по модернизации мер укрепления доверия и безопасности, предусмотренных Венским документом, инициатива в области контроля над вооружениями была для Германии одним из приоритетов в год ее председательства в ОБСЕ. В связи с этим министр Штайнмайер призвал к срочному началу структурированного диалога о современных проблемах в сфере безопасности и будущем контроля над обычными вооружениями в Европе.

И неформальная встреча министров иностранных дел стран ОБСЕ в Потсдаме, и многочисленные последующие двусторонние переговоры подтвердили интерес многих государств — участников ОБСЕ к этой инициативе. Это особенно впечатляюще подчеркнула совместная декларация министра иностранных дел Германии и тринадцати его коллег (из Австрии, Бельгии, Болгарии, Италии, Испании, Нидерландов, Норвегии, Словакии, Финляндии, Франции, Чехии, Швейцарии и Швеции) перед встречей Совета министров ОБСЕ в Гамбурге.

Невозможно было бы достичь согласия или общего подхода без этой поддержки, без растущего энтузиазма, с которым инициатива была встречена на Совете министров в Гамбурге. После трудных переговоров впервые более чем за десятилетие стало возможным принять декларацию Совета министров о контроле над обычными вооружениями и мерах по укреплению доверия и безопасности («От Лиссабона до Гамбурга»), отметив ей двадцатую годовщину Лиссабонской рамочной структуры по контролю над вооружениями. В этой декларации министры иностранных дел согласились начать структурированный диалог о вызовах и рисках для безопасности в регионе ОБСЕ и их конкретных последствиях для будущего контроля над обычными вооружениями. Диалог начнется в 2017 г. под эгидой ОБСЕ, что будет важным сигналом о противодействии эрозии архитектуры контроля над вооружениями в Европе и о поддержке ее фундаментальной модернизации. Сейчас очень важно, чтобы мы вдохнули жизнь в этот диалог.

Усиление существующих опор и добавление новых

Среди целей, которые ставила перед собой Германия в период председательства в ОБСЕ в 2016 г., был прогресс на пути к давно ставшей необходимой модернизации Венского документа. Вместе с множеством других стран федеральное правительство Германии активно стремилось сделать так, чтобы этот важный для укрепления доверия в военной области документ соответствовал условиям будущего. Предложения Германии по уменьшению рисков, увеличению устойчивости к кризисам, расширению мер по предотвращению кризисов и опасных инцидентов и увеличению прозрачности в военной сфере были встречены с общим одобрением и активно поддержаны, причем в некоторых случаях более чем двадцатью государствами-участниками. К сожалению, не удалось преодолеть блокирование Россией обновленной версии Венского документа, который должен был быть продлен в конце 2016 г. Однако большое количество детальных поправок, предложенных в течение 2016 г., заложили важный фундамент для продолжения дискуссии о модернизации Венского документа в 2017 г., в период председательства Австрии в ОБСЕ.

В тесном сотрудничестве со странами, которые последовательно возглавляли Форум по сотрудничеству в области безопасности в 2016 г.

(Нидерланды, Польша и Португалия), Германия, председательствуя в ОБСЕ, увеличила роль Организации как платформы и инклюзивного форума для широкого диалога по проблемам европейской безопасности. К примеру, в феврале 2016 г. в Вене впервые за многие годы прошел организованный совместно с Нидерландами семинар на высоком уровне по военной доктрине. Совместно с председательствовавшими на форуме Польшей и Португалией Германия на различных мероприятиях на высоком уровне (таких, как, например, ежегодная конференция по проблемам безопасности и совмещенные встречи Постоянного комитета и Форума по сотрудничеству) поместила в центр внимания роль контроля над вооружениями и мер укрепления доверия в системе европейской безопасности.

Решив снова создать свой собственный самолет наблюдения, Германия подала важный сигнал о поддержке Договора об открытом небе — еще одного ключевого компонента европейской архитектуры контроля над вооружениями. Появление этого самолета, выполняющего наблюдательные полеты, принесет пользу многим странам — участницам Договора об открытом небе. После трагической катастрофы своего последнего самолета наблюдения в 1997 г. Германия пользовалась для совместных наблюдательных полетов самолетами, предоставленными другими государствами-участниками. С тех пор как Договор об открытом небе вступил в силу, информация о вооруженных силах, гражданской и военной инфраструктуре государств-участников, полученная в результате более чем 1300 полетов, значительно способствовала укреплению доверия в евроатлантическом регионе. Более того, Договор об открытом небе — это тот европейский режим контроля над обычными вооружениями, в котором Россия работает наиболее активно.

Однако наряду с более традиционными методами контроля над обычными вооружениями в Европе нельзя не обратить внимание на связанные с этим другие важные области работы ОБСЕ. После публикации в 2000 г. документа ОБСЕ о легком и стрелковом оружии Организация играет ведущую роль в этой области во всем мире. Ежегодный обмен информацией гарантирует полную прозрачность в том, что касается запасов, экспорта и импорта такого оружия. В будущем эта информация должна стать публичной. Государства — участники ОБСЕ по запросу также получают поддержку их проектов в таких областях, как уничтожение излишков оружия и боеприпасов, обеспечение большей безопасности хранилищ. Такое сочетание нормативных актов, обмена информацией и проектов делает ОБСЕ уникальной. Это одна из причин, по которым федеральное правительство в очередной раз увеличило свой вклад в трастовый фонд важных проектов ОБСЕ. В 2017 г. оно предоставит 1,8 млн евро. Принятая в Гамбурге декларация Совета министров о проектах помощи ОБСЕ в области стрелкового оружия и легких вооружений подчеркивает пользу, которую уже приносит такая деятельность

и ее перспективы на будущее, что также играет роль в предотвращении терроризма, а в политическом плане обращает внимание на широкое поле для сотрудничества, в котором, несмотря на продолжающиеся кризисы и споры, достигнут прогресс.

Еще один инструмент выстраивания доверия — это Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности. Он связывает ключевые идеи Хельсинкского заключительного акта, имеющие отношение к безопасности и сотрудничеству, с проблемами, касающимися внутреннего развертывания вооруженных сил в свободном демократическом обществе, в соответствии с верховенством права. С современной точки зрения, это удивительно актуальный и инновационный документ, совершенно не утративший значимость. В период председательства Германии в ОБСЕ были организованы многочисленные мероприятия с целью информирования наших партнеров как внутри ОБСЕ, так и вне ее о Кодексе поведения. На ежегодной конференции по Кодексу поведения, состоявшейся в министерстве иностранных дел Германии в Берлине в июне 2016 г., впервые начата дискуссия о всестороннем парламентском контроле над сектором безопасности, в том числе всеми вооруженными, полицейскими и полувоенными силами, а также разведслужбами.

В 2016 г. ОБСЕ продемонстрировала свою способность справляться с новыми угрозами и теми вызовами, которые они представляют для политики в сфере безопасности. Хороший пример — постоянно углубляющееся и ускоряющееся распространение цифровых технологий. С одной стороны, этот процесс создает огромные возможности, и этим необходимо воспользоваться, не в последнюю очередь потому что это тоже создает перспективы укрепления безопасности и сотрудничества в Европе. Однако в то же время страны — участницы ОБСЕ должны отвечать на новые потенциальные угрозы и сценарии эскалации, возникающие вследствие цифровой революции. Достигнутое соглашение о комплексе дальнейших мер по установлению доверия в сфере кибербезопасности — еще одно достижение Германии в период председательства в ОБСЕ. В связи с присущими электронным коммуникациям проблемами атрибуции, то есть установления, кто из реальных участников процесса осуществил ту или иную кибероперацию, укрепление доверия в этой области особенно важно. Меры, направленные на поддержку прозрачности и сотрудничества, помогают предотвратить или прервать возникновение спиралей эскалации, причиной которых становятся инциденты в киберпространстве. Германия выдвинула инициативы и обеспечила импульсы для разработки дальнейших мер по укреплению доверия и более эффективной реализации существующих мер с помощью многочисленных документов с изложением позиции. Решение Совета министров, принятое в Гамбурге, определенно поддерживает такой подход и дает ясные указания продолжать работу над кибербезопасностью в многомерной рабочей группе.

Заключение

За время председательства Германии в ОБСЕ была достигнута значительная активизация в области контроля над обычными вооружениями и мер по установлению доверия. В повестку дня прочно вошел возобновленный диалог между странами — участницами ОБСЕ, в особенности по проблемам, касающимся контроля над обычными вооружениями. Теперь необходимо сделать эти перемены к лучшему постоянными и устойчивыми, тесно сотрудничая со следующими председателями — Австрией в 2017 г. и Италией в 2018 г. Скептики возразят, что сегодняшний климат в сфере безопасности в регионе ОБСЕ неблагоприятен для новых инициатив. Но на это следует ответить, что контроль над обычными вооружениями и меры по укреплению доверия и безопасности никогда не были инструментами, рассчитанными на идеальные погодные условия; наоборот, причина их появления — потребность в большей стабильности и предсказуемости, то есть в большей безопасности, особенно в периоды турбулентности. Во время встречи Совета министров в Гамбурге прогноз предвещал бурю, но, продолжая метафору, можно сказать, что оказалось возможным обойти опасные мели и, по меньшей мере, в некоторых областях вместе проложить курс в новом направлении. В этом, несомненно, сыграли свою роль в целом позитивные и обнадеживающие итоги председательства Германии в ОБСЕ в 2016 г.

Вольфганг Рихтер

Восстановление контроля над обычными вооружениями в Европе. Укрепление военной стабильности во времена кризиса

Введение

В конце сентября 2016 г. в Вене завершилась без ощутимых результатов пятая Конференция по рассмотрению действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Россия, приостановившая выполнение договора в 2007 г., в ней не участвовала. Несколько государств НАТО также не являются участниками договора, в том числе балтийские государства. Конференция вновь подтвердила, что договор больше не вносит весомый вклад в обеспечение военного сдерживания и предсказуемости в Европе, охваченной новыми конфликтами, конфронтационным пониманием безопасности и опасностью военной эскалации. На этом фоне в конце августа 2016 г. министр иностранных дел Германии Франк-Вальтер Штайнмайер предложил провести «структурированный диалог», чтобы изучить вопрос о том, как можно возобновить контроль над обычными вооружениями. Инициативу поддержали 14 европейских государств. Однако до сих пор нет ясности в отношении политических предпосылок, военного содержания и сроков для любых новых соглашений. Если эта инициатива будет иметь какой-либо авторитет и долгосрочный эффект, настало время ответить на эти вопросы.

В предложении министра иностранных дел Штайнмайера о возобновлении контроля над обычными вооружениями определено пять областей, в которых необходимо принять новые меры:

1. Региональные верхние пределы, минимальные расстояния и меры прозрачности (особенно в чувствительных в военном плане регионах, таких, как Балтия);
2. Новые военные возможности и стратегии (например, мобильность, транспортные возможности);
3. Новые системы вооружений (например, дроны);

Примечание: эта статья ранее опубликована как: *Richter W.* Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa [Возрождение контроля над обычными вооружениями в Европе] // SWP-Aktuell. 76/2016 // https://www.swp-berlin.org/publikation/neubelebung-der-konventionellen-ruestungskontrolle-in-europa

4. Эффективная, быстро развертываемая и гибко организуемая проверка, способная к автономному действию в периоды кризисов (например, осуществляемая ОБСЕ);
5. Применимость на спорных территориях[1].

Какие именно военные меры необходимы в каждой области, еще предстоит прояснить, равно как и вопрос о политической и правовой основе, в рамках которой должны заключаться какие-либо новые договоренности. Тем не менее в этом предложении упоминается ОБСЕ как подходящий форум для такого структурированного диалога.

Перечень тем для обсуждения указывает на сложность политических и военных проблем, связанных с возобновлением контроля над обычными вооружениями. Эти предложения были встречены с пониманием в регионе ОБСЕ, но также получили и свою порцию критики. В частности, у многих вызывает беспокойство число вопросов, которые остаются открытыми и требуют прояснения.

Реакции в регионе ОБСЕ

Несмотря на отсутствие ясности в отношении общего подхода, немецкая инициатива с того момента заручилась поддержкой растущего числа государств-единомышленников, которые проявили интерес к диалогу о будущей роли и форме контроля над вооружениями в Европе. Они сформировали неофициальную группу, которая сегодня играет роль предварительного формата для диалога. В нее входят такие европейские государства НАТО, как Чехия, Франция, Италия, Нидерланды, Норвегия, Словакия и Испания; а также нейтральные члены ЕС и государства — участники ОБСЕ, включая Австрию, Финляндию, Швейцарию и Швецию. 25 ноября 2016 г. 14 министров иностранных дел сделали совместное заявление, в котором содержится призыв к возобновлению контроля над обычными вооружениями. Они призвали инициировать пробный структурированный диалог, где ОБСЕ играла бы роль центрального форума.

До этого заявления США и страны Балтии реагировали на предложение Германии осторожно. Эксперты НАТО выразили обеспокоенность в связи с тем, что, например, пределы регионального развертывания могут противоречить решениям Варшавского саммита июля 2016 г. по укреплению военного присутствия Североатлантического альянса. Более того, они считают, что возобновление переговоров между НАТО и Россией по контролю над обычными вооружениями означало бы возвращение к сотрудничеству в области безопасности и обычным рабочим отношениям. По их мнению, это будет противоречить позиции Альянса по поводу того, что отношения с Россией можно нормализовать только после урегулирования украинского кризиса в соответствии с международным правом.

США подчеркивают важность согласованных принципов, которые Россия продолжает нарушать. Вследствие этого США полагают, что переговоры о новых механизмах контроля над вооружениями пока невозможны. Госдепартамент придерживается позиции о том, что необходимо сохранить существующие режимы, модернизировать Венский документ о мерах укрепления доверия и безопасности (МУДБ) и укрепить Договор об открытом небе.

Кроме того, США предлагают структурированный диалог в ОБСЕ для обсуждения проблем в сфере безопасности и восприятия угроз во всех трех измерениях Организации. Такой диалог также должен затрагивать тенденции развития военных доктрин, стратегий и опасной военной деятельности. Цель должна заключаться в совершенствовании существующих инструментов для предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и военной транспарентности.

Хотя Россия оценивает причины европейского кризиса иначе, чем Запад, и возлагает основную вину за эрозию ДОВСЕ на него, Москва все же выразила готовность вступить в диалог по вопросам международной безопасности и стабильности, так как он основан на равенстве и взаимном признании интересов в сфере безопасности каждой стороны. Однако Москва не желает играть ведущую роль в инициировании такого процесса, а, скорее, ждет реакции тех членов НАТО, которые, по ее мнению, привели к тому, что контроль над вооружениями зашел в тупик.

ДОВСЕ неэффективен

Нам не следует удивляться тому, что дискуссия о возрождении контроля над обычными вооружениями возвращается в момент самого серьезного кризиса европейской безопасности со времен окончания холодной войны. В условиях кризиса легко осознать угрозы, возникающие не только из-за неадекватных правил прозрачности Венского документа, но и из-за отсутствия эффективных правил для ограничения наступательных военных возможностей.

ДОВСЕ не соответствует ни политическому, ни военному положению в сфере безопасности в Европе. Поскольку его режим ограничений отражает поставленную в 1990 г. задачу создать баланс сил между двумя военными блоками, существовавшими в то время, он не оказывает стабилизирующего воздействия в тех районах Восточной Европы, где напряженность в настоящее время высока. Он по-прежнему сосредоточен на разъединении сил в Центральной Европе с Германией в ее центре.

ДОВСЕ рассматривает Центральную и Восточную Европу как единую группу государств, которая должна соблюдать те же верхние пределы, что и 16 государств НАТО по состоянию на 1990 г. Теперь, когда НАТО расширилась на Восток, это приводит к тому, что союзники в Центральной Европе сохраняют военный баланс друг с другом, а при-

граничная российская Калининградская область оказалась в другом субрегионе ДОВСЕ.

В Черноморском регионе определение ДОВСЕ «фланговой зоны» также утратило военную значимость, поскольку Румыния и Болгария присоединились к Альянсу, и США начали размещать там войска в 2007 г. Однако, согласно групповой логике ДОВСЕ, эти две страны НАТО должны согласовывать свои действия с Россией в поддержании военного баланса с «западными» фланговыми государствами.

В балтийском регионе, где напряженность между государствами НАТО и Россией резко возросла после 2014 г., в настоящее время не существует механизмов контроля над вооружениями, поскольку страны Балтии не являются участниками ДОВСЕ, попытка адаптировать ДОВСЕ не удалась, а Россия приостановила действие договора в конце 2007 г.

Неудачная попытка адаптировать ДОВСЕ

Ввиду запланированного расширения НАТО в Центральной Европе, которое состоялось в 1999 г., государства — участники ДОВСЕ при поддержке всех остальных государств — участников ОБСЕ приняли решение адаптировать подход к ДОВСЕ. Чтобы развеять озабоченность России по поводу изменений в нормах европейской безопасности после 1990 г., государства НАТО впервые предложили заключить соглашение об адаптации ДОВСЕ, углубить отношения между НАТО и Россией, а также укрепить роль ОБСЕ в качестве всеобъемлющей структуры.

Эти параметры для адаптированного режима европейской безопасности были закреплены в Основополагающем акте Россия-НАТО 1997 г. и в Стамбульском документе Саммита ОБСЕ 1999 г. С учетом ожидаемых региональных верхних пределов будущего соглашения об адаптации ДОВСЕ в 1997 г. партнеры по НАТО также договорились, что никакие дополнительные значительные боевые силы не будут размещены на постоянной основе. В 1999 г. Россия сделала те же заверения в отношении своих областей Калининграда и Пскова, которые граничат с Польшей и странами Балтии. Россия также заключила аналогичное двустороннее соглашение с Норвегией, охватывающее Северную Европу.

Соглашение об адаптированном ДОВСЕ (АДОВСЕ), подписанное 30 государствами — участниками ДОВСЕ в 1999 г., было призвано заменить устаревшие блоковые ограничения ДОВСЕ на национальные и территориальные верхние пределы для каждого государства-участника. Оно также было направлено на укрепление субрегиональной стабильности в фрагментированном ландшафте Восточной Европы, где военные силы были (и остаются) меньшими, чем во время холодной войны, но где мир и стабильность также находятся под угрозой из-за территориальных споров между молодыми государствами, возникшими после распада Советского Союза и Югославии.

В то же время АДОВСЕ был открыт для присоединения новых государств, входивших в область применения, которая простирается от Атлантики до Урала. Эта открытость была нацелена на создание пространства общей безопасности без разделительных линий и без геополитической игры с нулевой суммой, как того требует Хартия европейской безопасности. Хартия также была принята на Стамбульском саммите ОБСЕ в 1999 г.

Однако АДОВСЕ не вступил в силу. Его ратифицировали только четыре восточноевропейских государства, в том числе Россия (в 2004 г.). Государства НАТО под руководством США согласились ратифицировать его только тогда, когда Россия полностью выполнит свои политические обязательства, вытекающие из Стамбульского Заключительного акта ДОВСЕ. Они касались вывода вооружений и войск, дислоцированных в Грузии и Молдове.

При этом даже в рамках самого Североатлантического альянса существовали разногласия относительно того, включали ли российские обязательства вывода войск, дислоцированных в конфликтных зонах в Абхазии и Приднестровье с одобрения Организации Объединенных Наций (ООН) и ОБСЕ с целью оказания поддержки находившихся там миротворческих миссий. Остатки российского склада боеприпасов в Приднестровье, все еще охраняемого российскими войсками, были еще одним источником западной критики. НАТО не изменила свою позицию даже тогда, когда Россия вывела из Грузии свои регулярные войска и вывезла регулируемое ДОВСЕ вооружение из Приднестровья (2000–2007 гг.).

Россия отреагировала в декабре 2007 г., приостановив действие ДОВСЕ. Дальнейшие дискуссии о том, как АДОВСЕ может быть приведен в действие, были омрачены новыми геополитическими конфликтами между Россией и США. В центре этих дискуссий были споры вокруг выхода США из Договора о противоракетной обороне (ПРО) и развертывания стратегических ракетных систем (с 2001 г.), войны в Ираке в 2003 г., независимости Косово и решения, принятого НАТО в Бухаресте в 2008 г., о том, чтобы предложить Грузии и Украине перспективы будущего членства. В то же время Россия усилила поддержку де-факто существующих режимов в сепаратистских регионах Грузии. Дискуссии вокруг АДОВСЕ были прерваны во время войны в Грузии в 2008 г.

Политические препятствия, помешавшие новому старту

Тот факт, что даже политика «перезагрузки» президента США Барака Обамы в отношении России не смогла привести к прорыву в области контроля над обычными вооружениями после 2009 г., показывает, насколько серьезны политические препятствия для активизации движения в этом направлении. Неофициальные дискуссии о пере-

загрузке, проведенные в общей сложности 36 государствами ДОВСЕ и членами НАТО в 2010 и 2011 гг., также закончились безрезультатно. Фундаментальные вопросы международного права и их связь с территориальными конфликтами в Грузии оказались непреодолимыми препятствиями. В то время как Россия признавала норму о необходимости «согласия принимающей стороны», США настаивали на том, что с Грузией должно согласовываться развертывание российских войск в Абхазии и Южной Осетии, чья независимость была признана Россией.

С 2011 г. не было предпринято никаких серьезных попыток возродить контроль над обычными вооружениями. Тем не менее, эрозия, которая происходила на протяжении многих лет, получала мало политического признания до тех пор, пока изъяны военной стабильности и прозрачности не стали слишком очевидными в ходе украинского кризиса и нового роста напряженности между НАТО и Россией. Таким образом, как представляется, есть веские основания для призыва к возрождению европейского контроля над вооружениями.

Однако этому по-прежнему препятствуют фундаментальные различия в политических позициях, которые занимают Альянс и Россия. Пока политика в сфере безопасности США и России не будет коренным образом переориентирована, любая попытка вернуться в АДОВСЕ будет бесполезной.

1. США продолжают настаивать на том, что они ратифицируют АДОВСЕ только после того, как Россия выведет свои войска с оспариваемых территорий в Грузии, Молдове и Украине, включая Крым. Традиция связывать контроль над вооружениями и территориальные конфликты посредством обсуждения принципов (например, «согласие принимающей страны») давно устоялась в Конгрессе США, а согласие Конгресса требуется для вступления договора в силу.
2. Страны Балтии опасаются, что присоединение к АДОВСЕ будет означать переговоры о региональных верхних пределах, которые ограничат их возможности в области национальной и коллективной обороны.
3. Государства с территориальными конфликтами будут продолжать использовать свою возможность блокировать ратификацию, чтобы добиться своих национальных целей. До сих пор их поддерживали США и ряд восточноевропейских государств.
4. Региональные ограничения АДОВСЕ устарели после второго расширения НАТО на восток в 2004 г. Россия отвергает, прежде всего, фланговые правила и ограничения для временного развертывания свыше территориальных пределов.

На этом фоне выглядело реалистичным, что немецкая инициатива не рекомендовала вернуться к АДОВСЕ, но и усилия начать все сначала также осложнены существующими политическими ограничениями.

Таким образом, США считают возобновление контроля над обычными вооружениями не только ненужным на данный момент, но и невозможным и бессмысленным до тех пор, пока существующие обязательства не будут выполнены. Нынешний подход Госдепартамента США, который концентрируется на обсуждении принципов, отражает давние политические ограничения. Если Госдепартамент продолжит настаивать на том, чтобы связать возобновление контроля над обычными вооружениями со структурированным диалогом по «третьему измерению» ОБСЕ, т.е. бесперспективными дебатами о ценностях, это приведет к тому, что такая инициатива потерпит неудачу еще до того, как начнется детальное обсуждение военных аспектов новых соглашений.

Предложение США начать с обсуждения угроз, военных доктрин и угроз военной деятельности в рамках структурированного диалога, по-видимому, должно быть основано на тактических соображениях. Решение НАТО расширить свое присутствие в «прифронтовых государствах», по-видимому, основывалось именно на существующем анализе угроз. В этом же контексте США и НАТО предложили повысить военную прозрачность (российских войск) и «модернизировать» Венский документ.

Аргумент о том, что инициатива по возрождению контроля над обычными вооружениями является политически сомнительной, поскольку это будет означать возвращение к сотрудничеству в области безопасности и отношениям в формате «business as usual» с Россией, представляется неубедительным, поскольку НАТО стремится модернизировать именно Венский документ, то есть основное соглашение о сотрудничестве в области безопасности в регионе ОБСЕ. В нем также подчеркивается значение контроля над обычными вооружениями для обеспечения общей безопасности.

Если необходимо восстановить значение принципов европейской структуры безопасности, центральную роль должен играть контроль над обычными вооружениями. Только он может обеспечить военные ограничения и стабильность; сама по себе прозрачность не может этого гарантировать. Вот почему на протяжении более двух десятилетий ОБСЕ и НАТО определяли ДОВСЕ как «краеугольный камень европейской безопасности». Коммюнике Варшавского саммита НАТО также подтвердило приверженность контролю над обычными вооружениями.

Политический процесс и руководящие принципы перезапуска системы контроля над обычными вооружениями в Европе

Будем ли мы рассматривать это возвращение к согласованным принципам стратегического сдерживания как «сотрудничество в обла-

сти безопасности» или как «управление конфронтацией» не так важно. Гораздо важнее понять, насколько реалистичны перспективы установления консенсуса в отношении модернизации Венского документа без сотрудничества с Россией и восстановления военной стабильности посредством взаимных договоренностей.

Даже если улучшение взаимодействия в области безопасности в Совете Россия-НАТО в настоящее время представляется невозможным, в самой природе ОБСЕ попытаться добиться этого. По этой причине необходимо как можно быстрее перевести политический процесс под эгиду ОБСЕ[2]. Это соответствует интересам нейтральных государств, которые также хотят использовать ОБСЕ для защиты своей безопасности.

В то же время было бы неразумно возлагать ответственность за эту инициативу на Форум по сотрудничеству в области безопасности (ФСБ ОБСЕ) или Постоянный совет (ПС), поскольку там она может увязнуть в рутине. Опыт говорит нам о том, что неофициальная рабочая группа открытого состава, возглавляемая Германией или австрийским председательством в 2017 г., могла бы стать перспективным шагом вперед.

Предложения Германии и США о начале структурированного диалога совместимы, даже если они по-прежнему различны в своих целях. Организованный диалог по восприятию угроз, военным доктринам и военным стратегиям является необходимой предпосылкой для обсуждения политических рамок и военной сущности потенциальных соглашений о возобновлении контроля над обычными вооружениями. Однако диалог должен быть нацелен на согласование мандата на конкретные переговоры. Успех будет, в том числе, зависеть от позиции, которой будет придерживаться правительство США в 2017 г. Дискуссии на раннем этапе с представителями новой администрации, отвечающими за эти вопросы, могут создать положительную динамику.

Тем не менее, в отношении временных рамок этого процесса необходимо быть реалистичными: переговоры по мандату ДОВСЕ длились два года, а переговоры по самому договору — еще 21 месяц. Все это позволило достичь результата после 14-летних бесплодных переговоров о «взаимном и сбалансированном сокращении вооруженных сил» в Центральной Европе. Прежде всего, политическая воля к осуществлению перемен сформировалась в достаточной степени в обоих блоках в 1989 г. Сегодня кажется, что запустить аналогичный процесс будет несравненно сложнее.

Для того чтобы новые механизмы были политически приемлемыми, они должны быть основаны на принципах «равной безопасности для государств» и «взаимности правил». У таких партнеров Альянса, как страны Балтии, не должно создаваться впечатление, что эта инициатива приведет к ограничению их способности защищать себя. Цель должна, скорее, состоять в том, чтобы предотвратить скапливание войск в рай-

онах потенциального конфликта до степени дестабилизирующей концентрации, позволяющей их использование для проведения трансграничных наступательных операций. Было бы разумно в ближайшее время сформулировать принципы и цели, чтобы избежать недоразумений, сохраняя при этом импульс для развития данной инициативы.

Крайне важно избегать создания привязок, которые блокировали этот процесс в прошлом, прежде чем начиналось обсуждение основных правил. Разумеется, необходимо будет говорить о принципах международного права и нормах ОБСЕ. Они не могут быть скомпрометированы. При этом должно быть ясно, что по основным вопросам не получится достигнуть прогресса, если государства, участвующие в конкретных конфликтах, будут придерживаться жестких позиций.

Территориальные конфликты

Контроль над вооружениями не может привести к решению территориальных конфликтов. Вместе с тем он может создать атмосферу безопасности, в которой переговоры по политическим решениям могут осуществляться без военного давления, а политические компромиссы становятся возможными, потому что локальные отступления не будут расцениваться как стратегические потери в геополитической игре с нулевой суммой.

В субрегиональных территориальных конфликтах применение стабилизирующих правил контроля над вооружениями и мер по укреплению доверия и безопасности особенно важно для снижения угрозы эскалации. Однако в целом невозможно будет включить негосударственные субъекты в соглашения между государствами, поскольку это повысит их политический статуС. По этой причине для конфликтов, где посредником выступает ОБСЕ или нейтральная третья сторона, должны создаваться специальные соглашения с нейтральной позицией в отношении статуса.

Основные военные аспекты новых соглашений о контроле над вооружениями

Концепции, возрождающие контроль над обычными вооружениями, будут убедительными, лишь если они предложат ответы на наиболее острые вопросы, связанные с политическими и военными реалиями в Европе. Они должны быть способны устранить ощущение угрозы и подвергнуть военные доктрины и действия проверяемым ограничениям. Они могли бы внести эффективный вклад в стабильность, ограничив военный потенциал, доступный для неожиданных атак, и гарантируя долгосрочную предсказуемость вариантов военных действий.

Таким образом, представляется очевидным, что ограничения системы вооружений, которые можно использовать в наступательных целях в регионах с высокой чувствительностью к политике безопасности, должны сочетаться с общеевропейскими принципами прозрачности и с мерами проверки, способными противостоять кризисам. Кроме того, необходимо учитывать возможности систем вооружений большой дальности, расположенных далеко от зон конфликта, но способных влиять на них.

Региональные верхние пределы

Концентрация военных сил — временная или постоянная — способных к наступательным действиям в приграничных регионах, может иметь крайне дестабилизирующий эффект в зонах политической напряженности. И НАТО, особенно ее восточноевропейские члены, и Россия поднимали вопросы, связанные с размещением войск другой стороной и военной деятельностью в приграничных районах. Реагирование на эти взаимные угрозы военными контрмерами могло бы повысить риск региональной гонки вооружений и увеличить вероятность военной эскалации. Чтобы этого избежать, в интересах обеих сторон необходимо ограничить потенциальную наступательную способность воспринимаемого противника.

Правила контроля над вооружениями — один из способов достижения этой задачи. Минимальные географические расстояния, количественные ограничения и интрузивные меры транспарентности в чувствительных к военным действиям регионах были бы подходящими средствами для устранения угрозы неожиданных трансграничных операций. Однако они были бы исключительно разумными в военном отношении и политически приемлемыми, если бы они включали взаимные ограничения в соответствующих военных областях по обе стороны международных границ.

Точно так же в Прибалтике и Черноморском регионе соглашение между НАТО и Россией о том, чтобы на постоянной основе не дислоцировать значительные дополнительные боевые силы, могло бы послужить отправной точкой. Это также явно относится к западным российским пограничным районам — Пскову и Калининграду. Временное превышение пределов, например, в ходе учений, должно быть возможным только при соблюдении определенного минимального расстояния от государственных границ, оно должно быть ограниченным по масштабу и подлежать проверке посредством интрузивных инспекций и обмена информацией.

Оперативные возможности

Стабилизирующие меры в зонах прямого контакта также должны учитывать географические различия. Поскольку Россия способна использовать внутренние линии коммуникации с прилегающими реги-

онами, чтобы воспользоваться преимуществами быстрой переброски сухопутных войск, она может сосредотачивать сухопутные войска в отдельных субрегионах вблизи своих границ, например, в Балтии, быстрее, чем на это способна НАТО, если Россия будет готова оставить неприкрытыми другие области. Со своей стороны, НАТО увеличивает мобильность и способность к быстрому реагированию и имеет превосходство по обычным вооружениям в Европе. В связи с этим НАТО может атаковать по всей периферии Восточной Европы, используя авиацию и оружие морского базирования дальнего действия. Открытое положение Калининградского эксклава усложняет российские расчеты. Краткосрочное тактическое преимущество в ограниченном субрегионе необходимо соразмерять с катастрофическими последствиями глобальной войны.

В любом случае комплексный подход к контролю над вооружениями также должен будет учитывать те оперативные возможности, которые позволяют оказывать военное воздействие в потенциальных зонах конфликтов и, в более общем плане, из дальнего зарубежья. Например, в ходе операций, организованных по сетевому принципу, даже небольшие подразделения могут быстро развертывать высокоточные системы дальних вооружений, расположенные вне непосредственных зон конфликта.

Способность быстро концентрировать силы или удары на большом расстоянии зависит от диапазона доступных систем вооружений, возможности развертывания войск и наличия транспортных мощностей. Любой новый подход к контролю над вооружениями должен учитывать эти факторы и делать их прозрачными и проверяемыми на общеевропейском уровне. Необходимо также учитывать накопленный эффект многонационального сотрудничества.

Новые системы вооружений

Категории вооружений, определенные в ДОВСЕ, по-прежнему имеют большое значение для проведения наступательных операций и общевойсковых операций. Однако следует также учитывать новые системы вооружений, такие как боевые беспилотные летательные аппараты. Определения, содержащиеся в ДОВСЕ, также технически способны учитывать беспилотные летательные аппараты.

Способность проводить операции, организованные по сетевому принципу, критически зависит от разведки, систем спутниковой навигации и спутников связи, современных датчиков, точных систем наведения и миниатюрных компьютерных технологий. Постоянная модернизация этих технологий находится в непрерывной конкуренции с усилиями по противодействию этим новым технологиям.

Нет смысла стремиться к ограничению таких систем и технологий, используя средства контроля над обычными вооружениями, по следу-

ющим причинам: во–первых, национальная оборона в наши дни в решающей степени зависит от эффективного функционирования таких систем; во–вторых, ведущие промышленные государства не будут отказываться от технологического лидерства; в–третьих, было бы невозможно согласовать определения, которые охватывали бы соответствующее программное обеспечение и подвергли его надежной проверке; и, в–четвертых, чрезмерно амбициозный подход будет препятствовать переговорам на глобальном уровне. Последний пункт особенно актуален в отношении объектов переговоров, которые касаются стратегических ядерных вооружений и предотвращения гонки вооружений в космическом пространстве.

Поэтому реалистичный подход к обновлению контроля над обычными вооружениями в Европе должен скорее быть сосредоточен на системах обычных вооружений, способных оказывать военное воздействие в регионах Европы с высокой напряженностью.

Прозрачность и проверка

Новые соглашения о контроле над вооружениями могут повысить политическую стабильность, только если государства уверены в способности провести проверку. Следовательно, важная информация о военных структурах, запасах вооружений, планах и деятельности, а также их верификация имеют первостепенное значение. Механизмы проверки должны быть надежными и гибкими, если они должны в ходе масштабных учений и кризисов обеспечить получение достоверной информации о военной ситуации, создать возможность для раннего предупреждения и содействовать деэскалации в случаях предполагаемой необычной военной деятельности.

Рекомендации

1. Чтобы сохранить импульс немецкой инициативы, федеральное правительство должно содействовать структурированному диалогу по ситуации в области безопасности в Европе, а также мерам по де–эскалации. Это должно быть сделано в рамках неофициальной рабочей группы ОБСЕ. Ее цель должна заключаться в получении мандата на переговоры по восстановлению соглашений о контроле над обычными вооружениями.

2. Чтобы обеспечить быстрое начало диалога как можно скорее должны быть предприняты усилия по координации между австрийским председательством ОБСЕ в 2017 г., новой администрацией США, Россией и другими ключевыми государствами. Группа мыслящих в одном направлении стран может политически продвигать процесс вперед и быть его вдохновителями.

3. Чтобы сохранить доверие к этой инициативе, необходимо как можно скорее разработать четкое представление о ее целях, политических рамках и военной сути новых механизмов. Это также может повысить шансы на достижение консенсуса в отношении модернизации Венского документа.

4. С учетом риска эскалации, связанной со случайными опасными инцидентами, существует острая необходимость поощрять партнеров к принятию добровольных и краткосрочных мер укрепления доверия и безопасности в рамках регионального снижения рисков. Они требуют политической воли затрагиваемых государств, но не нуждаются в согласии всех государств ОБСЕ на модернизацию Венского документа.

Примечания:

[1] См.: *Steinmeier F.-W.* More security for everyone in Europe: A call for a re-launch of arms control. Первоначально опубликовано здесь: Mit Rüstungskontrolle Vertrauen schaffen [Достижение доверия через контроль над вооружениями] // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 26 August 2016 // http://www.osce.org/cio/261146.

[2] На встрече Совета министров ОБСЕ в Гамбурге 9 декабря 2016 г. государства — участники ОБСЕ подчеркнули «важное значение контроля над обычными вооружениями и мер укрепления доверия и безопасности (МУДБ) для содействия обеспечению всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве и неделимой безопасности в регионе ОБСЕ» и взяли на себя обязательство обеспечить «начало структурированного диалога о нынешних и будущих вызовах и угрозах безопасности в регионе ОБСЕ с целью добиться более глубокого понимания этих вопросов, которое может послужить прочной общей основой для дальнейшего продвижения». ОБСЕ. Совет министров. Гамбург 2016. От Лиссабона до Гамбурга: декларация о 20-й годовщине принятия концептуальной базы ОБСЕ для контроля над вооружениями. MC.DOC/4/16/Corr.1. 9 декабря 2016 // http://www.osce.org/ru/cio/290656?download=true

П. Терренс Хопманн

Роль ОБСЕ в урегулировании конфликтов: что произошло с безопасностью, основанной на сотрудничестве?

Введение

Недавно Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) отметила 40-ю годовщину подписания 35 главами государств и правительств Хельсинкского Заключительного акта в «Европе», простирающейся «от Ванкувера до Владивостока». Заключительный акт представлял собой важный шаг в разрядке между Востоком и Западом, длившейся 15 лет и снизившей остроту проблем в сфере безопасности между конкурирующими альянсами — НАТО и Варшавским договором — и повысившей прозрачность и взаимодействие во время холодной войны, способствуя ее окончанию. В 1990 г. на тот момент еще Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) выдвинуло смелые планы по созданию новой структуры, базирующейся на принципе кооперативной безопасности. Эта концепция исходит из предположения, что безопасность в принципе неделима и что любое нарушение основных норм безопасности должно получить коллективный ответ со стороны всего сообщества государств[1]. Вместо того, чтобы основывать безопасность на балансе сил между конкурирующими альянсами, основополагающим принципом режима совместной безопасности является то, что все государства должны соблюдать нормы, принципы и правила режима, а также действовать сообща, чтобы реагировать на любые нарушения этих норм.

На протяжении большей части первого десятилетия после холодной войны СБСЕ/ОБСЕ являлась олицетворением этого режима безопасности и пыталась (со скромным успехом) его реализовать в своем широком географическом регионе. Многие наблюдатели, особенно на востоке Европы, были разочарованы тем, что ОБСЕ не заменила собой западные институты периода холодной войны, прежде всего НАТО и Европейский союз. По мере того как Организация Варшавского договора и СЭВ разваливались, а западные институты расширялись на Восток, идея единой «неделимой Европы» и «общего европейского дома» ускользала. В первые 15 лет XXI века в Европе

появились новые разделительные линии, ослабли безопасность и сотрудничество в экономической, экологической и гуманитарной сферах. В то время как старые институты расширялись и появлялись новые, ОБСЕ оставалась единственной организацией с универсальным участием и мандатом на содействие безопасности на основе сотрудничества, но консенсус (позволивший институционализировать ОБСЕ сразу после окончания «холодной войны») в значительной степени рассеялся.

В 2005 г., к 30-летию подписания Хельсинкского Заключительного акта, Группа видных деятелей из всех регионов ОБСЕ подготовила консенсусный доклад, нацеленный на активизацию деятельности Организации. Однако в докладе практически отсутствовали специфические рекомендации, и лишь немногие конкретные предложения были реализованы[2]. В последующие десять лет нормативную основу для безопасности, основанной на сотрудничестве, существенно подорвали несколько крупных кризисов, включая вмешательство России в боевые действия в грузинском регионе Южная Осетия в 2008 г., а также в Украине (в Крыму и на Донбассе) в 2014 г. «Замороженные» конфликты в Грузии (Абхазия и Южная Осетия), Молдове (Приднестровье) и Азербайджане (Нагорный Карабах) остались нерешенными и даже в нескольких случаях были «разморожены» до степени открытого насильственного конфликта. Поэтому в конце 2014 г. швейцарское Председательство поручило Группе видных деятелей продолжить работу, в результате чего вышел сначала промежуточный доклад, посвященный реакции ОБСЕ на кризис в Украине и вокруг нее, а затем, в ноябре 2015 г., заключительный доклад[3]. В отличие от мягкого консенсусного документа, подготовленного за несколько лет до этого, данный доклад показал, что существовавший консенсус испарился, так как доклад состоит в основном из трех альтернативных описаний: взгляд Запада (предположительно большинство государств, входящих в НАТО и/или Европейский союз), взгляд со стороны Москвы (по-видимому, действующей в одиночестве) и взгляд со стороны «промежуточных государств» (изложенный грузинским исследователем и, по-видимому, представляющих взгляды его собственной страны и Украины)[4]. Таким образом этот доклад подчеркивает остроту разногласий в ОБСЕ на момент ее 40-летия. Несмотря на единодушный консенсус в отношении того, что в 2015 г. Европа находится в «серьезной опасности»[5], а также осознание того, что «сегодня Европа далека от порядка на основе сотрудничества, как его представляли в начале 1990-х гг., когда европейские лидеры заявили в Парижской хартии об окончании «эры конфронтации и раскола» и наступлении «новой эры демократии, мира и единства в Европе»[6], сохранялись серьезные разногласия по поводу причин «взаимного недоверия», сменившего дух сотрудничества, и шагов, необходимых для его преодоления.

В этой статье анализируются доклады Группы видных деятелей и их последствия для обеспечения безопасности на основе сотрудничества. Я пытаюсь ответить на вопрос о том, как исчезла идея кооперативной безопасности в Европе, исследуя предысторию этих трех «нарративов», анализируя, как одни и те же события могли быть восприняты и представлены по-разному. Мой анализ отличается от многих стандартных «реалистских» взглядов на кооперативную безопасность, которые, как правило, отвергают ее как иллюзию. Реалисты склонны утверждать, что законы силовой политики, описанные еще Фукидидом и Гоббсом, в целом неизменны и поэтому работают почти как объективные законы физики. Некоторые, следуя аргументам Ганса Моргентау[7], объясняют это тем, что человеческая природа по своей природе склонна к состязательности и, следовательно, привержена конфликтам и насилию. Другие реалисты, в основном следуя подходу Кеннета Уолтца[8], утверждают, что это проистекает из постоянной анархической структуры международной системы, в которой государства вынуждены строить безопасность в мире, подверженном конфликтам, пытаясь при этом не уступить более сильным государствам. Оба рассматривают поведение государств в международных отношениях как подчиняющееся объективным и неизменным законам.

Однако очевидно, что во времени и пространстве наблюдались значительные различия в конфликтах и сотрудничестве, войне и мире, и эти вариации на протяжении всей истории не могут быть объяснены некими постоянными законами, основанными на человеческой природе или международных структурах. Таким образом, многие исследователи международных отношений, опираясь на либеральные институционалистские и/или конструктивистские теории, вместо этого сосредоточивают внимание на роли институтов, а также убеждений и поведения людей, влияющей на преобладание конфликта или сотрудничества в конкретный момент времени или в определенном месте. Как показал Александр Вендт в своем трактате о международных отношениях, написанном в духе социального конструктивизма, во многом поведение государств и индивидов будет зависеть от того, будут ли их убеждения в сфере международных отношений строится на Гоббсе, Локке или Канте[9]. Иными словами, агенты — индивидуумы вместе с их убеждениями и моделями поведения — во многом определяют, какая международная система будет построена и приведет ли это к миру конкурентной или кооперативной безопасности. Эта статья показывает, как данные альтернативные нарративы повлияли на Евроатлантическую систему после окончания «холодной войны», а также институциональную роль ОБСЕ в этой системе. Перефразируя Вендта, я утверждаю, что ОБСЕ — это то, что государства-участники «делают из нее»[10].

Эволюция норм ОБСЕ в области безопасности на основе сотрудничества в Европе

Хельсинкский Заключительный акт, подписанный главами государств и правительств 35 стран 1 августа 1975 г., включает в себя, в первую очередь, «Декалог»[11] — десять принципов, которые заложили нормативную основу, в соответствии с которой СБСЕ/ОБСЕ действует до сих пор. Эти нормы продемонстрировали замечательную способность влиять на способ перестройки международных отношений после окончания холодной войны.

Однако несколько из этих принципов вошли между собой в противоречие в ходе их осуществления в течение 40 лет, и государства-участники иногда пытались выстроить их иерархично (хотя задуманы эти принципы были как равноправные). Это было особенно заметно сразу после 1975 г. в отношении шестого принципа, призывающего к невмешательству во внутренние дела государств, и седьмого принципа, подтверждающего приверженность правам человека и основным свободам для всех граждан в государствах-участниках. Потенциальный конфликт между этими двумя принципами стал темой для острых дискуссий на первых двух последующих встречах СБСЕ, состоявшихся в Белграде и Мадриде. Затем в документах ОБСЕ утверждалось, что защита прав человека и прав меньшинств не является неуместным вмешательством во внутренние дела государств, однако многие государства, тем не менее, выступают против внешнего участия по этим вопросам, рассматривая его как неоправданное вторжение в их внутренние дела. Некоторые молодые демократии почти полностью сосредоточились на «принципе большинства» в качестве основополагающего принципа демократического правления, что слишком часто приводит к дискриминации национальных, религиозных, языковых и этнических меньшинств и к отказу от основных прав человека, таких, как свобода слова и печати. Хотя институты ОБСЕ активно пытались поддержать права человека и права лиц, принадлежащих к меньшинствам, некоторые государства-участники нередко сопротивлялись этим усилиям на том основании, что они представляют собой чрезмерное вмешательство в их внутренние дела.

После окончания холодной войны в регионе ОБСЕ возник второй главный источник конфликта, связанный со столкновением одной из интерпретаций четвертого принципа, поддерживающего защиту территориальной целостности международно признанных государств и восьмым принципом, подтверждающим право «на самоопределение народов». Это последнее положение использовалось многими сепаратистскими движениями во всем регионе ОБСЕ, особенно в ранее признанных автономных областях, чтобы оправдать свои усилия по достижению большей автономии или во многих случаях прямой независимости. Напротив, большинство национальных правительств интерпретировало

эти сепаратистские движения как подрыв территориальной целостности своих государств. Это еще больше подкреплялось решениями, принятыми международным сообществом, в том числе СБСЕ, признающими в качестве независимых государств и принимающими в международные организации все 15 бывших «союзных республик» Советского Союза, а также и все шесть республик Югославии в рамках их существующих границ, не признавая автономные области внутри них. Многие политические лидеры считали, что дальнейшая дезинтеграция привела бы к созданию многочисленных микрогосударств, которые во многих случаях просто создавали бы новые меньшинства в более мелких субъектах. Однако автономия внутри более крупного государства слишком часто не могла защитить крупные этнонациональные меньшинства, поэтому претензии к региональному самоопределению с того времени продолжают бросать вызов принципу уважения территориальной целостности существующих государств.

Во многих государствах-участниках эти связанные с сепаратизмом вопросы были урегулированы мирно путем переговоров и референдумов. Среди наиболее известных примеров — Квебек в Канаде, Шотландия в Соединенном Королевстве, Татарстан в Российской Федерации, Каталония в Испании и отделение Словакии от Чехословакии. Однако большинство насильственных конфликтов, возникших после распада Советского Союза и Югославии — Чечня в России, Нагорный Карабах в Азербайджане, Абхазия и Южная Осетия в Грузии, Приднестровье в Молдове, Косово в Сербии и Крым в Украине — отражают это столкновение данных принципов Хельсинкского Декалога: принципа самоопределения и принципа территориальной целостности. К числу наиболее сложных вопросов, с которыми сталкивается ОБСЕ, относятся те, что связаны с усилиями по согласованию этих, как может показаться, конкурирующих принципов.

Однако с окончанием конфронтации между Востоком и Западом постепенно сформировался консенсус вокруг убеждения, что, когда государства-участники свободно принимают принципы — в том числе те, что упомянуты в Декалоге — это фактически дает другим государствам-участникам определенные права на то, чтобы требовать соблюдения этих норм. Поэтому по всему спектру вопросов — от интрузивной инспекции для проверки соблюдения военных мер доверия и соглашений о контроле над вооружениями, до положений о правах человека и правах лиц, принадлежащих к группам меньшинств, ОБСЕ настаивала на «прозрачности» и на праве «международного сообщества», представленного консенсусом в рамках ОБСЕ, вмешиваться во внутренние дела государств-участников для обеспечения соблюдения принципов, следовать которым они добровольно согласились. Теоретически (даже если это не всегда было на практике) нормы ОБСЕ ослабляли абсолютный характер государственного суверенитета в гораздо большей степени, чем

это было предусмотрено на момент подписания в 1975 г. Хельсинкского заключительного акта.

После падения Берлинской стены 9 ноября 1989 г. СБСЕ начало быстрый процесс трансформации с тем, чтобы отреагировать на новую ситуацию в области безопасности в Европе после холодной войны. Неожиданно появилась возможность создания подлинной системы кооперативной безопасности на европейском континенте. После холодной войны видение ОБСЕ изменилось, оно теперь основывалось не на режиме, а на взаимном укреплении доверия и транспарентности между двумя конкурирующими блоками, с нейтральной/неприсоединившейся группой между ними, чтобы реализовать возможность совместного режима безопасности, охватывающего весь европейский и североамериканский регион «от Ванкувера до Владивостока». Эта точка зрения была наиболее четко сформулирована новыми лидерами, появившимися в Центральной Европе после краха коммунизма. В январе 1990 г. премьер-министр Польши Тадеуш Мазовецкий предложил создать Совет европейского сотрудничества для координирования политики во всем регионе СБСЕ. Вскоре после этого министр иностранных дел Чехии Иржи Динстбир предложил заменить существующую систему конкурирующих альянсов системой коллективной безопасности на основе СБСЕ. Министр иностранных дел СССР Эдуард Шеварднадзе призвал к созданию нового порядка на основе коллективной безопасности, построенного вокруг СБСЕ, а Михаил Горбачев назвал СБСЕ основой своей концепции «общеевропейского дома».

Однако этот энтузиазм по поводу принятия СБСЕ основной роли в сфере коллективной безопасности не полностью разделяли на Западе. США отреагировали осторожно, опасаясь конкуренции с НАТО, в то время как несколько стран Западной Европы предпочли сосредоточиться на расширении Европейского союза в качестве основы для европейской структуры безопасности после окончания холодной войны. Тем не менее, на саммите НАТО в Лондоне в июле 1990 г. главы государств Североатлантического союза прямо признали, что новая ситуация в области безопасности в Европе потребует от СБСЕ создания постоянной институциональной структуры, которая должна прийти на смену серии конференций и последующих совещаний, что было единственным институционализированным форматом СБСЕ до 1990 г.[12].

СБСЕ подготовило два важных документа в первый год после окончания холодной войны, которые коренным образом изменили нормативную и институциональную структуру европейской безопасности. Первый из них — доклад совещания экспертов, состоявшегося в Копенгагене в июне 1990 г., о человеческом измерении безопасности, в котором рассматривалась возможность воплотить основные черты западной демократической практики на всем континенте. Второй документ — «Парижская хартия для новой Европы», подписанная

на саммите, прошедшем 19–21 ноября 1990 г. В своей преамбуле она объявила об открытии новой эры европейской безопасности на основе Хельсинкского Декалога:

> Европа освобождается от наследия прошлого. Храбрость мужчин и женщин, сила воли народов и мощь *идей* Хельсинкского Заключительного акта открыли новую эпоху демократии, мира и единства в Европе[13].

Помимо подтверждения *acquis* СБСЕ из Хельсинкского Заключительного акта посредством различных последующих конференций и совещаний экспертов, Парижская хартия начала официальную институционализацию СБСЕ, и к 1992 г. СБСЕ стало полностью институционализированной организацией в области кооперативной безопасности. Организация приняла широкий круг нормативных принципов, чтобы подкрепить концепцию безопасности на основе сотрудничества в регионе СБСЕ. Она также создала многогранный и всеобъемлющий комплекс институтов, которые при наличии достаточных ресурсов и политической поддержки должны были реализовать эти принципы во всем регионе. Несмотря на то, что работа началась уже после того, как «Рубикон» насилия в ряде конфликтных зон был пройден, она разработала механизм для предотвращения будущей вспышки и эскалации насильственных конфликтов, в целях урегулирования конфликтов, которые уже имели место, и для содействия разрешению многих конфликтов, возникших в регионе. Она добилась некоторых заметных успехов, особенно в роли миссий ОБСЕ и Верховного комиссара по делам национальных меньшинств по предотвращению конфликтов в Украине (Крым), Македонии и Албании, а также в миссиях в поддержку Дейтонского мирного соглашения в Боснии и Герцеговине и миссий ООН в Хорватии и Косово. В то же время, несмотря на большие усилия, до сих пор она не смогла добиться урегулирования сепаратистских конфликтов в Нагорном Карабахе, Южной Осетии и Приднестровье, ее миротворческие усилия в Грузии были сведены на нет войной в 2008 г., а успешное решение крымского соглашения об автономии 1996 г. было полностью перечеркнуто в 2014 г. Пожалуй, эти последние два события представляют собой наиболее серьезные нарушения норм Хельсинкского Заключительного акта с момента его подписания в 1975 г., включая последнее десятилетие и половину холодной войны.

Итак, что произошло? Почему этот режим безопасности на основе сотрудничества, который мог бы ознаменовать собой переход к новой эре демократии и мира в Европе, теряет импульс и возвращается если не к холодной войне, то к миру реальной политики с его конкурирующими блоками и властными отношениями? Является ли это доказательством неизбежности реалистских прогнозов о том, что, будь то вследствие человеческой природы или анархической структуры

международной системы, конфликт в мире суверенных государств неизбежен, а режимы кооперативной безопасности иллюзорны? Или это отражает то, как с начала XXI века формировались убеждения государств-участников в области безопасности, что видно по альтернативным нарративам в докладе Группы видных деятелей 2015 г.? И, если верно последнее, можно ли объединить их в единый нарратив о требованиях к эффективному и устойчивому сотрудничеству в области безопасности? Именно на эти вопросы я и обращу свое внимание в оставшейся части этой статьи.

Альтернативные нарративы и сценарии для европейской безопасности после окончания холодной войны

После холодной войны в первое время в целом наблюдалось активное сотрудничество по широкому кругу вопросов в рамках СБСЕ. Однако Парижская хартия косвенно также признала потенциальную напряженность в отношениях между хельсинкскими нормами. В частности, она подтвердила, что «уважение и эффективное осуществление прав человека» являются «необходимыми» для «укрепления мира и безопасности между нашими государствами». Она вновь подтвердила право народов «распоряжаться своей судьбой», но при этом поставила его в контекст «соответствующих норм международного права, включая те, которые относятся к территориальной целостности государств». Но это также заложило основу для другой напряженности, которая и объясняет множество разнонаправленных нарративов, содержащихся в экспертном докладе Группы видных деятелей ОБСЕ за 2015 г. В частности, он постулирует конец «разделения Европы» и неделимость безопасности, подразумевая, что «безопасность каждого государства-участника неразрывно связана с безопасностью всех остальных государств». Это означало, что эпоха, в которой мир был основан на равновесии сил между конкурирующими альянсами, подошла к концу, и подтверждало идею о том, что система безопасности на основе сотрудничества в рамках СБСЕ заменит существующие союзы или же будет главенствовать над теми, что сохранятся.

С роспуском Варшавского договора многие россияне сначала пришли к убеждению, что НАТО тоже прекратит свое существование и что СБСЕ станет основой для новой, свободной и неделимой Европы. Действительно, эту идею поддержали многие на Западе, в том числе Эгон Бар, видный государственный деятель и эксперт по внешней политике в составе Социал-демократической партии Западной Германии и один из архитекторов новой восточной политики Германии, который предложил преобразовать СБСЕ в поистине наднациональный институт со своими вооруженными силами и являющийся подлинной организацией коллективной безопасности[14]. В Соединенных Штатах президент

Джордж Буш-старший объявил о появлении «нового мирового порядка». Тем не менее, тот же самый параграф Парижской хартии также содержит оговорку, согласно которой все государства-участники будут в полной мере уважать «свободу выбора друг друга» в отношении принадлежности к конкретным региональным или международным институтам безопасности. В своем выступлении в Берлине в апреле 1990 г. госсекретарь США Джеймс Бейкер утверждал, что СБСЕ и НАТО являются взаимодополняющими институтами, четко излагая позицию США о том, что СБСЕ не следует рассматривать в качестве замены продолжающей свою деятельность НАТО. Действительно, большинство государств — членов НАТО пришли к выводу, что концепция «свободы выбора» подразумевает, что ни одно государство не может наложить вето на вступление любого другого суверенного государства в такой союз, как НАТО, или такое экономическое сообщество, как Европейский союз. Россия отреагировала на это созданием Содружества Независимых Государств (СНГ), интегрировав многие бывшие советские республики в свою кооперативную структуру. Результатом стало то, что цель «целостной и неделимой Европы» начала ускользать, и с возникновением многочисленных конфликтов в распавшихся Советском Союзе и Югославии СБСЕ стало больше сосредотачиваться на урегулировании конфликтов, а не на создании общеевропейского кооперативного института безопасности.

Наконец, в Парижской хартии содержится призыв к созданию комплекса новых механизмов для «мирного урегулирования споров, включая обязательное привлечение третьей стороны». Встреча в Валлетте в начале 1991 г. создала механизм для принудительного посредничества в межгосударственных спорах по требованию не менее десяти государств-участников. Однако на встрече министров иностранных дел в Берлине в июне 1991 г. министр иностранных дел СССР Александр Бессмертных добавил оговорку, настаивая на том, что такой механизм не должен быть возможностью для вмешательства во внутренние дела государств[15]. Таким образом, принцип территориальной целостности государств в советской и затем российской политике получил приоритет перед принципом самоопределения народов и принципом обязательного разрешения споров между сторонами.

Однако эти потенциальные противоречия в первые годы после окончания холодной войны оставались в основном на втором плане. В рамках исследовательского проекта, координируемого автором этой статьи и коллегами из Уотсонского института международных исследований Браунского университета была проведена встреча с учеными из многих российских исследовательских центров, академических институтов, высокопоставленными государственными чиновниками и членами Государственной Думы России, кульминацией которых стала конференция, состоявшаяся в Московском государственном институте международных отношений (МГИМО) в 1996 г., организованная

с российской стороны Андреем Загорским. В тот момент, когда непосредственные последствия распада Советского Союза стали относительно ясными, российские специалисты по политике безопасности отреагировали на четыре возможных сценария будущего отношений России с бывшими советскими республиками через десять лет как с точки зрения их желательности, так и с точки зрения их вероятности: 1. Интеграция под российским доминированием; 2. Кооперативная интеграция; 3. Неконтролируемый распад; 4. Кооперативная независимость. Широкий консенсус определился по поводу того, что наиболее желательный сценарий был основан на кооперативной интеграции, при которой Россия создала бы в своей зоне влияния систему кооперативных отношений, подобную той, которая развивается в Западной Европе. Однако большинство посчитало, что наиболее вероятным результатом к 2006 г. стал нерегулируемый распад во многом потому, что отвечавшие не верили в то, что в то время Россия была способна справится с центробежными силами на постсоветском пространстве. Большинство российских специалистов выразило «поддержку повышению роли в этом регионе глобальных и региональных многосторонних институтов в сфере безопасности, таких как Организация Объединенных Наций и ОБСЕ». Большинство также предпочло, чтобы бремя по поддержанию безопасности в постсоветском регионе чаще рассматривалось как альтернатива «одностороннему российскому миротворчеству во всем регионе СНГ»[16].

Основная угроза безопасности, которую отметили практически все российские эксперты в 1996 г., вытекала из внутренних проблем самой Российской Федерации, включая экономические, политические вопросы и вопросы безопасности. Внешние угрозы, как правило, выглядели бледно в сравнении с ними. Некоторыми российскими экспертами упоминалась угроза исламского фундаментализма (как в южных регионах Российской Федерации, так и за ее южными границами). В то же время они отметили возможность того, что их лидеры по политическим соображениям «могут преувеличивать эти угрозы и прибегать к жестким военным средствам в попытке добиться контроля»[17]. Китай время от времени упоминался как возможная внешняя угроза в среднесрочной и долгосрочной перспективе, но Запад, как правило, не рассматривался как угроза, с тремя существенными оговорками:

> Хотя большинство российских специалистов не одобряют расширение Организации Североатлантического договора (НАТО), они в основном не считают, что это изменение в архитектуре европейской безопасности представляет угрозу для безопасности России, если выполняются три условия: 1) ядерное оружие не должно быть развернуто в бывших странах Варшавского договора; 2) Россия должна оставаться реально вовлеченной в двусторонние консультативные органы с Альянсом; 3) бывшие советские республики, включая балтийские государства, не должны получать индивидуальные приглашения вступить в НАТО[18].

Во многом именно пренебрежение этими тремя условиями привело к появлению различных нарративов в отчете Группы видных деятелей между российскими взглядами на архитектуру европейской безопасности (и особенно роль ОБСЕ), а также воззрениями западных государств и «промежуточных» государств.

Во-первых, хотя ядерное оружие не было развернуто в бывших странах Варшавского договора, развертывание стратегических средств противоракетной обороны, первоначально запланированных для размещения в Польше, а затем перенесенных в Румынию, представляет собой стратегическую систему, связанную с ядерными вопросами. Хотя Соединенные Штаты настаивают на том, что она предназначена для противодействия иранским баллистическим ракетам с ядерными боеголовками (которые еще не существуют и вряд ли появятся в течение некоторого времени после подписания Совместного всеобъемлющего плана действий (*Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*) с Ираном), их местоположение постоянно воспринималось Россией как угроза. Согласно позиции Москвы, эта угроза подкрепляется односторонним выходом США из Договора по ПРО 1972 г., являвшегося краеугольным камнем режима стратегического контроля над ядерными вооружениями[19].

Во-вторых, россияне стали воспринимать свое участие в центральном институте сотрудничества НАТО с Россией (Совете Россия-НАТО, учрежденном Основополагающим актом Россия-НАТО) как «сладкую оболочку для горькой пилюли расширения Альянса»[20]. Это в значительной степени контрастирует с позицией Запада, пригласившего Россию присоединиться к «Большой семерке» и Совету Россия-НАТО. Тем не менее, в НАТО неоднократно утверждалось, что Альянс никогда не будет заниматься военной деятельностью «вне своей зоны» без политического разрешения со стороны Совета Безопасности ООН или ОБСЕ, кроме как в случае прямого нападения на государство — член НАТО, как этого требует статья 5 Договора НАТО. Как известно, Россия фактически обладает правом вето в обеих организациях. Однако именно это произошло в кампании НАТО 1999 г. против Сербии во время войны в Косово. Хотя Россия участвовала в переговорах в Рамбуйе, пытаясь найти решение конфликта в Косово в рамках переговоров, Москва выступала против любых резолюций, которые разрешали бы прямое применение силы НАТО против Сербии. Главной причиной вмешательства НАТО в Косово в 1999 г. стала угроза для косовских албанцев со стороны сербской полиции и воинских подразделений на местах, особенно убийство гражданских лиц в Косово, в связи с чем бомбардировка Белграда и других крупных сербских целей казалась в значительной степени неуместной. Наиболее эффективным способом защиты уязвимых гражданских лиц было бы размещение сухопутных сил, способных обеспечить защиту на местах, и такая операция могла бы получить поддержку ООН или ОБСЕ в соответствии с (еще формально не утвержденным) прин-

ципом «ответственности по защите». Однако после фиаско 1993 г. в битве при Могадишо и вплоть до террористического нападения на США 11 сентября для США ввод сухопутных войск для защиты гражданских лиц Косово был политически невозможным решением, в результате чего воздушные бомбардировки остались единственным военным вариантом. Однако россияне рассматривали эти бомбардировки, особенно нанесение удара по гражданским целям в Белграде, как «зверство»[21]. Хотя между этими двумя случаями существует много существенных различий, для российских лидеров бомбардировка Сербии создала прецедент для своих действий в Крыму в 2014 г.

Россия неоднозначно относится к принципу самоопределения, время от времени поддерживая его, когда это согласуется с российскими интересами, а иногда выступая против. Россия, безусловно, использовала насилие, чтобы противостоять чеченскому «самоопределению» в двух войнах в 1990-х гг., когда Чечня угрожала отделиться от Российской Федерации, где она была одной из 22 республик. В то же время правительство Бориса Ельцина провело переговоры с Татарстаном, республикой в составе Российской Федерации, предоставив ему большую автономию, чем большинству других республик в составе федерации[22]. Россия открыто поддержала право на самоопределение Абхазии и Южной Осетии в составе Грузии и Приднестровья на территории Республики Молдова, при этом занимая неоднозначную позицию в отношении самоопределения армян Нагорного Карабаха, находящегося в составе Азербайджана. Однако поскольку коммунистическая идеология в значительной степени была заменена гипернационализмом, наибольшие опасения России касались статуса этнических русских, живущих за пределами Российской Федерации, особенно в Прибалтике и Украине. В то же время Москва осудила право на самоопределение этнических албанцев, проживающих за пределами Албании, в Сербии (Косово) и Македонии. Одним словом, российские лидеры использовали противоречие между «территориальной целостностью государств» и «правом на самоопределение народов», делая выбор в зависимости от политической позиции вовлеченных сторон, хотя надо признать, что не только Россия отдавала предпочтение одному хельсинкскому принципу над другим, исходя из своих национальных интересов.

Третьим, и, вероятно, самым важным вопросом, стало расширение НАТО на Восток. Эта дилемма возникла из-за стремления бывших государств Варшавского договора и, по крайней мере, некоторых бывших советских республик «сделать выбор» в пользу вступления в НАТО в соответствии с нормой, установленной Парижской хартией. В то же время восточная экспансия Североатлантического альянса, несомненно, способствовала новому расколу Европы, который в значительной степени изолирует Россию и противоречит другой норме Парижской хартии, постулирующей неделимость безопасности в рамках «новой Европы».

Обеспокоенность по этому поводу легла в основу предложения президента России Дмитрия Медведева, выраженном в 2008 г., о создании новых институтов безопасности для преодоления все более явного раскола, формирующегося в Европе после холодной войны. Хотя это предложение было весьма расплывчатым относительного того, как новые институты могут отличаться от прежних, и тем более чем они будут лучше, оно демонстрировало озабоченность России по поводу развития структур безопасности в Европе в начале XXI века.

Это стремление расширяться на Восток со стороны НАТО и ЕС также усугубило проблему статуса лиц, идентифицирующих себя как «русских», но живущих за пределами Российской Федерации. Эта озабоченность лежала в основе конфликта, связанного со статусом Крыма в Украине, продолжавшегося в период с 1992 по 1996 г., и в тот период он был в целом мирно разрешен посредством соглашения об автономии, заключенного при посредничестве Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) Макса ван дер Стула[23]. Тем не менее, этот вопрос стал главной причиной раздора как в Латвии, так и в Эстонии, где СБСЕ создало долгосрочные миссии для мониторинга и оказания помощи крупным русскоязычным меньшинствам для обеспечения их прав на гражданство и на полноценное участие в демократическом процессе. Хотя был предпринят ряд шагов навстречу, главным образом благодаря давлению миссий СБСЕ/ОБСЕ и ВКНМ, у России всегда были сомнения в том, что этнические русские смогли достичь полных политических прав в обеих странах. Тем не менее, несмотря на эти возражения, миссии ОБСЕ в этих двух странах были закрыты (хотя ВКНМ продолжает действовать), и обе страны впоследствии были приняты в НАТО и Европейский союз. На Западе страны Балтии в значительной степени воспринимаются как европейские государства, незаконно захваченные Россией в преддверии Второй мировой войны, но, по мнению России, это были, тем не менее, три из 15 бывших советских республик, граничащих с Россией, которые вступили в НАТО и ЕС, что перенесло разделительную линию в Европе непосредственно к северо-западным границам России. А если и Грузия и/или Украина вступят в НАТО или укрепят свою ассоциацию с ЕС, то, по мнению России, она окажется в окружении потенциально конкурентных или даже враждебных союзов. Это, конечно, не оправдывает угрозы военного вмешательства со стороны России в бывших советских республиках, в том числе в балтийском регионе, но это частично объясняет недовольство Москвы тем, как ситуация в сфере безопасности развивается в «ближнем зарубежье» России. И это явно не оправдывает быструю и скрытую военную интервенцию Москвы в украинском Крыму и на Донбассе в 2014 г., создавая *fait accompli*, вместо того, чтобы продолжать дипломатические усилия в рамках ОБСЕ, защищая законные интересы этнических русских в Крыму и в других регионах Украины.

Однако все три опасения, выявленные в наших исследованиях 1996 г. в России (в тот период, когда кооперативная безопасность по-прежнему рассматривалась российскими специалистами в области безопасности как оптимальный вариант на следующее десятилетие), воспринимались россиянами как в значительной степени состоявшаяся реальность в период после 1999 г. Хотя западные государства-участники считали, что их действия соответствуют нормам ОБСЕ, российские политические элиты рассматривали эти действия как нарушение стандартов ОБСЕ. В значительной степени непреднамеренным следствием этого стало то, что данные действия Запада способствовали появлению реалистского мышления среди российских внешнеполитических элит, что, в свою очередь, подорвало уверенность в том, что Россия сможет придерживаться принципов кооперативной безопасности или норм института, который воплощает эти принципы — ОБСЕ.

В свою очередь, идеи и поведение российских сторонников *Realpolitik* способствовали тому, что неореалисты во многих других государствах — участниках ОБСЕ предпочли реалистские принципы коллективной обороны в рамках военных союзов либеральным принципам кооперативной безопасности. Реакция России на расширение НАТО на Восток особенно озаботила страны Центральной Европы, усилив их стремление к вступлению в НАТО. Это классический пример спирали, возникающей из-за взаимной «дилеммы безопасности», когда усилия этих стран по укреплению своей безопасности перед лицом воспринимаемой российской угрозы только заставляло россиян чувствовать себя более изолированными и незащищенными. Контрмеры России, компенсирующие расширение НАТО, создали еще большее ощущение угрозы в новейших государствах — членах НАТО, запустив новый цикл, усиливающий напряженность в сфере безопасности, что стало еще одним шагом в сторону от «общей» или «кооперативной безопасности» в Европе. Этот вопрос приобрел особую остроту в случае Грузии и Украины — ни та ни другая страна до сих пор не стала полноценным членом в НАТО, хотя обе они выразили желание вступить в Североатлантический альянС. Позиция, выраженная в разделе «Взгляд из Тбилиси» в докладе Группы видных деятелей, отражает это восприятие угрозы со стороны «промежуточных государств»:

> Россия так и не смирилась с распадом Советского Союза и на протяжении последних двух десятилетий пыталась восстановить утраченную империю, сначала создав СНГ, а затем придумав ОДКБ и, наконец, идею ЕАЭС[24].

Грузинский автор отмечает, что Россия поддерживала независимость сепаратистских регионов в Грузии, Азербайджане, Молдове и Украине и что ни один из существующих институтов европейской безопасности не способен отреагировать на эти нарушения международных норм.

В еще более тревожном ключе он вспоминает старые опасения о том, что договоренности между Россией и Западом могут быть заключены за счет интересов «промежуточных» государств, что в конечном итоге приведет к утрате их независимости[25]. Представляется вероятным, что эти опасения будут усиливаться после избрания Дональда Трампа на пост президента Соединенных Штатов, учитывая решительную поддержку его избрания президентом России Путиным и другими высокопоставленными российскими политиками, а также часто выражаемую Трампом поддержку Путину и принимая во внимание ряд назначенных им на ключевые позиции в администрации лиц, известных своими тесными финансовыми и прочими связями с Россией. По иронии судьбы, несмотря на то, что на саммите НАТО в Бухаресте в 2008 г. заявки Украины и Грузии на членство в Альянсе были отложены на неопределенный срок, военные действия России в Грузии в августе 2008 г. и, что еще более важно, военные действия в Украине, начавшиеся в 2014 г., парадоксальным образом привели к возобновлению обсуждения этой темы в Брюсселе и в столицах стран НАТО. В соответствии с классической моделью «дилеммы безопасности», действия России в ответ на предполагаемую угрозу со стороны НАТО могут в конечном итоге способствовать результатам, которых она предположительно опасается больше всего, а именно дальнейшему расширению НАТО и ЕС непосредственно у ее южной и западной границ.

Заключение

В первые годы после окончания холодной войны была упущена возможность создать режим безопасности на основе сотрудничества в европейском и североатлантическом регионе, для которого СБСЕ/ОБСЕ была потенциальной институциональной базой. Хельсинкский Заключительный акт, Парижская хартия и Копенгагенский документ Совещания по человеческому измерению СБСЕ обеспечили нормативную основу для кооперативного режима безопасности. Создание с 1990 г. ряда институтов, включая Центр по предотвращению конфликтов, ВКНМ и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) при наличии достаточных ресурсов и политической поддержки устанавливало институциональный каркас для осуществления широкого спектра мер по урегулированию конфликтов. Последующие совещания в Москве и Валлетте также добавили новые механизмы в «инструментарий» для урегулирования конфликтов. Поэтому нет необходимости создавать новые нормы, институты или механизмы управления конфликтами в регионе ОБСЕ. Нужно использовать преимущества уже существующих структур и полностью реализовать их потенциал.

Например, кризис в Украине в 2014 г. мог бы развиваться совсем иначе, если бы все возможности государств — участников ОБСЕ были

задействованы в полной мере. Альтернативный, контрафактический сценарий мог бы привести к тому, что Россия вследствие внеконституционной смены правительства в Киеве (которая была воспринята как угроза для многих этнических русских в Крыму и на востоке Украины) обратилась бы к ОБСЕ и потребовала использовать редко реализуемый механизм Валлетты, призывая к посредничеству третьей стороны между Россией и Украиной. Это могло бы привести к появлению международных гарантий защиты прав крымских граждан, которым угрожала смена власти в Украине. Руководство Крыма могло бы попросить БДИПЧ организовать международный мониторинг референдума по статусу Крыма с вариантами, включающими пребывание в составе Украины в качестве автономного региона, независимость или присоединение к Российской Федерации. БДИПЧ также могло бы дать гарантии того, что в референдуме будет позволено принять участие этническим украинцам и татарам, проживающим в Украине. Если, как это могло бы произойти, большинство проголосовало за объединение с Российской Федерацией, ОБСЕ могла бы наблюдать за процессом присоединения Крыма к России, при этом гарантируя соблюдение прав украинских и татарских меньшинств. В этом гипотетическом случае можно было бы избежать использования военной силы одним государством — участником ОБСЕ против другого, нацеленного на изменение границ и военную интервенцию, что запрещено Хельсинкским Заключительным актом и Уставом ООН. Этот процесс мог бы быть прозрачным и мирным и, вероятно, был бы признан международным сообществом законным. Более того, решение своих проблем посредством тех легитимных международных институтов, которые сама Россия помогла создать, позволило бы Москве избежать санкций и международной изоляции, с которыми она столкнулась в результате своих действий в Украине.

Аналогичным образом быстрые переговоры при посредничестве ОБСЕ относительно кризиса в Донбасском районе, скорее всего, обеспечили бы надлежащий уровень децентрализации с существенной передачей полномочий региональным учреждениям. Это позволило бы избежать ситуации, когда киевские власти были вынуждены в военном порядке реагировать на насильственное восстание в своих восточных районах, поддерживаемое внешней военной помощью, что создавало враждебность и недоверие между Москвой и Киевом и затрудняло урегулирование кризиса путем переговоров. Справедливости ради надо сказать, что Россия не блокировала Специальную мониторинговую миссию (СММ) в Украине и даже предоставила свой персонал для нее. Однако единственные соглашения, достигнутые на переговорах в ходе двух разных конференций в Минске, пока обеспечили лишь соглашение о прекращении огня и положения о выводе тяжелых вооружений с линии соприкосновения противоборствующих сил. И, как рапортует СММ практически каждый день, обе стороны часто нарушают положения минских соглашений.

Одним словом, все факторы, отталкивавшие Россию от участия в кооперативных институтах безопасности со времен окончания холодной войны, затруднили для этих институтов возможность решить конфликт, который столкнул между собой Россию, Запад и «промежуточные государства». Дилемма заключается в том, что будет очень сложно укрепить эти институты в разгар данного конфликта ввиду серьезного различия нарративов в докладе Группы видных деятелей, и, в свою очередь, будет почти невозможно разрешить этот конфликт, если и до тех пор, пока эти институты не укрепятся и не сформируется новое видение кооперативной безопасности. Выход из этой «проблемы курицы и яйца», таким образом, является самым серьезным вызовом для восстановления кооперативной безопасности в Европе.

Очевидно, что режим кооперативной безопасности ОБСЕ не оправдал ожиданий политических лидеров о «новом мировом порядке», который пришел на смену мрачным дням холодной войны. Переходный период после окончания холодной войны был бурным временем, прежде всего, из-за одновременного краха советской империи и многонационального югославского государства, что создало условия, позволившие разразиться многочисленным насильственным этнонациональным конфликтам. СБСЕ не смогло оперативно отреагировать на столь многочисленные насильственные конфликты в то время, когда его институты и механизмы урегулирования конфликтов все еще находились в стадии становления. Вместе с тем его неспособность отреагировать до того, как «Рубикон» насилия был преодолен, привела к сомнениям многих государств-участников относительно его эффективности как инструмента урегулирования конфликтов. Борьба с насильственными конфликтами и усилия по установлению мира после их завершения всегда являются более трудной задачей, чем предотвращение насилия.

После того как к началу нового тысячелетия насилие в большинстве из этих регионов прекратилось, многие сочли, что предотвращение конфликтов больше не требуется, поэтому людские и финансовые ресурсы, которые должны были быть направлены на урегулирование конфликтов, были резко сокращены. Постконфликтная стабилизация, разрешение так называемых «замороженных» конфликтов и постконфликтное миростроительство стали главной задачей усилий ОБСЕ после 2000 г. К сожалению, это не позволило данному институту подготовиться к насильственным конфликтам, которые возникли между Россией и Грузией в 2008 г., а затем между Россией и Украиной, начиная с 2014 г. В обоих случаях ОБСЕ не смогла сыграть свою роль в предотвращении конфликтов и начала действовать, лишь столкнувшись со свершившимся фактом, только после того как вспыхнуло насилие, а принципы ОБСЕ были грубо нарушены.

Однако на более глубоком уровне неспособность ОБСЕ превратиться в полномасштабный режим безопасности на основе сотрудничества стала результатом общей сохранившейся веры руководства многих го-

сударств-участников во всем регионе в то, что *Realpolitik* определяет принципы международных отношений. Идеи, которые доминировали в мышлении государственных деятелей в течение столетий, остаются очень стойкими даже после того, как многие условия, на которых основывались эти идеи, исчезли на европейском континенте. Основываясь на вере в неизменность человеческой природы или на постоянной анархичности международной структуры, эти убеждения подталкивали политических лидеров к обеспечению безопасности своих собственных государств за счет потенциальных соперников и заставляли их думать, что безопасность в большей степени зависит от баланса сил между конкурирующими альянсами, чем от институтов, имеющих единую повестку дня в области безопасности. И поэтому неореалистская теория стала самосбывающимся пророчеством.

Как следствие, политики на Западе не смогли отказаться от идеи превосходства НАТО над ОБСЕ в качестве гаранта безопасности, и это мнение особенно подчеркивалось большинством новых независимых стран Центральной и Восточной Европы, ранее находившихся в зоне советского влияния. В России, с другой стороны, популярное мнение о том, что она «проиграла» холодную войну и последовавшее переживание унижения и слабости привели к широко распространенному ощущению угрозы, хотя большинство лидеров на Западе изначально не воспринимало укрепление безопасности Западной Европы как угрозу для своих соседей на Востоке. Тем не менее, возникшее в результате в России ощущение незащищенности привело к росту ультранационализма, особенно в связи с тем, что президент Владимир Путин стремился «снова сделать Россию великой». Но представление Путина о российском величии было основано на его вере в единство русского народа в пределах одной нации, независимо от того, где живет каждый русский человек, что, очевидно, дает России обоснование для поддержания уважения к *droit de regard* (праву на надзор) и иногда даже *droit d'ingérence* (праву на интервенцию) в соседние государства, где проживают большие этнические русские меньшинства. Согласно российскому традиционному представлению о безопасности, необходимо также сохранить буферные зоны между Россией и ее западными соседями, которые, по ее мнению, не уважали российские ценности и интересы.

Поэтому та основа, на которой безопасность строится в Европе XXI века, во многих отношениях представляет собой возврат к убеждениям, сформировавшимся в XVIII–XIX веках в соответствии с доктриной политического реализма и вылившимся в две мировые войны первой половины XX века. Хотя окончание холодной войны предоставило уникальную возможность для формирования новой системы убеждений о международной безопасности, которые должны реализовываться через такие режимы, как основанный в рамках ОБСЕ, прежняя вера в оборонительный реализм, похоже, оказалась крепче идей нового либераль-

ного институционализма о кооперативной безопасности. Это вместе с рядом обидных промахов, упущенных возможностей и неспособностью адаптироваться к новому международному порядку с достаточной быстротой способствовало маргинализации ОБСЕ как института и, что еще более важно, самой идеи кооперативной безопасности как альтернативной системы глобального порядка по отношению к традиционной, основанной на *Realpolitik*.

Таким образом, для укрепления безопасности сотрудничества в Европе необходимо не создание новых институтов, принципов или инструментов урегулирования конфликтов, а изменение коллективного мышления в отношении неделимости безопасности. Вместо того, чтобы придерживаться конкурирующих нарративов и искать виноватых в том, что пошло не так в прошлом, ОБСЕ должна вдохнуть новую жизнь в идеи и практику кооперативной безопасности, которые стали краеугольным камнем Хельсинкского процесса в течение последних 40 лет. Конкурирующие концепции безопасности необходимо заменить общей концепцией о том, что мир и безопасность являются, по сути, неделимыми и должны основываться на сотрудничестве, а не на новой конкуренции. Нам нужно задуматься о том, чего мы могли бы достичь, если бы созданный после окончания холодной войны режим безопасности на основе сотрудничества, позволил развиваться вместо того, чтобы идти разными путями, как это делают государства Запада, Россия и «промежуточные» страны. Только после воссоздания этого нормативного консенсуса могут заработать существующие институты, принципы и механизмы, поскольку они изначально предназначались, чтобы создать основу для подлинного режима кооперативной безопасности от Ванкувера до Владивостока.

Примечания:

[1] См.: *Goodby J. E.* Europe Undivided: The New Logic of Peace in U.S. — Russian Relations. Washington, DC, 1998. Chapter 7. PP. 159–179.

[2] Альтернативный вариант, написанный академическими экспертами из различных регионов ОБСЕ и координируемый Центром исследований ОБСЕ (*CORE*) при Гамбургском университете, представлял собой несколько более подробный и конкретный доклад, хотя лишь немногие из его идей были воплощены на практике. См.: *Zellner W.* Managing Change in Europe — Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions. CORE Working Paper 13. Hamburg, 2005.

[3] Возвращение к дипломатии. Окончательный доклад и рекомендации Группы видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту, ноябрь 2015 г. // https://www.osce.org/ru/networks/229661?download=true.

[4] Неясно, как были представлены взгляды некоторых нейтральных и неприсоединившихся государств Европы (хотя, скорее всего, они были близки к западной точке зрения), других государств Южного Кавказа (Азербайджана и Армении), а также государств-участников в Центральной Азии и Монголии (хотя в Группе среди прочих был парламентарий из Казахстана).

[5] См.: Возвращение к дипломатии (ссылка 3). С. 2.

[6] Там же. С. 11.

[7] См.: Morgenthau H. Politics Among Nations. New York, 1967.

[8] См.: *Waltz K.* The Theory of International Politics. Reading, MA, 1979.

[9] См.: *Wendt A.* The Social Construction of International Relations. Cambridge, 1999.

[10] *Wendt A.* Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics // International Organization. 1992. No 2. PP. 391–425.

[11] СБСЕ. Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях. Заключительный акт. Хельсинки, 1 августа 1975 г. // https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true (С. 3–11).

[12] См.: *Lehne S.* The CSCE in the 1990s: Common European House or Potemkin Village? Vienna, 1991. P. 10.

[13] Парижская хартия для новой Европы. Париж, 21 ноября 1990 г. Курсив автора статьи // https://www.osce.org/ru/mc/39520?download=true. С. 3.

[14] См.: *Dean J.* Ending Europe's Wars: The Continuing Search for Peace and Security. New York, 1994. P. 213.

[15] См.: там же. P. 215.

[16] *Hopmann P. T., Shenfield S. D., Arel D.* Integration and Disintegration in the Former Soviet Union: Implications for Regional and Global Security // Occasional Paper no. 30. Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 1997. P. 59.

[17] Там же. С. 13.

[18] Там же. С 14.

[19] См.: Возвращение к дипломатии (ссылка 3). С. 8 и 25.

[20] Там же. С. 8 и 24.

[21] Там же. С. 25.

[22] См.: *Hopmann P. T.* Disintegrating States: Separating without Violence // Preventive Negotiation: Avoiding Conflict Escalation, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict / Zartman I.W. (ed.). Lantham, MD, 2001. PP. 113–164.

[23] См.: *Хопман Т.* Роль ОБСЕ в урегулировании крымского кризиса в Украине в 1992–1996 гг. и 2014–2015 гг. // Ежегодник ОБСЕ 2015: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. — М., 2018. — С. 315–334.

[24] См: Возвращение к дипломатии (ссылка 3). С. 27.

[25] См.: там же. С. 29.

Интересы и политика государств — участников ОБСЕ: внутренняя ситуация и многосторонние обязательства

Шан МакЛеод

Кооперативная безопасность в Европе в XXI веке: дипломатический бег по кругу?

На момент написания этой статьи остается шесть недель до референдума в Великобритании по членству в ЕС. Это дает читателю преимущество передо мной в оценке «внутренних событий». Каким бы ни был результат, Великобритания сохранит твердую приверженность многосторонней дипломатии и основанному на правилах международному порядку, частью которого является ОБСЕ.

Неразрешенная проблема правового статуса ОБСЕ никоим образом не умаляет нашей приверженности ОБСЕ или ее принципам и обязательствам, относящимся к Хельсинкскому акту 1975 г. и сохраняющимся до наших дней, с дополнениями, принятыми в Париже, Стамбуле и Астане. Эти принципы и обязательства ОБСЕ, а также основные свободы, которые они призваны защищать, относятся к числу наших самых высоких приоритетов в ОБСЕ. В действительности мы хотели бы, чтобы они были укреплены (например, там, где они не соответствуют договоренностям, достигнутым в ООН) и обновлены.

Но мы считаем себя страной не только принципов, но и прагматизма. То, что мы делаем в международных организациях и в рамках многосторонней дипломатии, с нашей точки зрения, должно иметь влияние в «реальном мире». Именно поэтому вы часто слышите, как я или члены моей британской делегации призывают к повышению эффективности процедуры оценки или выясняют, каких результатов удалось добиться в рамках какого-либо проекта или какой-либо деятельности. Это важно в ОБСЕ, где наша общая концепция всеобъемлющей безопасности основывается на «многоплановом» подходе к обеспечению стабильности и уменьшению риска конфликтов и нестабильности. Нам необходимо постоянно убеждаться в том, что в условиях новых угроз безопасности и ограниченных ресурсов мы не только соблюдаем наши принципы и обязательства, но также содействуем устойчивой стабильности и безопасности.

25 лет ОБСЕ ...

ОБСЕ, ее обязательства и вызовы, с которыми она сталкивалась, прошли красной нитью через всю мою дипломатическую карьеру. Я ра-

---

Примечание: взгляды, выраженные в этой статье, отражают личную позицию автора.

ботала исключительно в регионе ОБСЕ и почти целиком занимался вопросами трех измерений или «корзин» ОБСЕ. Многие вопросы, которые сегодня требуют моего внимания как главы делегации Великобритании в ОБСЕ, также занимали меня во время моей первой командировки в Советский Союз с 1988 по 1992 г. Тогда я побывала в странах Балтии, в Украине и на Кавказе, встречалась с защитниками прав человека и свободы вероисповедания в Москве, читала о крымских татарах и докладывала о межэтническом конфликте в Ферганской долине, и это лишь некоторые примеры. Нагорный Карабах, который в последнее время снова оказался в заголовках СМИ, был тогда главным предметом моей озабоченности в течение первых нескольких месяцев.

Впоследствии, живя и работая в Вильнюсе, Гааге, Москве и Праге, я занималась вопросом конфликта на Балканах в связи с деятельностью Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии, а также наследием коммунизма и железного занавеса. Между тем в Лондоне я работала над тем, что ОБСЕ рассматривает как транснациональные угрозы, в первую очередь, международный терроризм.

Если бы меня, молодого дипломата, тогда, в оптимистичный период начала 1990-х гг., спросили, как я представляю себе будущее через 20 лет, я, скорее всего, сказала бы, что мы преодолеем основные стратегические вызовы, и хельсинкский дух безопасности, основанной на сотрудничестве, приведет к разрешению локальных конфликтов и подлинно кооперативному подходу к выполнению обязательств и принципов ОБСЕ. Но, как это часто бывает в жизни, реальность оказалась намного более суровой, а события развивались куда менее предсказуемо.

… к сегодняшнему дню

Почему после 25-летних инвестиций в политический и дипломатический капитал институтов, предназначенных для создания кооперативной безопасности посредством «укрепления доверия и безопасности» и диалога, сегодня оказалось труднее достичь взаимопонимания и результативного взаимодействия, чем в любое время с тех пор, как произошел демонтаж физических барьеров, разделявших нас?

ОБСЕ (и ранее СБСЕ) была свидетелем и когда-то участником событий и процессов, которые сформировали нашу политическую среду и среду безопасности; но она редко управляла этими процессами. В прошедшие годы некоторые государства-участники поставили под сомнение ценность ОБСЕ и необходимость выделения ей национальных ресурсов.

Подход Великобритании подразумевает повышение эффективности и актуальности ОБСЕ изнутри, в том числе в деле сохранения постоянной и полноценной делегации в Вене. Возможно, причина в том, что основные права и свободы являются образцом для нашей либеральной

демократии, и связаны с нашей глубокой приверженностью необходимости восстановления ущерба, нанесенного железным занавесом, и, возможно, также нашим инстинктивным предпочтением в пользу прагматичных путей снижения риска конфликтов.

Было бы преувеличением предположить, что Великобритания все это время воспринимала ОБСЕ как главного гаранта нашего мира и безопасности. Хотя она хорошо известна в дипломатических и внешнеполитических кругах, ОБСЕ редко занимает заметное место в глазах британской общественности. В отличие от ООН, ЕС и НАТО, это не та аббревиатура, с которой знаком каждый.

Новое восприятие

По иронии судьбы, именно то, что, по мнению некоторых, олицетворяло недостатки ОБСЕ — начало кризиса «в Украине и вокруг нее» и незаконная аннексия Крыма Россией, нарушающая почти все нормы ОБСЕ, — поставило организацию в центр внимания.

Украина изменила представление об актуальности и ценности ОБСЕ. Понимание ОБСЕ, ее характера и ограничений не всегда идут в ногу с ее усиленным политическим и медиа-влиянием. Все мы, кто работает в ОБСЕ или с ОБСЕ, несут ответственность за улучшение понимания Организации, ее возможностей и ограничений.

Новые ответы

С самого начала кризиса в Украине и вокруг нее ОБСЕ оказалась в центре внимания британских политиков. Помимо ресурсов и внимания, уделенных политическим, конфликтным и гуманитарным аспектам кризиса, мы также внесли существенный финансовый вклад в другие высокоприоритетные мероприятия ОБСЕ и восстановили должность Старшего военного советника в британской делегации.

Великобритания вносит около 10% в общий бюджет ОБСЕ, и еще большую долю в миссии на местах. В 2015–2016 гг. мы заплатили более семи миллионов фунтов стерлингов в счет расходов Специальной мониторинговой миссии в Украине. Кроме того, мы предоставили значительное дополнительное финансирование для внебюджетных мероприятий, включая разминирование на востоке Украины для защиты детей и других некомбатантов и более безопасного хранения оружия в Боснии.

Мы постоянно ищем способы повысить эффективность, чтобы политические и финансовые инвестиции Великобритании и других 56 государств-участников приносили максимальную пользу для безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ. У нас сложилась заслуженная репутация сторонников жесткого подхода к эффективности организации. Мы хотим, чтобы ресурсы были надлежащим образом распределены и хо-

рошо управлялись, при этом результаты отслеживались и ответственно оценивались. Мы будем продолжать выступать за это, поскольку считаем, что это важно для эффективности и репутации ОБСЕ. Таким же образом, мы будем продолжать призывать к тому, чтобы ОБСЕ сохраняла акцент на наиболее приоритетных проблемах и рисках для стабильности и безопасности в регионе и концентрировала усилия там, где она может принести наибольшую пользу.

Новая реальность?

Восприятие — это одно, но реальность за пределами стен Хофбурга продолжает меняться. Незаконная аннексия Крыма Россией и военная агрессия на Донбассе не только привели к расколу в ОБСЕ, но и имели другие значительные последствия, такие, как приостановление диалога НАТО с Москвой, экономические санкции ЕС и российские контрмеры, а также изгнание России из «большой восьмерки». Пропаганда Кремля, массово распространяющая дезинформацию, также сыграла важную роль в повышении недоверия между российским населением, которое в значительной степени зависит от контролируемых государством СМИ, и внешним миром, все более скептически настроенным к тому, что говорит Москва.

Кризис «в Украине и вокруг нее» может быть скорее симптомом, чем причиной такого состояния отношений между Россией и ее западными соседями, но действия России в Крыму и на Донбассе ускорили изменение реальности, приведя к дипломатической изоляции Москвы и повышению риска военной эскалации. В своем вступительном слове к докладу Группы видных деятелей (см. ниже) председатель Мюнхенской конференции по безопасности Вольфганг Ишингер, председательствовавший также и в Группе видных деятелей, писал, что реализация минских соглашений по разрешению украинского кризиса была «самой неотложной дипломатической задачей из всех».

Проблема «диалога»

«Возобновление диалога, возрождение доверия, восстановление безопасности» — это замечательный и амбициозный девиз немецкого председательства ОБСЕ в 2016 г. А вот и некоторые другие тезисы, отражающие позицию Германии:

«Это хорошо. Этот диалог должен включать в себя сложные проблемы»[1].

«Диалог по вопросам, представляющим огромную важность для всей человеческой цивилизации (...)»[2].

«(...) мы должны использовать все возможности для подлинного диалога, основанного на добросовестности и политической воле»[3].

ОБСЕ действительно является местом, где внимание может быть сосредоточено на самых сложных проблемах региональной безопасности. День за днем страны-члены ЕС, США, Канада и другие, в том числе и сама Украина, обмениваются мнениями с Россией в формальной, полуофициальной обстановке Постоянного совета и на других форумах по ситуации в Украине и вокруг нее.

Постоянный совет находится на передовой словесной войны. Язык этого дискурса бросает вызов даже самым убежденным сторонникам диалога. Мифы и дезинформация о военном персонале или «зеленых человечках» в Крыму, российских войсках и современном оружии на Донбассе, сбитом боинге *MH17* и т. д. постоянно обсуждаются за круглым столом и за закрытыми дверями, а также в общественной сфере, препятствуя продуктивному диалогу.

Взгляд Великобритании довольно практичен. Разговор нужен, но он не является самоцелью. Четкие задачи и ясные цели являются предпосылками для продуктивного диалога, а длинные проработанные заявления — нет.

Содействие интерактивному диалогу с участием 57 стран является вызовом, на который министр иностранных дел Германии Франк-Вальтер Штайнмайер надеется ответить посредством инновационной неформальной встречи министров иностранных дел этой осенью. Я желаю ему всяческих успехов в достижении прогресса по наиболее острым вопросам сегодняшнего дня.

Как показало исследование Сети аналитических центров и академических учреждений ОБСЕ, «невозможно продолжать обычный диалог так, будто ничего не случилось»[4].

Является ли ОБСЕ по-прежнему актуальной?

Да. Стремление к обеспечению стабильной обстановки во всем регионе ОБСЕ и на наших границах остается актуальной задачей почти для каждого государства-участника, крупного или малого. Мои главные приоритеты в качестве главы делегации Великобритании в ОБСЕ — предотвращение и разрешение конфликтов, снижение военного риска и защита основных свобод. Актуальные вызовы для ОБСЕ в каждой из этих областей ясны, будь то трагическая ситуация на Донбассе, напряженность в других регионах, перерастающая в насилие, военные обострения (и провокации), сокращение пространства для гражданского общества или проблемы, связанные со свободой слова.

Принципы и обязательства ОБСЕ, сформировавшиеся в Хельсинки, а затем в Париже, Стамбуле и Астане остаются как никогда важными для защиты прав и интересов отдельных лиц и общества в целом. Наши инструменты контроля над обычными вооружениями и МДБ имеют значительный потенциал для раннего предупреждения и предотвращения

конфликтов, если они применяются и в полном объеме выполняются не только на бумаге, но и в реальности. И модель всеобъемлющей безопасности ОБСЕ выглядит все более значимой перед лицом нетрадиционных угроз безопасности и стабильности. Задача здесь — обеспечить то, чтобы мы не путали эффективный «всеобъемлющий» подход с отсутствием конкретики.

Насколько ОБСЕ эффективна?

Не может быть никаких сомнений в актуальности ОБСЕ и ее целей. Но следует задать вопрос о том, насколько действенна ОБСЕ и ее 57 государств-участников в изменении динамики, транснациональных угроз и затяжных конфликтов на нашем континенте.

Каких результатов достигла ОБСЕ? Помогает ли она снижать уровень нестабильности, предотвращает ли она новые конфликты? Ответственны ли мы за сохранение сложившегося неудовлетворительного статус-кво?

Ни одно государство ОБСЕ не может быть полностью удовлетворено. Ни разу за последние десятилетия мы не приблизились к тому уровню защиты прав человека или предотвращения конфликтов, к которому стремились в *acquis* ОБСЕ. Те, кто непосредственно участвует в длительных мирных или посреднических процессах, утверждают, что без их участия все будет хуже. Я оставлю более полный анализ и оценку для ученых и историков. Но, с дипломатической точки зрения, разрешение конфликтов зависит не столько от новых процессов или импульсов, сколько от подлинной политической воли всех вовлеченных сторон для достижения устойчивых решений.

На Западных Балканах ОБСЕ играет более активную практическую роль в устойчивом постконфликтном урегулировании путем проведения крупных полевых операций. Я видела их кропотливую работу и была впечатлена их терпением и приверженностью. Но я считаю, что мы можем сделать больше, чтобы наши ресурсы и усилия привели к максимальному вкладу в устойчивую стабильность.

Во время недавней дискуссии в Чатем-хаусе о европейской безопасности[5] я слышала, как известные неправительственные эксперты утверждают, что ожидания в отношении международных институтов слишком высоки. Это может быть особенно верным для ОБСЕ, организации, основанной на принципах и обязательствах.

Всегда могут быть разные представления о приоритетах ОБСЕ. Но у нас есть общая отправная точка в обязательствах, принятых всеми государствами-участниками. Стремясь их исполнить, Великобритания обращается к ОБСЕ с призывом внести вклад в европейскую безопасность посредством практических действий, а не новых грандиозных проектов. ОБСЕ — это гораздо больше, чем правительства ее 57 государств-

участников, Постоянный совет послов в Вене и множество комитетов и рабочих групп. Мы высоко ценим вклад, внесенный Представителем по вопросам свободы средств массовой информации, Бюро по демократическим институтам и правам человека и Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств. Но ОБСЕ также больше, чем ее институты и полевые операции. Речь идет о гораздо более широкой и более глубокой сети миротворцев, защитников прав человека и справедливого правопорядка, учителей, профессионалов в сфере медиа, политиков, представителей местных органов власти, а также сетевых организаций в сфере гражданского общества, действующих по всему нашему региону. Крайне важно, чтобы мы всегда видели прямую связь между тем, что мы делаем в Постоянном совете, и реальным результатом для наших граждан.

Понимание проблемы ...

То, что воспринимается многими государствами ОБСЕ как незаконное и нелегитимное посягательство на суверенитет и территориальную целостность, Москва представляет как создание или защиту сферы влияния в интересах национальной безопасности. «Кризис в Украине и вокруг нее», как и затяжные конфликты в других регионах, по-видимому, рассматривается Кремлем как незавершенный процесс, начавшийся в результате распада Советского Союза в 1991 г., событие, воспринимаемое президентом Владимиром Путиным как геополитическая катастрофа.

ОБСЕ, сформировавшаяся в условиях оптимизма начала 1990-х гг., оказалась неприспособленной для нынешнего поворота событий. При том, что ее ценность и актуальность в общественном восприятии выросли, для нее стали серьезным вызовом незаконная аннексия Крыма и то, что фактически является вооруженным конфликтом между двумя из крупнейших государств ОБСЕ. Это, в свою очередь, привело к разрушению и без того хрупкого доверия и в ОБСЕ, едва не парализовав дипломатические директивные органы этой консенсусной организации.

Приведем два примера: Россия отказывается участвовать в повышении военной прозрачности и уменьшении риска путем обновления Венского документа. Россия заблокировала все девять кандидатов на пост Представителя по вопросам свободы средств массовой информации, утверждая, что ни один из видных журналистов, экспертов НПО, дипломатов и ученых не был достаточно «выдающимся». Иногда российская тактика яснее целей.

... и единственный способ решить ее — это Хельсинки

В 2014 г., уже не в первый раз, Председательством ОБСЕ была собрана группа видных деятелей для обсуждения стратегических вопросов, касающихся европейской безопасности и ОБСЕ. Группа работала

под председательством Вольфганга Ишингера и перед ней была поставлена задача провести анализ «возможных путей восстановления и укрепления европейской безопасности как общего проекта» (...) и «изучить возможности возврата к идее безопасности, основанной на сотрудничестве», (...) «с учетом ущерба, нанесенного кризисом в Украине и вокруг нее», (...) а также силовой аннексии Крыма, которая «представляет собой действие, не имеющее прецедентов в послевоенной Европе»[6].

В ходе дискуссий и в окончательном докладе видных деятелей озвучивались проблемы, привычные для венского дипломатического дискурса. Участникам не удалось достичь взаимопонимания относительно фактов, выводов или путей решения проблемы. Тем не менее, они удивительным образом (отметив, что «образ «общего европейского дома» сегодня, возможно, оказался еще более отдаленным, чем два десятилетия назад»)[7] заключили, что даже будучи «нарушенными самым вопиющим образом», хельсинкские принципы остались «единственной основой для евроатлантического и евразийского пространства, где люди и нации могут жить в мире»[8].

Личные наблюдения: дипломатический бег по кругу

В «Алисе в Стране чудес» Льюиса Кэрролла маленький ребенок замечает коллекцию экзотических существ, бегущих по кругу, без видимой финишной линии или «цели» в поле зрения, причем призы достанутся всем. Многосторонняя дипломатия в своем стремлении к сотрудничеству в области безопасности XXI века в Европе в чем-то похожа на это. Это не всегда самый зрелищный вид спорта, ему может не хватать направленности и динамизма. Но, до тех пор, пока все принимают и соблюдают одни и те же правила, мирное равновесие может достигаться без какого-либо ущерба, а также с определенной выгодой для каждого участника и с общей выгодой в виде стабильности и предсказуемости. Если, однако, один или несколько участников игнорируют правила, которые они подписали, в целях достижения индивидуальных целей, и тем самым противоречат интересам и даже правам других участников, наступает хаос или конфликт, стабильность оказывается подорвана, и вместо индивидуальных выгод, все — и нарушитель, и жертвы, и третьи стороны — вынуждены терпеть издержки. В международной дипломатии может возникнуть соблазн прийти к выводу, что эти правила непригодны для цели, или даже то, что вознаграждение нарушителя приведет к лучшему результату — «решение», которое показалось бы бессмысленным даже в мире Алисы.

В реальном мире европейской безопасности XXI века предотвращение дальнейших конфликтов и связанных с ними ущерба является лишь частью проблемы. Поистине эффективная и устойчивая роль ОБСЕ в международном порядке, основанном на правилах, зависит от высо-

кой степени доверия и прозрачности. Восстановление и того и другого, возможно, является более сложной задачей, требующей политической воли и добросовестности. Или, как бы это сформулировали Алиса и Мартовский Заяц, готовности говорить то, что имеешь в виду, и иметь в виду то, что говоришь, в том числе в международных обязательствах. В краткосрочном плане, пока не настанут более благоприятные времена, лучшее понимание соответствующих интересов и целей помогло бы восстановить хрупкое равновесие в этом «дипломатическом бегу по кругу» и позволило бы добиться определенного прогресса.

Заключение: полезные усилия?

При всех своих недостатках ОБСЕ играет роль предохранительного клапана, обеспечивающего обмен мнениями и поддержание контактов. Это дает всем заинтересованным сторонам, как минимум, некоторое представление о политике и целях друг друга. Даже при отсутствии каких-либо механизмов принуждения или наказания за несоблюдение договоренностей венские процессы и механизмы помогают сохранить вопросы прав человека и основных свобод в международной повестке дня — и по-прежнему имеют потенциал для снижения риска военных кризисов и инцидентов.

ОБСЕ является консенсусной организацией. Она может реализовать свои возможности, только лишь, если все хотят этого. Без доброй воли и без политической воли ОБСЕ никогда не сможет полностью раскрыть свой потенциал. В нынешних условиях это вряд ли возможно. Но мы несем совместную ответственность за то, чтобы сделать все, что позволяют нам сложившиеся обстоятельства, действуя в критически важных областях, где есть согласие и общие интересы, и в то же время продолжая содействовать развитию эффективности Организации, чтобы она была готова достичь своей цели, когда обстоятельства будут это позволять.

Между тем, в том, что касается стратегических, геополитических проблем, мы можем продолжать работать для достижения если не доверия, то предсказуемости и прозрачности. Мы можем уделять больше внимания и сил урегулированию затяжных конфликтов и постконфликтных ситуаций, а также, в тех областях, где ОБСЕ может внести уникальный вклад, работать над практическими ответами на транснациональные вызовы. Мы можем поддерживать автономные институты и тот важный вклад, который они могут внести в предотвращение конфликтов и раннее предупреждение. Работая над сохранением постоянного уровня взаимодействия и активности, мы всегда должны принимать во внимание риск того, что стратегическое терпение может превратиться в институциональную инерцию.

Один из способов противостоять этому риску — это сделать ОБСЕ максимально актуальной для настоящего и будущего. Будущие достиже-

ния и эффективность — это совокупность возможностей, усилий и способности реагировать на внешние факторы. Успех потребует: уверенного лидерства, основанного на политическом доверии, дипломатическом мастерстве и непоколебимой приверженности принципам и обязательствам ОБСЕ; политического участия, для которого всем нам нужно продемонстрировать нашим правительствам способность ОБСЕ изменить ситуацию; эффективности и гибкости в реализации задач; переключения внимания от процесса и деятельности к результатам; честной оценки, включая длительные мирные процессы; пристального внимания самым приоритетным вопросам, в решение которых ОБСЕ вносит уникальный региональный или экспертный вклад.

ОБСЕ имеет большое значение. Ее принципы имеют большое значение. Ее взаимоотношения имеют большое значение. Если бы ее не было, нам пришлось бы ее изобрести. Ее структуры и процедуры могут быть несколько несовершенными. Но если бы мы попытались разработать более изящное решение, мы бы тут же столкнулись с существующими реалиями и интересами — географическими, историческими и политическими. При всех специфических особенностях и недостатках ОБСЕ, она предлагает нам архитектуру и инструменты для решения текущих и будущих задач. Мы все должны надеяться на то, что со временем возродившееся уважение к этим инструментам и их более эффективное использование помогут вернуть нас на путь обеспечения безопасности и стабильности в Европе.

Примечания:

[1] *Ambassador Daniel B. Baer.* The Right Leadership at a Difficult Time. Опубликовано на немецком здесь: Wo Deutschland führen kann // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 10 February 2016. P. 8 // http://www.faz.net/aktuell/politik/ sicherheitskonferenz/oszevorsitz-wo-deutschland-fuehren-kann-14061049.html

[2] Спикер Госдумы Сергей Нарышкин в обращении к ПА ОБСЕ. Февраль 2016 г.

[3] European Union. 62nd Joint Meeting of the Forum for Security Cooperation and the Permanent Council. Vienna, 9 March 2016. EU Statement on European Security. FSC-PC. DEL/1/16. 9 March 2016 // http://www.osce.org/fsc/227686

[4] OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions. Threat Perceptions in the OSCE Area. Vienna 2014. P. 6.

[5] Chatham House. Conference «Security and Defence in Europe». March 2016. London.

[6] Возвращение к дипломатии. Окончательный доклад и рекомендации Группы видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту. Ноябрь 2015 г. С. 5 // http://www.osce.org/ru/networks/229661?download=true; перепечатано здесь (на английском): OSCE Yearbook 2015. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). Baden-Baden 2016. PP. 377–408, здесь: P. 379.

[7] Там же. P. 12 (OSCE Yearbook 2015. P. 384).

[8] Там же. P. 5 (OSCE Yearbook 2015. P. 379–380).

Риим Ахмед

Брексит: как праворадикальный дискурс становится мейнстримом

Введение

В четверг 23 июня 2016 г. был проведен референдум, где решалось, следует ли Соединенному Королевству (Великобритании) оставаться членом Европейского союза (ЕС). Проголосовало более 30 миллионов человек: 51,9% за то, чтобы «выйти», и 48,1% за то, чтобы «остаться»[1]. Кампания перед референдумом превратилась в настоящее сражение и выявила глубокие разногласия в стране. Аналитики продолжают работать над тем, чтобы понять причины, по которым Британия проголосовала за выход из ЕС, а также, что, на самом деле, означает британский выход из ЕС или «Брексит». В то время как мы наблюдаем рост правых популистских движений и растущее неприятие истеблишмента в Европе и США, эта статья призвана показать, как такая риторика смогла войти в политический дискурс в контексте кампании «Брексит» и каковы негативные последствия этого.

Евроскептицизм: очень британская проблема

Обязательство провести референдум о членстве в ЕС было изложено в манифесте Консервативной партии в 2015 г.[2]. Идея заключалась в том, что если бы Консервативная партия выиграла большинство на всеобщих выборах в мае 2015 г., то Дэвид Кэмерон попытался бы пересмотреть позицию Великобритании в ЕС, а затем спросить британский электорат, следует ли Великобритании оставаться членом ЕС на основе этих реформ[3]. Хотя обещание в манифесте и последующий успех Консервативной партии на всеобщих выборах 2015 г. являются непосредственными причинами, вследствие которых референдум о членстве Великобритании в ЕС состоялся в июне 2016 г., эта кампания, в действительности, продолжалась на протяжении четверти века[4]. После присоединения к тогда еще Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС) в 1973 г. членство Великобритании было спорным вопросом в рамках всего политического спектра страны. Как участник, поздно и неохотно присоединившийся к клубу, Великобритания скорее воспринимала ЕС с точки зрения выгод и издержек, чем идеологических принципов[5].

В 1975 г. Лейбористская партия, возглавляемая Гарольдом Вильсоном, поставила перед обществом вопрос о членстве в ЕЭС[6]. Однако, в отличие от 2016 г., британское население проголосовало за то, чтобы остаться в ЕЭС, с 67 % голосов «за»[7]. Хотя Лейбористская партия изначально была более евроскептической[8], и ряд членов парламента придерживаются таких позиций и сегодня[9], это скорее вопрос, который преследовал и разделял Консервативную партию с тех пор, как Маргарет Тэтчер ушла с политической сцены. *The Economist* утверждает, что ключевым поворотным пунктом для Консервативной партии был 1988 г., когда Жак Делор, президент Европейской комиссии в то время, объявил, что единый рынок Европы будет укреплен более жестким трудовым и социальным регулированием[10]. Это в глазах некоторых зашло слишком далеко, и, как сказала Тэтчер в своем выступлении в 1988 г. в Брюгге: «Попытка подавить государственность и сосредоточить власть в центре европейского конгломерата будет разрушительной и поставит под угрозу цели, которые мы стремимся достичь»[11]. Эта речь не только вдохновила поколение евроскептиков Консервативной партии, но и подстегнула правую британскую прессу, которая с тех пор использовала свои публикации для критики в отношении ЕС[12]. Так началась риторика относительно находящихся в тени неизбираемых бюрократов в Брюсселе, пытающихся навязать более сильный экономический и политический союз суверенным государствам.

Разобщенность по этому вопросу продолжалась и во время пребывания Джона Мэйджора в качестве премьер-министра, и когда консерваторы были оппозиционной партией в период с 1997 по 2010 г. Когда Дэвид Кэмерон взял на себя руководство партией в 2005 г., он позиционировал себя как реформатор и выразил мнение, что его однопартийцы должны прекратить критиковать Европу, если они хотят вернуть власть после трех неудачных выборов[13]. Однако Кэмерон недооценил эту проблему и столкнулся не только с сильной оппозицией со стороны депутатов от собственной партии, но и с ростом популярности Партии независимости Великобритании (*UKIP*) и ее лидера Найджела Фараджа. В ходе последнего десятилетия Фарадж смог превратить свою партию из маргинальной партии, обсуждающей лишь одну тему, в одну из наиболее влиятельных сил в британской политике[14].

Подъем *UKIP* и правых популистов

Джеймс Деннисон и Мэтью Гудвин объясняют успех *UKIP* тем, что она перехватила иммиграционную повестку у консерваторов[15]. Иммиграция становилась все более заметной темой в британской политике, и опросы показывали, что беспокойство относительно увеличения иммиграции в последние годы стало важнее экономических проблем[16]. Поэтому *UKIP* успешно использовала эти страхи и включила

проблемы неконтролируемой иммиграции в свою более широкую повестку евроскептицизма и борьбы с истеблишментом[17]. *UKIP* хорошо выступила на местных выборах 2013 г.[18], но главный успех ожидал ее на выборах в Европейский парламент в 2014 г., где она пришла первой, победив лейбористов, консерваторов и либерал-демократов[19]. Эта победа была особенно значительна, поскольку впервые за 100 лет не лейбористская и не консервативная партия выиграла выборы в масштабах всей страны[20]. Ключом к успеху *UKIP* была ее способность извлечь выгоду из разочарованного электората лейбористской партии в ее «северном сердце» и в отделениях, которые существовали у Консервативной партии в Европе, в то же время эксплуатируя сложившийся у обеих партий имидж как некомпетентных в вопросах иммиграции. Успех *UKIP* побудил консерваторов более серьезно относиться к вопросам иммиграции и ЕС в ходе всеобщей избирательной кампании 2015 г.[21]. Хотя система «победитель получает все» в значительной степени ограничивает репрезентацию малых партий в парламенте, *UKIP* набрала более четырех миллионов голосов населения (12,6%) на всеобщих выборах 2015 г. Партия выиграла только одно место в парламенте, но при этом превзошла либеральных демократов как третья самая популярная партия в Великобритании[22].

Рост популярности *UKIP* отражает общую ситуацию в Европе и США, где наблюдается всплеск поддержки правых популистских партий и фигур. Кас Мадде, опытный эксперт в этой сфере, определяет популизм как «идеологию, которая разделяет общество на две отдельные антагонистические группы «чистые люди» и «коррумпированная элита», и утверждает, что политика должна быть выражением «„общей воли“ людей»[23]. Мадде утверждает, что недавние события, вызвавшие общественные волнения, в том числе ситуация с беженцами, террористические атаки в Европе в 2015 и 2016 гг. и кризис в еврозоне, создали благоприятные условия для популистских партий — как правой, так и левой части политического спектра. Однако Мадде утверждает, что нынешние события не привели к созданию соответствующих движений, и, вопреки общепринятому мнению, поддержка правых популистов не обязательно объясняется экономическими факторами, например, среди экономически «проигравших» от глобализации или тех, кто пострадал в результате Великой рецессии, последовавшей за глобальным финансовым кризисом в 2008 г. Чтобы понять это явление, нам нужно оглянуться на первые десятилетия послевоенной эпохи, когда политические партии объединились по ключевым вопросам, таким, как усиление политической интеграции в Европе, поддерживая государство всеобщего благосостояния, неолиберальную экономическую политику и поощряя разнообразие в обществе. Эта эпоха также была отмечена деиндустриализацией и снижением роли религиозных ценностей. И левоцентристские, и правоцентристские партии отступили от своих

исторических идеологий и сблизились с рядом политических движений, которые «создали плодородную почву для популизма»[24]. Рабочий класс и более консервативные избиратели, которые, как правило, выбирали правоцентристские или левоцентристские партии, обнаружили, что эти партии были слишком похожи между собой и более не выражают ту идеологию, с которой некогда ассоциировались. Кроме того, более глубокая интеграция в ЕС привела к тому, что некоторые аспекты власти были переданы от национальных правительств в руки неизбираемых комиссаров, в которых некоторые видели серьезную угрозу суверенитету. Интернет также способствовал росту поддержки правых популистов, поскольку альтернативные новости доступны одним нажатием кнопки и могут использоваться в собственных «эхо-камерах» в социальных сетях. Популистские нарративы могут широко распространяться через эту среду вне зависимости от «контролирующей (*Gatekeeping*) функции» традиционных средств массовой информации, пытающихся оспаривать или корректировать излишне упрощенные или ложные заявления[25]. И все же на традиционных правых СМИ в Великобритании также лежит часть вины в искажении истины, особенно когда речь идет о ЕС. Этому посвящен сайт *Euromyths*[26].

Рональд Инглхарт и Пиппа Норрис изучили две теории относительно роста популизма, и их результаты очень сильно коррелируют с идеей Мадде о том, что поддержка популизма не обязательно основана на экономической незащищенности, а скорее представляет собой реакцию на культурные изменения. Другими словами, популистские движения особенно привлекательны для тех, кто считает, что их традиционным ценностям и обычаям угрожают космополитические идеи и растущее разнообразие[27]. Инглхарт и Норрис утверждают, что это в значительной степени связано с усилением внимания к таким вопросам, как изменение климата, гендерное равенство и расовое равенство, а также равные права для сообщества ЛГБТ. Это, в свою очередь, создало «культурную реакцию» преимущественно (но не только лишь) среди более пожилых, менее образованных белых мужчин, «которые когда-то доминировали в культуре большинства в западных обществах [и] почувствовали, что они маргинализируются в своих странах»[28]. Правые популистские политики решительно отвергают новые космополитические ценности и обращаются к ностальгии по более однородным обществам прошлого. Суммируя вышесказанное, ясно, что эти политические сдвиги в послевоенный период стимулировали климат, в котором правые популисты смогли создать свою платформу. Недавние события, такие, как Великая рецессия и так называемый миграционный кризис, ускорили рост таких партий, увеличив их поддержку. Это стало благодатной почвой для правой популистской повестки, которая стала частью мейнстрима, оказав сильное влияние на публичные дискуссии[29]. Мадде отмечает, что политики из старых партий «реагируют на это и иногда даже перенима-

ют элементы популистской риторики, приправляя свои речи ссылками на «народ» и осуждая «элиты»[30].

В случае с Великобританией *UKIP* не только смогла добиться появления референдума по ЕС в политической повестке, но и сделать иммиграцию главным вопросом в ходе всеобщих выборов 2015 г. Эти дискуссии не обязательно являются проблематичными сами по себе; беспокойство, скорее, вызывает то, как они велись. Как будет показано ниже, те из политических партий, которые вели кампанию за выход из ЕС, переняли определенную тактику, используемую правыми популистскими партиями. Это вызывает беспокойство, поскольку она приводит к ощущению допустимости более радикальных аспектов правого популизма, как ксенофобия и национал-социализм.

Кампания: факты против «постправды»

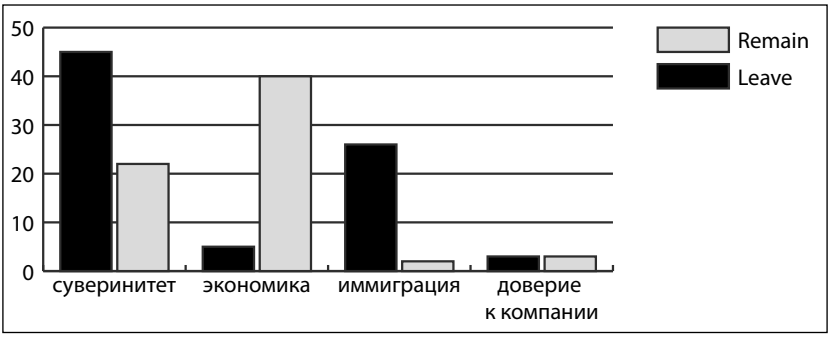
Кампания по референдуму о выходе из ЕС формально возглавлялась двумя основными группами: «Британия сильнее в Европе» (*Britain Stronger in Europe*) и «Голосуй за выход» (*Vote Leave*). В то время как сторона за сохранение членства в ЕС была в целом едина (причем Дэвид Кэмерон официально возглавлял эту межпартийную инициативу), «Голосуй за выход» изначально конкурировала с кампанией «Народная инициатива за выход» (*Grassroots Out*, также известная как *Leave.EU*) за право стать официальной кампанией за выход из ЕС. Голосование за выход из Евросоюза поддерживали видные консерваторы, такие как Борис Джонсон, Майкл Гоув, Крис Грейлинг и Иэн Дункан Смит, а также большинство депутатов лейбористов и единственный депутат от *UKIP* Дуглас Карсуэлл. *Leave.EU* была основана крупнейшим донором *UKIP* Арроном Бэнксом и поддержана Найджелом Фараджем. *Leave.EU* объединилась с *Grassroots Out* вскоре после того, как последнюю начали продвигать в январе 2016 г.[31], заручившись поддержкой лейбористского депутата Кейт Хой и консервативного депутата Дэвида Дэвиса. Как официальные кампании «Британия сильнее в Европе» и «Голосуй за выход» (далее именуемые *Remain* и *Leave* соответственно) получили право на расширенные лимиты расходов, государственные гранты до 600 тысяч фунтов стерлингов, широкую трансляцию кампаний и доступ к общественным залам заседаний и регистру избирателей. *Grassroots Out / Leave.EU* проводили кампанию отдельно во главе с Найджелом Фараджем, который стремился дистанцировать группу от «Вестминстерского пузыря» — официальной кампании *Leave*[32].

У кампании по референдуму ЕС был шанс стать открытой и конструктивной дискуссией о преимуществах и недостатках членства в ЕС и путях решения проблем граждан. Однако эта возможность была упущена, поскольку кампанию захлестнули эмоции, «моральная паника»[33] и потоки дезинформации. В 2016 г. Оксфордские словари объ-

явили слово «постправда» словом года[34]. Оно было определено в словаре как «относящееся или обозначающее обстоятельства, при которых объективные факты меньше влияют на формирование общественного мнения, чем апелляции к эмоциям и личным убеждениям»[35]. Это слово было выбрано как отражающее условия референдума ЕС и президентской избирательной кампании в США. Тактика «постправды» также часто используется популистскими политиками, которые преуспевают в предоставлении простых ответов на очень сложные вопросы, вызывающие эмоциональную реакцию. Возьмем, к примеру, печально известный «агитационный автобус» кампании *Leave*, надпись на котором утверждала: «Мы перечисляем ЕС 350 миллионов фунтов стерлингов в неделю, давайте вместо этого будем финансировать нашу Национальную службу здравоохранения (*NHS*). Проголосуйте за *Leave*. Вернем ситуацию под свой контроль!». Это утверждение было неверным по обоим пунктам. Иэн Дункан Смит через несколько дней после референдума утверждал, что он никогда не делал такого обещания, и «львиная доля» этих денег *может* быть потрачена на *NHS*, если так решит правительство[36], не говоря уже и о том, что чистые взносы в действительности намного меньше[37]. Кампания *Remain* попыталась развенчать этот миф, и ряд веб-сайтов, посвященных проверке фактов, включая *Full Fact*, также подтвердили, что цифра в 350 миллионов фунтов была неверной. Однако было уже слишком поздно, этот лозунг уже колесил по стране вместе с агитационным автобусом и нравился широкому кругу людей, которые были искренне обеспокоены тем, что членство в ЕС обременяет государственные социальные службы. Сьюзан Бэндуччи и Дэн Стивенс полагают, что на психологическом уровне люди могут избирательно противостоять информации и фактам, которые противоречат их собственным убеждениям или, вернее, тому, во что они хотят верить. Таким образом, в контексте«агитационного автобуса они утверждают, что те, кто действительно хотел потратить деньги на *NHS* вместо ЕС, решили не проверять *факты*[38]. Аррон Бэнкс из движения *Grassroots Out* даже хвастался, что «факты не приводят к победе»[39], а Майкл Гоув вторил ему, заявляя, что «у людей в этой стране есть достаточно экспертов»[40]. Такая риторика льет воду на мельницу правого популизма с его основными тезисами: недоверие к «элите» и пренебрежение к экспертам, объясняющим «обычным порядочным людям», как им жить своей жизнью. Такое презрение к экспертному мнению от такого, казалось бы, уважаемого депутата, как Майкл Гоув, демонстрирует, как популистские идеи продвигаются правоцентристскими политиками.

YouGov, проводивший опрос в день референдума, попросил респондентов определить наиболее важную тему (из десяти вариантов) при принятии решения о том, как голосовать. Показательно, что для сторонников *Leave* это были вопросы суверенитета и иммиграции (45% и 26%

соответственно). Для тех, кто голосовал за *Remain*, ключевую роль играла экономика (40%). И, наоборот, только 5% избирателей *Leave* упомянули экономические проблемы как решающие для них при голосовании. Суверенитет вызывал озабоченность у 21% сторонников *Remain*, но только 1% утверждал, что иммиграция имеет важное значение в решении этой проблемы. Более того, только 2% обеих сторон ссылались на доверие соответствующим кампаниям как влиятельный фактор для их решения[41].



Эти выводы интересны, но они не удивительны, если принять во внимание ключевые акценты обеих кампаний. Если кампания *Remain* сосредоточила большую часть своей энергии на отрицательных экономических последствиях голосования *Leave*, то ведущими темами кампании *Leave* стали иммиграция и суверенитет. Как отмечает Софий Василопулу, контекст иммиграции доминировал как в официальной кампании *Leave*, так и в *Grassroots Out* — и те, и другие успешно связывали иммиграцию с целым рядом тем, таких, как безопасность, экономика, общественные услуги и социальные изменения. Благодаря этому сторонники отделения от ЕС смогли «успешно перенести акцент дискуссии на вопрос об иммиграции и представить суверенитет в качестве основного решения этих проблем»[42]. С другой стороны, кампания *Remain* представляла экономику «одномерной», избегая проблемы иммиграции[43]. Лозунг «вернем контроль себе» был эффективным в этом случае, поскольку он охватывал два ключевых вопроса для избирателей *Leave*: контроль над границами и прекращение неконтролируемой иммиграции, а также контроль над ключевыми решениями и избавление от вмешательства пресловутых неизбираемых бюрократов в Брюсселе. Успех кампании *Leave* заключается в том, что она была эмоционально заряжена. В кампании *Remain* не было таких эмоциональных заявлений, и вместо того, чтобы представить ЕС в лучшем свете и показать преимущества свободного передвижения и иммиграции, они довольно скучно утверждали, что ЕС несовершенен, но выход из Евросоюза станет катастрофой для экономики.

Как ненависть становится нормой

Особое внимание к вопросам иммиграции и беспокойство британского электората по этому поводу не новы. Как отмечалось выше, *UKIP* успешно «присвоил себе права» на эту проблему, и в результате риторика получила националистическую и ксенофобскую окраску. За пару лет до референдума ЕС дискуссия о мигрантах из Евросоюза была особенно острой. Она вспыхнула после объявления о том, что ограничения на свободу передвижения и права на трудоустройство в ЕС будут отменены для румынских и болгарских граждан 1 января 2014 г.[44]. Правые политики и пресса не уставали предупреждать, что это приведет к потоку румын и болгар, приезжающих в более богатые страны ЕС, чтобы занять рабочие места местных жителей и стать бременем для социальных служб. Эти комментаторы также высказывали опасения по поводу увеличения преступности и «мошенничества с пособиями»[45]. В частности, Найджел Фарадж возмутился тем, что по соседству с ним поселилась группа румын, утверждая, что посткоммунистические страны, такие, как Румыния, крайне подвержены организованной преступности. Фарадж продолжал обвинять «политкорректную элиту» в нежелании поднимать вопросы, которые вызывают большую озабоченность у общественности[46].

Стоит также упомянуть о роли правой британской прессы в содействии конфликтной атмосфере, связанной с проблемой иммиграции. Такие газеты, как *Sun*, *Daily Mail* и *Daily Express*, в течение многих лет выражали негативное отношение к иммигрантам, беженцам и ЕС. Например, в исследовании о том, как сообщалось о миграционном кризисе в пяти разных европейских странах, аналитики обнаружили, что британская пресса по сравнению с соседними странами была наиболее агрессивной, когда сообщала о ситуации. В частности, правая британская пресса не поддерживала гуманитарный настрой и заняла в отношении беженцев крайне негативную позицию, подчеркивая угрозу, которую представляют беженцы для британских ценностей и государства всеобщего благосостояния[47]. Что же касается их позиции по ЕС, то Оливер Даддоу справедливо отмечает, что «многие СМИ держат читателя на жесткой диете из статей против ЕС, сосредоточенных на недемократическом «брюссельском аппарате», который подрывает британские правящие институты, британскую свободу и ее образ жизни»[48]. Таким образом, этот «последовательный дискурс» по контролю за законодательством и границами был закреплен в правой прессе и, по словам Пола Ровинского, повлиял на окончательный результат референдума по членству в ЕС[49].

Подобная риторика распространялась и официальной кампанией *Leave* в отношении (маловероятного) вступления Турции в ЕС. Кампания *Leave* выпустила плакат с изображением британского

паспорта в виде открытой двери с отпечатками следов, идущими к нему, и словами: «Турция (население 76 миллионов человек) присоединяется к ЕС. Проголосовать за *Leave*, вернуть контроль»[50]. Вопрос Турции был проблематичным сразу по нескольким причинам, ведь требование не только полностью вводило в заблуждение, но также носило явный националистический оттенок. Во-первых, чтобы присоединиться к ЕС, Турции в соответствии с Копенгагенскими критериями[51] необходимо будет выполнить требования в 35 областях государственной деятельности; на данный момент Турции удалось добиться соответствия правилам ЕС только в одной из этих областей — «наука и исследования». Во-вторых, решение о присоединении любой страны к Евросоюзу должно быть ратифицировано всеми 28 государствами-членами; поэтому мало того, что Великобритания будет иметь все возможности, чтобы заявить свое мнение по этому вопросу, так еще и, учитывая сохраняющуюся напряженность между Кипром и Турцией, крайне маловероятно, что Турция получит одобрение со стороны всех государств-членов в ближайшем будущем[52]. Даже если Турция присоединится к ЕС в ближайшие несколько лет, выполнив все соответствующие требования, центральные темы кампании *Leave* вызывают глубокую обеспокоенность. С таким же успехом организаторы кампании могли бы написать на этом своем плакате: *«Осторожно! Представители небелой расы из преимущественно мусульманской страны прибудут в Великобританию в беспрецедентных количествах»*. В дополнение к этому плакату о Турции, организаторы кампании *Leave* утверждали, что турецкие граждане не только нанесут дополнительный удар по государству всеобщего благоденствия, но и что уровень безопасности для британцев снизится, поскольку в Турции очень высок уровень преступности, а членство в ЕС даст возможность турецким преступникам въехать в Великобританию[53]. Бывший председатель Комиссии по вопросам равенства и прав человека (*EHRC*) Тревор Филлипс осудил заявления кампании *Leave*, обвинив их в том, что они «разжигают предрассудки»[54]. Подобные споры вокруг свободного передвижения румын и болгар — эта «моральная паника» — извращает суть дискуссий о свободном передвижении и демонизирует граждан из стран, не входящих в число западноевропейских государств.

Самой низкой точкой в ходе кампании стал плакат «Переломный момент», с гордостью демонстрируемый Найджелом Фараджем за неделю до того, как страна отправилась на выборы. Он был одобрен *Grassroots Out* и немедленно подвергнут критике со стороны ключевых членов официальной кампании *Leave*. Простое изложение сути этого плаката показывает, насколько ультраправая риторика просочилась в основной дискурС. На плакате изображена очередь беженцев небелой расы из стран, не входящих в ЕС, пересекающих границу между Словенией и Хорватией, со словами: «Переломный момент: ЕС подвел всех наС. Мы должны выйти из ЕС и вернуть контроль над нашими граница-

ми». Опять же, этот плакат состоял из лжи. Великобритания не входит в Шенгенское соглашение, и поэтому никакие беженцы, въезжающие в Европу, не смогут попасть в Великобританию на законных основаниях или в соответствии с принципами свободного передвижения, поскольку они не являются гражданами ЕС. Даже не принимая это в расчет, основной смысл плакаты вызывает беспокойство, потому что он визуально противопоставляет британцам молодых людей небелой расы, представляет их как бремя для британского общества и обвиняет в этом ЕС. Джеймс Моррисон утверждает, что эти плакаты отражают дискурс последних десятилетий, эксплуатируя «неуверенность и беспокойство тех, кого он якобы представлял: «обычных порядочных людей» постиндустриального северо-восточного, юго-западного, уэльского и восточного побережья, осаждаемых мировыми рыночными силами и подстрекаемых к поиску козлов отпущения»[55]. Этот плакат также подогревает опасения о том, что членство в ЕС продолжает угрожать однородным белым обществам.

В тот же день, когда Найджел Фарадж обнародовал свое последнее выступление против иммигрантов и ЕС, Джо Кокс, депутат от Лейбористской партии, была зверски убита ультраправым террористом Томасом Майром. Джо Кокс проводила кампанию за то, чтобы Британия оставалась в ЕС и решительно выступала за то, чтобы Великобритания приняла больше беженцев в разгар кризиса в 2015 г. Как сообщается, Майр, убивая депутата из своего округа, кричал: «Британия в первую очередь», а также: «Сохраним независимость Британии»[56]. Хотя было бы ошибочным прямо возлагать вину за убийство Кокс на кампанию по референдуму, поскольку Майр в течение почти двух десятилетий собирал материалы нацистской эпохи и времен апартеида в своем доме[57], вполне вероятно, что враждебная атмосфера, созданная вследствие кампании сыграла определенную роль в решении Майра убить местного политика, который поддержал сохранение членства в ЕС. Как справедливо отмечает Алекс Масси: «Когда вы снова и снова произносите «переломный момент», не стоит удивляться, если кто-то срывается. Когда вы представляете политику как вопрос жизни и смерти, как вопрос национального выживания, не удивляйтесь, если кто-то поймет вас буквально. Вы не заставляли их это делать, нет, но вы и не сделали ничего, чтобы остановить это»[58]. В этом и выражается проблема правого популистского дискурса, входящего в мейнстрим, он может стимулировать тех, кто разделяет более экстремальные элементы идеологии, действовать в соответствии с их убеждениями.

Национальный совет полицейских инспекторов (*NPCC*) отметил увеличение числа зарегистрированных преступлений на почве ненависти в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии после референдума — 58-процентное увеличение числа зарегистрированных инцидентов по сравнению с 2015 г. В июле 2016 г. наблюдался самый резкий рост,

причем уровень снижался в августе, но оставаясь выше, чем в предыдущие годы[59]. Вскоре после референдума была создана инициатива «Постреферендумный расизм» (*Post Ref Racism*), посвященная обмену опытом, касающегося проявлений расовой ненависти и ксенофобии. Группа опубликовала доклад, в котором утверждается, что рост преступности на почве ненависти после кампании референдума является «выражением риторики «аутсайдеры против инсайдеров», которая «все чаще преобладает в политике и средствах массовой информации»[60]. Авторы отчета проанализировали данные, представленные на специальной платформе *Post Ref Racism*, и обнаружили, что злоупотребление не ограничивается европейцами, но может быть нацелено на всех, кого воспринимают как «иностранцев». Почти треть инцидентов была направлена на тех, кто является частью темнокожего, азиатского и других этнических меньшинств. 21% инцидентов был направлен на европейцев, причем 40% из них конкретно против польского народа. Практически все известные злоупотребления происходили «оффлайн», и большинство из них были словесными оскорблениями (76%)[61]. В 51% случаев инциденты прямо касались референдума. В эту категорию вошли такие фразы, как «возвращайтесь домой», «валите отсюда», «мы проголосовали за то, чтобы вы уехали», и «мы уже не в ЕС, мы можем избавиться от вас»[62]. Явный рост числа преступлений на почве ненависти и тот факт, что референдум в явном виде упоминается в этих нападениях, свидетельствуют о том, что кампания дала расистам зеленый свет для открытых и публичных нападок на людей. Важно подчеркнуть, что большинство людей, проголосовавших за выход из ЕС, не являются фанатиками и имеют законные основания для такого голосования. Однако это не умаляет того факта, что риторика побуждала некоторых людей высказывать свои претензии и ненависть в адрес невиновных людей, которые были демонизированы во время кампании.

Заключение

Кампания по референдуму о членстве в ЕС фактически продемонстрировала, как ультраправый популистский дискурс стал частью мейнстрима. Возрождение популистских движений во многом объясняется тем, что созданные партии слились с центристами и стали неотличимыми в идеологическом плане. Нет ничего ненормального в том, чтобы обсуждать альтернативные взгляды и бросать вызов статус-кво, особенно когда он становится чуждым для большей части общества. Проблемы возникают, когда шовинистические настроения усиливаются, а вина при этом переводится на кого-то другого. Ультраправые популистские партии по всей Европе активно пытались отмежеваться от внешних неонацистских признаков, и такие ярлыки, как «популисты», «новые правые» (*alt-right*) и «ультраправые» отражают попытку подвергнуть цензуре

реальность. Однако идеалы этих групп все еще укоренены в идеологиях превосходства белой расы, национализма и идеологиях, граничащих с экстремизмом, которые еще сильнее раскалывают и поляризуют общество. К сожалению, политики, представляющие истеблишмент, как, например, Борис Джонсон и Майкл Гоув, официально выступавшие за выход из ЕС, переняли элементы правого популистского дискурса, такие, как агрессивная риторика, эмоциональные призывы, связанные с ностальгией, разжигание розни в отношении иммигрантов — особенно иммигрантов не белой расы — и пренебрежение по отношению к мнению экспертов и «элит», альтернативой которому стал обман и «постправда». Партии истеблишмента должны быть очень осторожными, чтобы не легитимизировать и не сделать нормальным такой дискурс, поскольку он может подпитывать предрассудки и ксенофобию в определенных слоях общества. Скорее, они должны говорить о проблемах, которые вызывают озабоченность у электората, но цивилизованно, опираясь на позитивные эмоциональные призывы в сочетании с фактами, а не на страхи или рознь.

Примечания:

[1] См.: *Hunt A., Wheeler B.* Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU. BBC News. 10 November 2016 // http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887

[2] См.: The Conservative Party. The Conservative Party Manifesto 2015. PP. 72–73 // https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifesto2015/ConservativeManifesto2015.pdf

[3] См.: там же.

[4] См.: *Crines A. S.* The rhetoric of the EU Referendum campaign // Jackson D., Thorsen E., Wring D. (eds). EU Referendum Analysis 2016: Media, Voters and the Campaign: Early reflections from leading UK academics. Poole, June 2016. P. 61.

[5] См.: The roots of Euroscepticism // The Economist. 12 March 2016 // http://www.economist.com/news/britain/21694557-why-britons-are-warier-other-europeans-eu-roots-euroscepticism

[6] См.: там же.

[7] См.: *D'Ancona M.* Brexit: how a fringe idea took hold of the Tory party // The Guardian. 15 June 2016 // https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/15/brexit-how-a-fringe-idea-took-hold-tory-party

[8] Выход из ЕЭС был обещанием Лейбористской партии в 1983 г. См.: The Labour Party. The New Hope for Britain: Labour's Manifesto 1983. Полный текст см: http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lab83.htm

[9] Десять лейбористских депутатов заявили о своей поддержке кампании «Leave». См.: EU vote: Where the cabinet and other MPs stand. BBC News. 22 June 2016 // http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35616946

[10] См.: The roots of Euroscepticism // The Economist. 12 March 2016 (ссылка 5).

[11] Речь полностью: http://www.margaretthatcher.org/document/107332

[12] См.: *Wring D.* From Super-Market to Orwellian Super-State: the origins and growth of newspaper scepticism // Jackson D., Thorsen E., Wring D. (eds). Цит. раб. PP. 12–13.

[13] Цит. по: Cameron places focus on optimism. BBC News. 1 October 2006 // http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/5396358.stm

[14] См.: *Dennison J., Goodwin M.* Immigration. Issue Ownership and the Rise of UKIP // Parliamentary Affairs. Supplementary issue. September 2015. PP. 168–187.

[15] См.: там же. P. 179.

[16] См.: Ipsos MORI. Economist/Ipsos MORI Issues Index, October 2016. P. 2 // https://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/issues-index-october-2016-charts.pdf

[17] См.: *Dennison J., Goodwin M.* Цит. раб. PP. 168–187.

[18] См.: *Rallings C., Thrasher M.* Local Elections in England and Wales May 2013, August 2013 // http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0017/163142/EandW-local-elections-data-report2-11-06.pdf

[19] См.: European Parliament. Results of the 2014 European Elections, Results by Country United Kingdom // http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-uk-2014.html

[20] См.: Farage: UKIP has «momentum» and is targeting more victories. BBC News. 26 May 2014 // http://www.bbc.com/news/uk-politics-27567744

[21] См.: *Neil E.* The age of Nigel: Farage, the media, and Brexit // Цит. раб. PP. 86–87.

[22] См.: Election 2015. Results. BBC News // http://www.bbc.com/news/election/2015/results.

[23] *Mudde C.* Europe's Populist Surge: A Long Time in the Making // Foreign Affairs. 6/2016 // https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-10-17/europe-s-populist-surge

[24] Там же.

[25] См.: там же.

[26] См.: European Commission, Euromyths // http://blogs.ec.europa.eu/ECintheUK/euromyths-a-z-index

[27] См.: *Inglehart R. F., Norris P.* Trump, Brexit, and the rise of Populism: Economic have-nots and cultural backlash. Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series. August 2016 // https://ces.fas.harvard.edu/uploads/files/events/Inglehart-and-Norris-Populism.pdf.

[28] Там же. С. 20.

[29] См.: *Mudde C.* Цит. раб.

[30] Там же.

[31] См.: The battle to be the official EU referendum Leave campaign. BBC News. 14 March 2016 // http://www.bbc.com/news/uk-politics-34484687

[32] См.: там же.

[33] Определено в Оксфордском словаре как «Случай общественной нервозности или тревоги в ответ на проблему, расцениваемую как угрозу нравственным устоям общества».

[34] См.: *Flood A.* "Post-truth" named word of the year by Oxford Dictionaries // The Guardian. 15 November 2016 // https://www.theguardian.com/books/2016/nov/15/post-truth-named-word-of-the-year-by-oxford-dictionaries.

[35] Цит. по: там же.

[36] См.: *Demianyk G.* Iain Duncan Smith Says £350m "Brexit" NHS Pledge Was "Never" A Commitment // Huffington Post. 26 June 2016 // http://www.huffingtonpost.co.uk/entry/iain-duncan-smith-350m-brexit-nhs-bus_uk_576f9f5ae4b0d2571149c4d1

[37] См.: Vote Leave “facts” leaflet: membership fee. Full Fact. 23 May 2016 // https://fullfact.org/europe/vote-leave-facts-leaflet-membership-fee

[38] См.: *Banducci S., Stevens D.* Myth versus fact: are we living in a post-factual democracy? // Цит. раб. (ссылка 4). P. 22.

[39] См.: *Viner K.* How technology disrupted the truth // The Guardian. 12 July 2016 // https://www.theguardian.com/media/2016/jul/12/how-technology-disrupted-the-truth

[40] Цит. по: там же.

[41] См.: YouGov Survey Results // https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/ document/640yx5m0rx/On_the_Day_FINAL_poll_forwebsite.pdf

[42] *Vasilopoulou S.* Campaign frames in the voters’ minds // Цит. раб. (ссылка 4). Pp. 114–115. Здесь: P. 114.

[43] См.: там же.

[44] См.: End of restrictions on free movement of workers from Bulgaria and Romania — statement by László Andor. European Commissioner for Employment. Social Affairs and Inclusion. European Commission. Press Release Database. Brussels, 1 January 2014 // http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-1_en.htm

[45] См.: *Freytas-Tamura K. De.* Britain’s New Immigrants. From Romania and Bulgaria. Face Hostilities // The New York Times. 31 May 2014 // http://www.nytimes.com/2014/06/01/world/europe/britains-new-immigrants-from-romania-and-bulgaria-face-hostilities.html?_r=0

[46] См.: UKIP. UKIP leader stands by his assertion that people have a right to be concerned if a group of Romanians move in next door // http://www.ukip.org/ukip_leader_stands_by_his_assertion_that_people_have_a_right_to_be_concerned_if_a_group_of_romanians_move_in_next_door

[47] См.: *Berry M., Garcia-Blanco I., Moore K.* Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries. UNHCR, December 2015. PP. 252–254 // http://www.unhcr.org/56bb369c9.html

[48] *Daddow O.* UK newspapers and the EU Referendum: Brexit or Bremain? // Цит. раб. (ссылка 4). P. 50.

[49] См.: *Rowinski P.* Mind the gap: the language of prejudice and the press omissions that led a people to the precipice Цит. раб. (ссылка 4). P. 52.

[50] Цит. по: *Boffey D., Helm T.* Vote Leave embroiled in race row over Turkey security threat claims // The Guardian, 22 May 2016 // https://www.theguardian.com/politics/2016/may/21/vote-leave-prejudice-turkey-eu-security-threat

[51] См.: European Commission. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, Conditions for membership // http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm

[52] См.: Is Turkey likely to join the EU? Full Fact, 26 May 2016 // https://fullfact.org/europe/turkey-likely-join-eu

[53] См.: *Boffey D., Helm T.* Цит. раб. (ссылка 50).

[54] Цит. по: там же.

[55] *Morrison J.* Break-point for Brexit? How UKIP’s image of «hate» set race discourse reeling back decades // Цит. раб. (ссылка 4). PP. 66–67.

[56] См.: *Cobain I., Taylor M.* Far-right terrorist Thomas Mair jailed for life for Jo Cox murder // The Guardian, 23 November 2016 // https://www.theguardian.com/uk-news/2016/nov/23/thomas-mair-found-guilty-of-jo-cox-murder

[57] См.: *Cobain I., Parveen N., Taylor M.* The slow-burning hatred that led Thomas Mair to murder Jo Cox // The Guardian. 23 November 2016 // https://www. theguardian.com/uk-news/2016/nov/23/thomas-mair-slow-burning-hatred-led-to-jo-cox-murder

[58] *Massie A.* A Day of Infamy // The Spectator. 16 June 2016 // http://blogs.spectator.co.uk/2016/06/a-day-of-infamy

[59] См.: NPCC. Tackling hate crime remains a priority. 7 September 2016 // http://news.npcc.police.uk/releases/tackling-hate-crime-remains-a-priority; Corcoran H., Smith K. Hate Crime. England and Wales. 2015/16 // Home Office. Statistical Bulletin 11/16. 13 October 2016 // https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/559319/hate-crime-1516-hosb1116.pdf

[60] *Komaromi P., Singh K.* Post-referendum racism and xenophobia: The role of social media activism in challenging the normalisation of xeno-racist narratives. P. 1 // http://www.irr.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/PRRX-Report-Final.pdf

[61] Там же. С. 5–6.

[62] Там же. С. 7.

ЧАСТЬ II

ЗАДАЧИ, ИНСТРУМЕНТЫ, СРЕДСТВА, МЕХАНИЗМЫ И ПРОЦЕДУРЫ

Предотвращение конфликтов и урегулирование споров

Ханс-Йоахим Шмидт

Четырехдневная война уменьшила шансы на мир в Нагорном Карабахе

Столкновения на линии соприкосновения в Нагорном Карабахе [1] в 2016 г. показали, насколько хрупким стало соглашение о прекращение огня, достигнутое в 1994 г. в этом неразрешенном территориальном конфликте. Хотя вопрос о том, кто первым начал военные действия, до сих пор остается спорным, более вероятным представляется, что ограниченное наступление предпринял Азербайджан[2]. Зачем Армении и Нагорному Карабаху, силам, которым на руку статус-кво, могло понадобиться идти на риск такой войны? По-видимому, ночью с 1 на 2 апреля несколько азербайджанских бригад, расположенных вблизи линии соприкосновения, атаковали позиции на карабахской территории с нескольких направлений одновременно. Карабахских армян и поддерживающие их силы Армении были застигнуты врасплох, они лишь с большим трудом смогли отразить атаку. На фоне военного вмешательства России в Сирии, конфликта на востоке Украины и ухудшения отношений с НАТО, столкновение создало неудобную ситуацию для Кремля, так как могло быстро дестабилизировать весь Южный Кавказ и втянуть Москву в конфронтацию с Азербайджаном и Турцией. По этой причине Москва, у которой хорошие отношения с обоими государствами, немедленно стала прилагать усилия на высшем уровне, чтобы быстро закончить конфликт.

Впервые со времен прекращения огня 1994–1995 гг. Нагорному Карабаху пришлось смириться с уступкой Азербайджану небольшой территории, несмотря на успешное отражение азербайджанской атаки. Это мизерное территориальное приобретение в Азербайджане праздновали как первую победу. Армения, напротив, пережила серию разочарований по отношению к России и возглавляемой ей Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Москва не хотела открыто называть первоначального агрессора, Россия и другие страны ОДКБ почти не оказали Армении публичной поддержки, в то время как Азербайджан получил полную поддержку от президента Турции Реджепа Тайипа Эрдогана.

Россия считала себя посредником и поэтому воздержалась от публичной критики Азербайджана[3]. Президент России Владимир Путин разговаривал с президентами обеих стран по телефону и отправил премьер-министра Дмитрия Медведева и министра иностранных дел

Сергея Лаврова — двух российских политиков с самым большим опытом работы с этим регионом — в столицы этих стран, стремясь как можно скорее положить конец опасным военным действиям. В результате президенты обеих стран направили начальников своих генштабов в Москву, где 5 апреля они при посредничестве России достигли соглашения о прекращении огня, основанного на более ранних соглашениях 1994–1995 гг. Соглашение вступило в силу в полночь. Благодаря своевременному и решительному вмешательству Россия на какое-то время предотвратила еще один военный конфликт в Европе, таким образом внеся вклад в европейскую безопасность в целом.

В чем были причины войны?

Но кто на самом деле начал этот короткий конфликт? И какие цели он преследовал? Об этом было много слухов. Некоторые утверждали, что, в конечном счете, виновна была Россия, стремившаяся продемонстрировать свою доминирующую роль в регионе и после успеха в Сирии распространить свое влияние на Южный Кавказ[4]. Другие считают, что ответственны за это Турция и ее властолюбивый президент Эрдоган или даже США, увидевшие в этом способ показать России пределы ее власти и ограничить влияние Путина в регионе[5]. Есть и те, кто считает, что Азербайджан решил, что пришло время испытать свою увеличившуюся военную силу в боях с Нагорным Карабахом и проверить реакцию России на такую атаку. Наконец, у Кремля были связаны руки одновременными конфликтами в Украине и Сирии, а также конфронтацией с НАТО.

В поддержку первого предположения — что за конфликт ответственна Россия — свидетельств мало[6]. У Москвы хорошие отношения со всеми сторонами, она проводит официальную политику баланса между Арменией и Азербайджаном. Она не подстрекала Баку к этой атаке, и маловероятно, чтобы она подталкивала Ереван к конфликту. Наоборот, перед войной обе страны жаловались Москве на то, что противник закупает необычно много оружия[7]. Крайне маловероятно, что военные действия начала Армения, так как складывалось впечатление, что армяне неподдельно удивлены. Хотя война могла бы помочь отвлечь внимание общества от плачевного состояния экономики страны, крупный военный конфликт стоил бы Армении слишком дорого. Более того, если бы политическое руководство действительно готовилось к атаке и мобилизовало необходимые резервы, Армения вряд ли потеряла бы территорию, как это произошло.

В результате конфликта в Армении значительно усилилось критическое отношение к России. Стали раздаваться открытые призывы признать Нагорный Карабах и выйти из возглавляемого Россией военного альянса[8]. Лидеры армянского государства публично угрожали признать

Нагорный Карабах, если Азербайджан предпримет еще одну атаку[9]. Более того, ведущие армянские политики стали открытым текстом высказывать критику, что Россия продавала оружие Азербайджану — не только конфиденциально, но и все чаще на публике.

Стояла ли за азербайджанским наступлением Турция? В пользу этой версии тоже мало свидетельств, хотя Анкара и была заинтересована в уменьшении российского и армянского влияния на Южном Кавказе. Тем не менее, Лавров осудил открытую поддержку Азербайджана Эрдоганом как «неприемлемую»[10]. В конечном счете, Турция также является членом Минской группы ОБСЕ, играющей роль посредника между сторонами конфликта, и поэтому ей следовало бы демонстрировать большую сдержанность в случае военных действий. Пристрастная поддержка Эрдоганом одной из сторон вряд ли убедит остальных членов Минской группы включать Турцию в число посредников в будущем.

Самая вероятная версия заключается в том, что за эту короткую войну отвечает, в основном, Азербайджан, затеявший ее как способ испытать свои новые военные возможности в столкновении с Нагорным Карабахом и Арменией и проверить реакцию России, в то же время отвлекая население страны от резкого снижения доходов государства в результате падения цен на нефть и газ. Результаты оказались неоднозначными. Четырехдневная война показала, что существенного изменения баланса в пользу Баку не произошло, хотя Азербайджан и добился некоторых символических территориальных приобретений. С другой стороны, первые с 1990-х гг. территориальные приобретения показали, что в среднесрочной перспективе военный баланс может измениться в пользу Азербайджана, а это может подтолкнуть режим к началу новой войны. Это оказывает дополнительное давление на политическое руководство Армении.

Беспокойство соседей по региону относительно их безопасности также выросло. Грузия опасается, что Россия в результате войны может увеличить свое военное присутствие в регионе [11], а Иран беспокоится, что ухудшение ситуации в области безопасности может привести к росту турецкого и израильского влияния на Азербайджан[12].

Россия немедленно увидела в конфликте возможность расширить свое влияние. Три сопредседателя Минской группы (представители США, Франции и России на уровне послов), перед которыми ОБСЕ в 1992 г. поставила задачу найти политическое разрешение конфликта, в значительной степени были оттеснены на обочину процесса, приведшего к подписанию нового соглашения о прекращении огня в Москве. Лишь после этого шестерни дипломатического механизма пришли в движение. Россия при этом вела умную двойную игру. Москва смогла с успехом продемонстрировать свое господство в регионе, продолжая держать дверь открытой для двух других сопредсе-

дателей Минской группы — в конце концов, она тоже сопредседатель и, более того, вряд ли способна разрешить конфликт своими силами. Таким образом, Россия также заручилась постоянной поддержкой ОБСЕ.

Вскоре после короткой войны Москва снова обратилась к обеим сторонам с предложением, которое она сделала еще в 1990-х гг., о размещении российских миротворческих частей и постоянной поддержке усилий по достижению быстрого дипломатического решения. Но оба государства по разным причинам отвергли предложение о российских миротворцах. Азербайджан опасался, что присутствие российских войск без необходимости продлит конфликт и заставит Баку в большей степени опираться на Москву. С другой стороны, в Ереване правительство изо всех сил старалось не показать свою слабость, соглашаясь с дальнейшими ограничениями своего суверенитета. К тому же президент Армении отказался от новых переговоров о политическом урегулировании, пока не получит новых гарантий улучшения ситуации на линии соприкосновения и на границе между двумя государствами в долгосрочной перспективе [13]. Это была реакция на существенное увеличение военной активности Азербайджана на линии соприкосновения и на границе с 2014 г., целью которого было принуждение Армении к тому, чтобы решить конфликт политическим путем.

Армянское государство считает, что если бы оно поддалось давлению Азербайджана, не получив взамен никаких уступок, это подало бы опасный сигнал. У Баку может создаться впечатление, что военное давление и четырехдневная война оказались эффективным политическим средством, способным заставить Армению отступить в конфликте. Если бы события приняли такое направление, Ереван побудил бы Баку предпринять дальнейшие военные действия против Нагорного Карабаха, тогда как приоритетная цель Армении — избежать этого.

Азербайджану война принесла некоторые политические и военные приобретения, но скорее символические. Он получил небольшую территорию и при этом избежал ярлыка агрессора. Это уменьшило интерес к дипломатическому разрешению, хотя и по другим причинам, нежели в Армении. В целом четырехдневная война углубила пропасть между двумя сторонами и усилила напряженность. Она сделала почти невозможными улучшение дипломатических отношений и сближение в краткосрочной перспективе [14]. Россия, три сопредседателя Минской группы и Германия, председательствующая в ОБСЕ в 2016 г., умножили свои усилия, чтобы, по меньшей мере, стабилизировать хрупкий режим прекращения огня и предотвратить дальнейшее ухудшение ситуации. Перед тем, как описать и оценить эти интенсифицировавшиеся дипломатические усилия более подробно, мы должны, прежде всего, обратиться к растущей асимметрии

в военном развитии сторон, которая дестабилизировала военную ситуацию в последние годы.

Асимметричное военное развитие

Асимметричное военное развитие Армении и Азербайджана с середины прошлого десятилетия — в сущности, следствие разных экономических стартовых позиций двух стран. Армения — бедная страна, зависимая от российской экономической и военной помощи, а также от денежных поступлений от армянской диаспоры. Экономическое эмбарго, введенное против Армении Турцией и Азербайджаном после прекращения огня в Нагорном Карабахе, еще больше ограничивает возможности страны в сфере экономического развития и торговли. Азербайджан, напротив, располагает богатыми нефтяными и газовыми резервами, цены на которые в последнее десятилетие значительно выросли, что позволило Баку резко наращивать военные расходы начиная с 2005–2006 гг. С 2011 г. военные расходы Азербайджана — $3 млрд в год — примерно равны всему государственному бюджету Армении. С 2010 по 2015 гг. Азербайджан увеличил военные расходы с 2,8% до 4,6% ВВП[15]. Тем не менее, нужно учитывать, что с 2014 по 2015 г. ВВП Азербайджана сократился на 30% в результате падения цен на энергоносители. В тот же период оборонные расходы Армении варьировались в диапазоне 3,8%–4,5% ВВП, значительно меньшего, чем в Азербайджане. Объем бюджета Армении — от $9,3 до $11,6 млрд в год; а ее военные расходы измеряются в пределах между $400 млн и $500 млн в год[16]. Таким образом, асимметрия военных расходов в последнее время несколько сместилась в пользу Армении, но это смещение произошло из-за того, что Азербайджан несколько сдал свою позицию полного превосходства.

Это очевидным образом отражается также на количестве единиц обычного оружия, которыми располагают наземные силы и ВВС обеих стран. Согласно данным, ежегодно предоставляемым в соответствии с Договором об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), обе стороны увеличили свои арсеналы, причем в некоторых категориях выше установленного договором потолка. В 2013–2014 гг. Армения получила более 35 бывших в эксплуатации танков Т-72 и более 110 подержанных бронемашин из России. Большая часть вооруженных сил Армении укомплектована российским оружием предыдущего поколения. В 2016 г. у Армении была 241 бронемашина, что на 21 единицу выше потолка, установленного ДОВСЕ. Впрочем, Ереван собирается в 2017 г. при финансовой помощи Германии уничтожить 21 устаревшую бронемашину, тем самым выполняя свои обязательства по разоружению, принятые в 1990-х гг., и тогда армянские вооружения снова будут соответствовать требованиям ДОВСЕ. В категориях артиллерии и бое-

вой авиации Армения несколько сократила свои вооружения, количество же ударных вертолетов не изменилось. Численность как наземных войск, так и ВВС за тот же период уменьшилась примерно на 10 %.

Количество вооружений и численность войск Армении, подпадающих под ДОВСЕ, в 2010–2015 гг.[17]

Категория/Год	Боевые танки	Бронемашины	Артиллерия калибра выше 100 мм	Боевая авиация	Ударные вертолеты	Войска
2010	110	140	239	16	8	48 570
2011	110	140	239	16	8	48 834
2012	110	140	239	16	8	46 804
2013	109	143	232	16	8	44 787
2014	144	*262*	232	15	8	около 43 600
2015	144	*242*	232	15	8	около 43 700
Потолок по ДОВСЕ	220	220	285	100	50	60 000

Количество, превосходящее установленный ДОВСЕ потолок, показаны курсивом.

Важно отметить, что эти цифры касаются только войск и вооружений в самой Армении и не включают ни армянские войска, ни вооружения, находящиеся на территории Нагорного Карабаха, а также принадлежащие нагорно-карабахским силам самообороны. Около трети сил самообороны, численность которых оценивается в 23 тысячи солдат, состоит из военнослужащих Армении[18]. Так или иначе, сегодня положения ДОВСЕ не применяются к районам Азербайджана вокруг Нагорного Карабаха, оккупированным карабахскими армянами[19]. Если учитывать размещенные там Арменией вооружения, Армения, скорее всего, превысила бы установленные ДОВСЕ лимиты не только в категории бронемашин, но также и в категориях артиллерии и боевых танков.

За то же время Азербайджан увеличил количество своих танков (381, что уже существенно выше лимита ДОВСЕ) на 82 единицы, количество артиллерийских систем (425) — на 371 единицу, ударных вертолетов (15) — на 33. Количество бронемашин незначительно уменьшилось

(со 181 до 179), а количество боевых самолетов сократилось более резко (с 75 до 54) из-за проблем, которые азербайджанские ВВС испытывали с использованием и обслуживанием слишком большого количества разных моделей самолетов. Суммарная численность наземных войск на территории Азербайджана и ВВС остается постоянной на уровне около 64900. Таким образом, азербайджанские вооруженные силы получили значительно больше вооружений, чем армянские. Более того, Азербайджан получил от России вооружения нового поколения — танки Т-90 и бронемашины БМП-3 — и таким образом оказался оснащен значительно лучше, чем Армения, не только количественно, но и качественно.

Количество вооружений и численность войск Азербайджана, подпадающих под ДОВСЕ, в 2010–2015 гг.[20]

Категория/Год	Боевые танки	Бронемашины	Артиллерия калибра выше 100 мм	Боевая авиация	Ударные вертолеты	Войска
2010	*381*	181	*425*	75	15	64850
2011	*381*	181	*469*	79	26	64964
2012	*381*	181	*516*	79	27	64990
2013	*381*	181	*516*	88	27	64999
2014	*484*	134	*624*	53	27	около 64900
2015	*463*	179	*796*	54	48	около 64900
Потолок по ДОВСЕ	220	220	*285*	100	50	70000

Количество, превосходящее установленный ДОВСЕ потолок, показано курсивом.

Мы видим, что Азербайджан в несколько раз превысил потолок ДОВСЕ в категориях боевых танков и артиллерийских систем. Баку оправдывает эти крупные нарушения, ссылаясь на тот факт, что Армения разместила значительную часть своих сил в Нагорном Карабахе и с 1990-х гг. получает тайные поставки оружия из России, которые до сих пор остаются незарегистрированными. Армения в действительности сообщает не обо всех поставляемых ей вооружениях, и это негативно влияет на безопасность в регионе. Впрочем, то же можно сказать

и об Азербайджане. Достаточно мельком взглянуть на Регистр обычных вооружений ООН[21], чтобы увидеть, что данные о точном количестве оружия, поставленного в обе страны, в основном, исходят не от самих стран, а от поставщиков. Тем не менее, это не может оправдать непомерное наращивание вооружений в Азербайджане. Его следует рассматривать с точки зрения военной доктрины Азербайджана, которая была пересмотрена в 2010 г. и теперь предусматривает возвращение оккупированных территорий, а Армения названа в ней главным противником Азербайджана[22].

Данные о поставках оружия обеим странам с 2010 по 2015 гг., как показывает нижеследующая таблица, создают схожую картину. Армения за эти годы получила 35 танков, 110 бронемашин, 16 артиллерийских систем и два легких учебных самолета. Вооружения поставлены из России, Украины и Черногории. Ереван также заявил, что в 2011 г. купил у Китая ракетные системы залпового огня, но официально это не подтверждено.

Вооружения, поставленные в Армению в 2010–2015 гг.[23]

Категория/Год	Боевые танки	Бронемашины	Артиллерия	Боевая авиация	Ударные вертолеты
2010			16	2 учебных самолета	15
2011					
2012					
2013					
2014	35	110			
2015					
Всего	35	110	16	2 учебных самолета	

За тот же период Азербайджан получил 193 танка, 446 бронемашин, 738 артиллерийских систем, 7 боевых самолетов и 26 ударных вертолетов из России, Белоруссии, Украины, Турции, ЮАР, Израиля, а также Боснии и Герцеговины. В 2010–2015 гг. одна лишь Россия, крупнейший продавец вооружений Азербайджану, поставила туда оружие и оборудование на $4 млрд что составило 4,9 % оружейного экспорта страны[24]. В 2006–2010 гг. доля Азербайджана в российском оружейном экспорте была меньше 0,7 %.

Вооружения, поставленные в Азербайджан в 2010–2015 гг.[25]

Категория/Год	Боевые танки	Бронемашины	Артиллерия	Боевая авиация	Ударные вертолеты
2010		106	57	1	1
2011	31	208	95	5	4
2012	62	14	18	1	8
2013	10	10	438		13
2014	65	78	118		
2015	25	30	12		
Всего	193	446	738	7	26

Эти поставки вооружений были осуществлены, несмотря на решение ОБСЕ от 28 февраля 1992 г., призывающее к запрету на продажу оружия и военного оборудования обеим странам в качестве меры поддержания режима прекращения огня[26]. Государства, отказавшиеся от эмбарго, сделали это по разным причинам. Россия поставляет оружие, чтобы защитить свое влияние в Азербайджане, Украина и Босния и Герцеговина — чтобы получить иностранную валюту, в которой сильно нуждаются, Турция хочет расширить свое влияние, а Израиль — сохранить возможность использовать азербайджанские авиационные базы для уничтожения иранских ядерных объектов, если договоренности 2015 г. по ядерной программе Ирана будут разрушены.

Количество вооружений, поставленных Азербайджану, значительно выше, чем то, что поступило на вооружение и отражено в отчетах в рамках ДОВСЕ. К примеру, Азербайджан за время наблюдений импортировал 193 танка, а в отчетах значится увеличение количества принятых на вооружение всего на 82 единицы. Это могло произойти по многим причинам. К примеру, это может быть результатом списания большого количества старых танков, но может оказаться и признаком того, что у Баку серьезные проблемы с обучением военного персонала использованию и обслуживанию новых вооружений, что привело к значительным задержкам их развертывания. В результате, Азербайджан оказался не в состоянии использовать свое превосходство в количестве и качестве вооружений во время четырехдневной войны. Россия, крупный поставщик оружия обеим сторонам, вынуждена поддерживать продажи, несмотря на растущий риск и критику. Более того, Москва и Ереван в декабре 2016 г. начали создавать в Армении Объединенную группировку

войск для более эффективного сдерживания потенциальных агрессоров[27]. Впрочем, это также позволяет Москве более пристально наблюдать за армянскими силами — на случай, если Ереван сам планирует атаку.

Интенсификация дипломатических усилий

В 1999 г. тогдашние президенты двух государств были очень близки к разрешению конфликта, но стрельба в армянском парламенте, устроенная противниками предложенного соглашения, помешала заключению договоренностей. После этих драматических событий последующие президенты Армении были более осторожны, и их свобода вести переговоры была ограничена внутриполитическими факторами. К этому следует добавить, что нынешний президент Армении Серж Саргсян родился в Степанакерте, крупнейшем городе Нагорного Карабаха, из-за чего он с глубоким недоверием относится к попыткам президента Азербайджана Ильхама Алиева установить мир. Отношения между министрами иностранных дел Армении и Азербайджана Эдвардом Налбандяном и Эльмаром Мамедъяровым тоже считаются довольно прохладными. Четырехдневная война в апреле 2016 г., за которую ответственен, прежде всего, Азербайджан, вряд ли увеличила доверие в Ереване и Степанакерте. Поэтому перспективы для быстрого улучшения отношений малы. По этой причине Армения требует обновленных обязательств воздержаться от применения военной силы и улучшения ситуации в сфере безопасности по обе стороны границы и на линии соприкосновения с Азербайджаном, прежде чем она будет готова вступить в дальнейшие дискуссии или сделает какие-либо еще уступки[28]. В то же время не прекращаются почти ежедневные перестрелки, в которых каждая из сторон обвиняет другую[29].

Поэтому Россия и три сопредседателя Минской группы интенсифицировали свои усилия по стабилизации хрупкого режима прекращения огня как средства, которое ускорит политическое урегулирование в Нагорном Карабахе[30]. 12 мая была достигнута договоренность о встрече в Вене трех министров иностранных дел-сопредседателей Минской группы и двух президентов, которая состоялась 16 мая. Все участники согласились подтвердить соглашения о прекращении огня 1994–1995 гг. и работать над мирным разрешением конфликта. В результате переговоров Армения отказалась от своей угрозы официально признать Нагорный Карабах как государство. Параллельно с этим были запланированы еще две дополнительные меры укрепления доверия с целью стабилизации и улучшения хрупкой ситуации на границе: во–первых, как можно скорее, необходимо завершить создание механизма расследования многочисленных военных инцидентов на границе в рамках ОБСЕ; во–вторых, должен быть усилен расположенный в Тбилиси офис лично-

го представителя действующего председателя ОБСЕ Анджея Каспшика, чтобы проводить дополнительные инспекции. Офис Каспшика отвечает за инспекции на местах, проводимые по обе стороны границы каждые 14 дней. В конце концов, была достигнута договоренность о продолжении в прежнем режиме обмена информацией о пропавших без вести под эгидой Международного Комитета Красного Креста. Следующая встреча была запланирована на июнь 2016 г.[31].

С тех пор продолжаются оживленные дискуссии с участием обеих сторон в ОБСЕ и в офисе личного представителя, где вырабатываются способы реализации этих мер. В начале июня три сопредседателя представили двум сторонам свои первоначальные предложения; была достигнута договоренность о проведении трехстороннего саммита с участием Путина и двух президентов в Санкт-Петербурге 20 июня. На саммите был определенный прогресс, но прорыва не произошло. В ходе трехстороннего саммита два президента согласились, что необходимо увеличить количество наблюдателей ОБСЕ для мониторинга по обе стороны линии соприкосновения, а также с условиями будущих переговоров, если окажется возможным их провести[32]. Меньшего прогресса удалось добиться в отношении механизма расследования инцидентов на линии соприкосновения, так как Азербайджан хотел увязать этот механизм с выводом армянских войск из семи оккупированных районов Азербайджана, окружающих Нагорный Карабах[33]. Армения, в свою очередь, не согласна начинать переговоры об окончательном урегулировании конфликта, пока в рамках ОБСЕ не будет создан механизм расследования инцидентов на линии соприкосновения[34].

Детали механизма расследования ОБСЕ и модальности увеличения количества наблюдателей и проверок на местах остаются предметом обсуждения. 22 сентября 2016 г. в Нью-Йорке сопредседатели Минской группы смогли лишь встретиться с двумя министрами иностранных дел по отдельности, чтобы обсудить предложения о дальнейших переговорах. Дальнейшему обсуждению этого вопроса должен был способствовать визит в регион трех сопредседателей в конце октября, а продолжение обсуждений было запланировано провести на встрече Совета министров в Гамбурге 8 декабря. Однако встреча в формате «3+2», запланированная в Гамбурге, не состоялась, так как министр иностранных дел Армении не приехал[35]. В Гамбурге было объявлено, что переговоры как можно скорее должны быть перенесены на президентский уровень, чтобы максимизировать шансы на прогресс.

Отсутствие перспективы скорого урегулирования

В связи с растущим риском новой войны необходимость срочно добиться быстрого политического прогресса в разрешении нагорно-карабахского конфликта как никогда высока, но обе стороны оказались

в плену своих прежних конфронтационных позиций. В этом не следует винить трех сопредседателей Минской группы и другие институты ОБСЕ; при поддержке России они в последние годы резко активизировали свою деятельность. Создание механизма расследования военных инцидентов на границе и улучшение мониторинга конфликта на местах должны стать дальнейшими путями построения доверия между сторонами. В переговорах по этим вопросам достигнут некоторый прогресс, но прорыва не видно. При этом для Армении эти две меры — ключевое предварительное условие серьезных переговоров. Азербайджан же опасается, что если Армения достигнет своих целей, то после этого она остановит переговоры и будет удерживать новый статус-кво. Поэтому Баку обуславливает свою поддержку механизма расследования возвращением первых оккупированных территорий.

Тем не менее, ключевые элементы потенциального политического компромисса ясны еще с 1999 г. Нагорный Карабах должен оставаться в руках Армении, пока не будет проведен референдум, который окончательно решит его судьбу. В качестве ответной уступки Армения и карабахские армяне должны покинуть все прочие оккупированные территории вокруг Нагорного Карабаха, за исключением Лачинского коридора, и вернуть их Азербайджану. В то же время будет установлено прямое сообщение между Азербайджаном и его эксклавом Нахичеванью через территорию Армении. Перемещенные лица смогут вернуться в районы, где они раньше жили. Защищать этот мирный компромисс в течение переходного периода будут миротворческие силы ОБСЕ численностью до 3000 человек. Разумеется, дьявол кроется в деталях, но если у обеих сторон на самом деле будет политическая воля найти решение, то это не должно представлять проблему.

Достижение хоть какого-то прогресса сейчас возможно только через контакты между президентами двух конфликтующих стран. В долгосрочной перспективе это непрочная основа для стабильного и устойчивого мирного процесса. Для настоящего мирного процесса нужна устойчивая широкая политическая и общественная поддержка. В этом отношении остается только сожалеть, что в Азербайджане, как и в России, с 2014 г. запрещена законом иностранная финансовая поддержка НКО[36]. Мирные активисты-добровольцы из Баку, которые встречались с представителями Армении и карабахских армян в Грузии или Турции в поисках новых форм сотрудничества, больше не могут позволить себе заниматься этой деятельностью. В Азербайджане публично не признают существование Нагорного Карабаха и его населения, как и его особый статус в переговорах, хотя Баку следовало бы принять на себя часть ответственности за это. Шаги в сторону изменения этого подхода могли бы создать доверие в Ереване и Степанакерте. Однако и Армении также следовало бы проявить волю к изменению своей позиции; в прошлом она слишком часто опиралась на статус-кво. Необходим серьезный дипломатический

сигнал о том, что она готова вернуть семь районов вокруг Нагорного Карабаха. Если ничего подобного не произойдет, Азербайджан вскоре снова попытается вернуть эту территорию силой.

Примечания:

[1] Территория Нагорного Карабаха состоит из собственно Нагорного Карабаха и семи окружающих его регионов. Они оккупированы силами самообороны Нагорного Карабаха и войсками Армении. Так как Нагорный Карабах и окружающие регионы официально являются частью Азербайджана, это не международно признанная граница, поэтому ее называют линией соприкосновения.

[2] См.: *Де Ваал Т.* Чем опасно обострение в Карабахе. 3 апреля 2016 // http://carnegie.ru/commentary/63215; *Jarosiewicz A., Falkowski M.* The four-day war in Nagorno-Karabakh // OSW Newsletter. 6 April 2016 // http://www.osw.waw.pl/print/24257

[3] См.: Russia prepared to act as mediator in Karabakh conflict settlement — PM // TASS. 7 April 2016 // http://tass.ru/en/politics/868118

[4] См.: *Jarosiewicz A., Falkowski M.* Цит. раб.; *Górecki W.* Nagorno-Karabakh: what is Russia up to? OSW Newsletter, 13 April 2016 // https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-04-13/nagorno-karabakh-what-russia-to

[5] По крайней мере, по мнению премьер-министра Дмитрия Медведева. См.: Медведев не исключает, что на обострение карабахского конфликта повлияли внешние факторы // ТАСС. 9 апреля 2016 // http://tass.ru/politika/3190360

[6] См.: *Geybullayeva A.* De Waal: Kremlin «Not Primary Actor» Behind Nagorno-Karabakh Conflict // Radio Free Europe/Radio Liberty. 4 April 2016 // https://www.rferl.org/a/russia-armenia-azerbaijan-nagorno-karabakh-de-waal-kremlin-not-primary-actor/27654309.html

[7] Как выяснилось, Азербайджан намеренно не заплатил по счетам за российское оружие, чтобы выразить недовольство займом в размере $200 млн который в середине 2015 г. Россия предоставила Армении на покупку российского оружия. В ответ Россия прекратила экспорт оружия в Азербайджан. В то же время Армения жаловалась на бюрократические «задержки» в осуществлении этой сделки, о которой российское правительство объявило в начале февраля 2016 г. См.: *Kucera J.* Azerbaijan Unable, Or Unwilling, To Pay For Russian Weapons: Reports. 3 March 2016 // http://www.eurasianet.org/node/77646; Депутат парламента РА: Доставка приобретенного на российский кредит вооружения для Армении опоздала // Pan Armenian Net. 11 апреля 2016 // http://panarmenian.net/m/rus/news/210022

[8] См.: *Apovian H.* Bitter Lessons Learned: Aftermath of Azerbaijan's Blitz Attack // Azbarez. 15 April 2016 // http://asbarez.com/148859/bitter-lessons-learned-aftermath-of-azerbaijans-blitz-attack/

[9] Парламент Армении отказался включать законопроект о признании Карабаха в повестку дня // ТАСС. 16 мая 2016 // http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3286227

[10] Лавров: заявления Анкары по Карабаху неприемлемы // ТАСС. 22 апреля 2016 // http://tass.ru/politika/3231013

[11] См.: Georgian Defense Minister Speaks by Phone with Armenian, Azerbaijani Counterparts // Civil Georgia. 4 April 2016 // http://civil.ge/eng/article.php?id=29082

[12] См.: *Gadimova N.* Tehran says Karabakh conflict to broaden insecurity in region // Today.Az. 25 April 2016 // http://www.today.az/print/news/politics/150079.html

[13] См.: *Khojoyan S., Halpin A.* War May Resume at “Any Moment”, Armenian President Warns // Bloomberg. 24 April 2016 // https://www.bloomberg.com/news/articles/2016–04–24/caucasus-war-may-resume-at-any-moment-armenian-president-says

[14] См.: *Маркедонов С.* Как поменяло Кавказ последнее обострение в Карабахе // Московский центр Карнеги. 11 апреля 2006 г. // http://carnegie.ru/commentary/63289

[15] См.: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Military Expenditure Database. Military expenditure by country as a share of GDP. 2002–2015 // https://www.sipri.org/databases/milex

[16] См.: там же; World Bank, Armenia GDP (current US$) // http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AM; ВВП Азербайджана вырос с $52,9 млрд в 2010 г. до $75,2 млрд в 2014 и сократился до $35,1 млрд в 2016 г. (оценочно) в результате падения цен на энергоносители. См.: World Bank. Azerbaijan GDP (Currrent US$) // http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AZ; См. также: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Military Expenditure Database. Military expenditure by country, in constant (2014) US$ m. 2006–2015 // https://www.sipri.org/databases/milex

[17] Данные взяты из ежегодных отчетов о сокращении вооружений правительства Германии. Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle. Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht) [Доклад Федерального правительства Германии по вопросам контроля, разоружения и нераспространения в области вооружений, а также о развитии вооруженных сил (Ежегодный доклад о разоружении)]. 2013, P. 171; 2014, P. 124, 155; 2015. P. 120, 152.

[18] См.: Bericht der Bundesregierung. 2013. Цит. раб. P. 134.

[19] Впрочем, в Азербайджане с 2001 г. превалирует другой подход. Баку включил несколько районов на территориях Азербайджана, контролируемых карабахскими армянами, в список мест расположения своих войск в мирное время. Так как инспекция войск возможна только в местах их базирования в мирное время, контингенты, зарегистрированные в этих районах, не покрываются системой верификации ДОВСЕ и не могут быть проверены. Эти действия со стороны Азербайджана равносильны выводу Арменией своих войск из-под действия ДОВСЕ путем расположения их в Нагорном Карабахе. Оба государства своими действиями ослабляют ДОВСЕ.

[20] Данные взяты из ежегодных отчетов о сокращении вооружений правительства Германии. См.: Bericht der Bundesregierung. 2013. Цит. раб.

[21] The Global Reported Arms Trade. The UN Register of Conventional Arms // http://www.un-register.org/HeavyWeapons/Index.aspx

[22] См.: Bericht der Bundesregierung. 2013. Цит. раб. P. 134.

[23] Данные взяты из Регистра обычных вооружений ООН. См.: The Global Reported Arms Trade. The UN Register of Conventional Arms. Цит. раб.

[24] См.: *Fleurant A., Perlo-Freeman S. et al.* Trends in International Arms Transfers 2015. SIPRI Fact Sheet. February 2016. P. 3 // https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIFS1602.pdf

[25] Данные взяты из Регистра обычных вооружений ООН. См.: The Global Reported Arms Trade. The UN Register of Conventional Arms. Цит. раб.

[26] См.: CSCE. Seventh Meeting of the Committee of Senior Officials. Prague, 1992. Journal No. 2. Prague, 28 February 1992 // http://www.osce.org/resources/183791; Это решение применяется только для государств — участников СБСЕ/ОБСЕ, оно не применяется для Израиля и Южной Африки.

[27] РФ и Армения подписали соглашение об объединенной группировке войск двух стран // ТАСС. 30 ноября 2016 // http://tass.ru/armiya-i-opk/3825861

[28] Глава МИД ФРГ назвал несколько условий для деэскалации карабахского конфликта // ТАСС. 6 апреля 2016 // http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3182389

[29] OSCE. Press Release. Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk GrouP. Moscow/Paris/Washington. 9 January 2017 // http://www.osce.org/mg/292991

[30] См.: Co-Chairs Condemn Civilian Attacks. No Agreement After Regional Visit // Asbarez. April 9, 2016 // http://asbarez.com/148524/co-chairs-condemn-civilian-attacks-no-agreement-after-regional-visit

[31] См.: Joint Statement of the Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation. Secretary of State of the United States of America, and State Secretary for European Affairs of France. May 16, 2016 // https://2009–2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/05/257278.htm

[32] Президент России. Встреча с Сержем Саргсяном и Ильхамом Алиевым. Санкт-Петербург, 20 июня 2016. http://kremlin.ru/events/president/news/52189.

[33] Президент России. Встреча с Президентом Азербайджана Ильхамом Алиевым. Санкт-Петербург, 20 июня 2016. http://kremlin.ru/events/president/news/52188

[34] Президент России. Встреча с Президентом Армении Сержем Саргсяном. Санкт-Петербург, 20 июня 2016. http://kremlin.ru/events/president/news/52187

[35] См.: OSCE, Press Release. Statement by Co-Chairs of OSCE Minsk GrouP. Vienna, 24 June 2016 // http://www.osce.org/mg/248616; OSCE. Press Statement. Statement by Co-Chairs of OSCE Minsk GrouP. New York, 22 September 2016 // http://www.osce.org/mg/266881; OSCE. Press Release. Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk GrouP. Moscow/Washington, D.C./Paris, 26 October 2016 // http://www.osce.org/mg/277091; OSCE. Press Statement. Joint Statement by the Heads of Delegation of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries. Hamburg, 8 December 2016 // http://www.osce.org/mg/287531

[36] См.: *Friedrich S.* Einsamer Mahner in den Bergen des Kaukasus [Одинокие активисты в кавказских горах] // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 4 October 2016. P. 5.

Вайдотас Верба

Продвижение реформ, поддержка диалога и реагирование на кризис в Украине и вокруг нее

Мандат Координатора проектов ОБСЕ в Украине (КПУ) заключается в продвижении принципов и обязательств ОБСЕ в партнерстве с украинскими институтами. Он оставался неизменным с момента создания КПУ в 1999 г. Однако характер нашей работы претерпел существенные изменения после революции-Евромайдана и в связи с началом конфликта в Украине и вокруг нее.

С 2014 г. общий бюджет КПУ вырос примерно на четверть и достиг 3,6 млн евро, в то время как численность нашего штата осталась скромной — 50 человек (в том числе всего три иностранных сотрудника). Тем не менее, наша эффективность в плане укрепления приверженности Украины обязательствам ОБСЕ выросла во много раз.

Я объясняю это тремя факторами, которые кратко изложены ниже и подробно описаны в этой статье.

Во-первых, украинские институты сами стремятся к переменам. Повестка дня в области проведения реформ сложна, но во многих сферах (некоторые я подробно рассмотрю ниже), иностранным участникам непросто идти в ногу со сторонниками преобразований внутри украинского правительства. Подход КПУ, продиктованный его мандатом, заключается в том, чтобы реализовывать лишь те проекты, которые были запрошены украинскими партнерами, и это время от времени накладывает определенные ограничения. Тем не менее, в ходе последних двух лет такая стратегия доказала свою ценность, поскольку она позволяет нам обращать внимание на те приоритеты и пробелы, которые выявлены самими партнерами.

Во-вторых, мы поставили перед собой стратегические цели:

1. Поддерживать устойчивые реформы;
2. Содействовать диалогу;
3. По возможности поддерживать ОБСЕ в ее действиях в отношении кризисов;
4. Поддерживать усилия других международных участников и институтов ОБСЕ в достижении первых трех целей.

В условиях отсутствия четких задач всеобъемлющий подход ОБСЕ к безопасности и широкий мандат КПУ могли бы затормозить разработ-

Примечание: взгляды, изложенные в этой статье, отражают личную позицию автора.

ку целевых программ. Постановка целей позволяет КПУ делать более точный стратегический выбор при определении сфер вмешательства, а также помогает разъяснить нашим партнерам, что мы считаем эффективным программным планированием, а что нет. При этом мы сохраняем способность работать во всех трех измерениях.

В-третьих, мы по-новому организовали работу в нашем офисе. Руководители программ (все они украинцы) теперь могут давать рекомендации по разработке целевых программ и предлагать наиболее эффективные решения. Идет также работа над повышением эффективности оценки программ, и в ближайшем будущем мы будем расширять наши общественные коммуникации, добавляя социальные медиа и увеличивая число материалов на украинском языке.

Помощь партнерским институтам в выполнении обязательств ОБСЕ

Мандат КПУ требует, чтобы проекты были разработаны в сотрудничестве с местными партнерами и одобрены принимающей страной до их реализации. Без этого запроса и процесса утверждения проект стартовать не может. Эти требования, которые применяются к КПУ и другим полевым миссиям ОБСЕ с аналогичными мандатами, могут рассматриваться как ограничивающие. Однако в нынешних условиях в Украине я рассматриваю это как здоровый механизм, гарантирующий местную поддержку, обеспечивающий соответствие программной деятельности КПУ потребностям партнеров и снижающий риск дублирования — все это в рамках укрепления приверженности обязательствам ОБСЕ.

Наш бюджет относительно невелик по сравнению с другими международными организациями, но это имеет ряд преимуществ. Во-первых, мы поощряем долгосрочные партнерские отношения. Отношения с рядом учреждений, начиная от министерства образования и заканчивая государственной службой экстренной помощи, длятся более десяти лет и, вероятно, будут поддерживаться до тех пор, пока существует КПУ. Во-вторых, наше финансирование является гибким. С учетом целей проекта и ожидаемых результатов мы всегда готовы изменить нашу деятельность, чтобы лучше отвечать на потребности. В-третьих, мы не претендуем на то, чтобы присваивать себе все заслуги, а, скорее, хотим гордиться поддержкой тех, кто работает с нами.

Несколько проектных областей иллюстрирует эту взаимосвязь:

- **Гражданское общество:** в рамках подхода КПУ к гражданскому обществу особое внимание всегда уделялось созданию благоприятных условий, а не прямой поддержке НПО. В 2014 г. мы сосредоточились на оказании помощи Государственной регистрационной службе в упрощении регистрации НПО.

В 2015 г. появилась новая возможность поддержать развитие стратегии гражданского общества, инициированной администрацией президента в сотрудничестве с рядом организаций гражданского общества. Используя свойственную нам гибкость бюджетного финансирования и отвечая на запросы местных партнеров, мы переориентировали наш подход. Новая концепция, в частности, предусматривала ознакомление рабочей группы, состоящей из представителей правительства и гражданского общества, с подходом других посткоммунистических стран, прежде всего Хорватии, которые считают такие стратегии критически важными для устойчивого перехода от авторитаризма к демократии. Мы также поддержали ряд региональных семинаров, которые дали возможность НПО и правительственным чиновникам по всей стране поделиться своими идеями.

Результатом такого сочетания международного опыта и широких консультаций на местах стала новая стратегия, одобренная президентом в 2016 г. Она включает в себя несколько механизмов, в том числе создание фонда раинзвития, совместно контролируемого гражданским обществом и государственными должностными лицами и направленного на содействие развитию Третьего сектора. После того как стратегия была одобрена, КПУ поддерживает ее реализацию.

- **Полиция:** в 2015 г. министерство внутренних дел приступило к реформе полиции, четко дав понять, что оно стремится к достижению быстрых результатов в этой крайне заметной и важной области отношений между государством и обществом. Многим международным организациям было трудно соответствовать темпам правительства, в том числе КПУ, который изначально не планировал поддерживать реформу полиции из своего единого бюджета на этот год. Однако мы смогли переориентировать наше финансирование в сфере борьбы с торговлей людьми и гендерным насилием, выделив средства на подготовку 9 тыС. сотрудников полицейской патрульной службы. Поскольку все инструкторы были украинскими гражданами, а ОБСЕ уже имела сформированный подход к этим темам, расходы на обучение соответствовали скромному проекту в рамках имеющегося бюджета.

В 2016 г. мы расширили наше содействие реформе полиции, взяв на себя полную ответственность за обучение в области борьбы с киберпреступностью и торговлей людьми (полицейские службы играют крайне важную роль в решении этих все более актуальных для региона ОБСЕ проблем). Кроме того, мы провели тренинги для 15 тыС. сотрудников полицейских округов, чья задача заключается в укреплении общественной безопасности и сотрудничества между государством и гражданами.

- **Разминирование:** с 2006 г. КПУ помогает Украине в решении проблем, связанных с разминированием снарядов времен Второй мировой войны и советского периода путем обучения и оснащения правительственных минёров и проведения разъяснительной работы среди детей в отношении опасности взрывчатых веществ. Эта работа продемонстрировала способность КПУ переориентироваться и быстро реагировать на новые угрозы, возникающие в результате конфликта.

  В первую очередь, КПУ перенаправил свои ресурсы, предназначенные для укрепления потенциала по реагированию на чрезвычайные ситуации, на то, чтобы помочь украинскому правительству подготовиться к крупномасштабной гуманитарной операции по разминированию. Если в мирное время Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям реагировала лишь в случае обращения лиц, которые заявляли о найденном снаряде, то теперь эта служба вместе с министерством обороны, министерством инфраструктуры и международными НПО обследует тысячи гектаров с целью полного обезвреживания всех мин.

  КПУ предоставил международную экспертизу для законопроекта в области разминирования; кроме того, он окажет содействие в создании новой институциональной структуры для обеспечения скоординированной деятельности, связанной с разминированием. Мы помогли внедрить интерактивную карту, которая имеет решающее значение для отслеживания и очистки мин и неразорвавшихся снарядов. Мы также продвигаем международные стандарты в области разминирования посредством тренингов и семинаров. В то же время мы сократили нашу поддержку просветительских мероприятий, посвященных минной опасности, поскольку эта сфера уже была охвачена несколькими международными НПО и ЮНИСЕФ.
- **Химическая безопасность:** угрозы и риски несанкционированного использования химических веществ или нападения на химические предприятия представляют серьезную проблему для безопасности, экономики, здоровья и окружающей среды в Украине, особенно в нынешних условиях. Вызывает беспокойство то, что нестабильная ситуация в области безопасности увеличивает вероятность злоупотребления токсичными химическими веществами и нападения на химические заводы, а также на перевозимые опасные грузы и энергоносители.

  В связи с этим в 2015 г. ОБСЕ поручила провести всеобъемлющий анализ уровня химической безопасности в Украине. Обзор выявил значительные пробелы и недостатки в уровне готовности Украины к потенциальным рискам в этой сфере.

Следующим шагом была разработка проектов, ориентированных на конкретные области, а также на улучшение общей национальной системы реагирования на угрозы в сфере химической безопасности. Ключевыми направлениями нашего участия являются совершенствование законодательной и нормативной базы для безопасного обращения с химическими веществами, повышение осведомленности о химической безопасности и укрепление правоприменительных возможностей для контроля за трансграничным перемещением опасных химических веществ.

Постановка целей

Все миссии и институты ОБСЕ ежегодно ставят перед собой программные цели, а каждая цель подразумевает достижение ряда конкретных результатов. Это, бесспорно, хорошая практика. Тем не менее, существует фундаментальная проблема, связанная с необходимостью определения разумных целей, учитывая многогранность задач ОБСЕ, описанных еще в Декалоге и с тех пор расширяющихся с каждым новым набором обязательств. Мандат КПУ по реализации проектов, которые «могут охватывать все аспекты деятельности ОБСЕ»[1] в сотрудничестве с соответствующими представителями власти, не менее широк. Это не означает, что широкий мандат неуместен. Напротив, он подчеркивает основополагающий принцип, согласно которому безопасность требует комплексного подхода и который позволил КПУ осуществлять свою деятельность без каких-либо изменений на протяжении 17 лет. Тем не менее, этот мандат не может служить руководством для постановки четких целей и последующего определения программных приоритетов.

В 2016 г. после широких консультаций с украинскими заинтересованными сторонами и государствами-участниками я определил три общих цели с тем, чтобы решить эту проблему. Во-первых, КПУ должен помочь правительству осуществить реформы, которые укрепили бы его приверженность обязательствам ОБСЕ. Это означает, что мы должны искать проекты, которые могут способствовать проведению реформ в новых областях, а не просто оказывать поддержку текущей деятельности. Например (и об этом будет подробнее сказано ниже), мы переходим от проведения мероприятий правозащитного характера к поддержке деятельности министерства образования по внедрению в общеобразовательных учреждениях программ в области прав человека. Во-вторых, мы должны содействовать диалогу между различными секторами общества. Помимо нашей собственной программы, поощряющей диалог, мы также оказываем поддержку в проведении общественных консультаций и создаем возможности для обмена мнениями между различными участниками наших проектов.

В-третьих, мы будем в целом оказывать поддержкудеятельности по реагированию на кризис на востоке Украины. Специальная мониторинговая миссия (СММ), безусловно, является ключевым институтом ОБСЕ, действующим в этом регионе. В то же время существует потребность и возможность реализации целого ряда других программ, начиная от проектов в сфере противоминной деятельности и заканчивая оказанием помощи бывшим военнослужащим в процессе их возвращения домой.

Подразумевалось, что четвертая цель, которую я не озвучил открыто, будет реализована в 2017 г. Она заключалась в том, чтобы по мере возможности согласовывать и координировать деятельность с другими институтами ОБСЕ, международными донорами и организациями.

Будучи одним из многих институтов ОБСЕ, КПУ пытается сделать акцент на той составляющей своего мандата, которая касается не только проведения собственных проектов, но и содействия другим усилиям «с участием ОБСЕ, ее институтов и соответствующих украинских властей»[2]. Что это означает на практике? В частности, здесь подразумевается усиление консультаций с институтами и структурами ОБСЕ, чтобы мы могли лучше согласовать программы нашего офиса с их деятельностью в Украине. К примеру, в офисе КПУ размещены представители Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ), Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Бюро Координатора деятельности в области экономики и окружающей среды (БКДЭОС); кроме того, мы оказываем административную поддержку миссиям по наблюдению за выборами. В 2014 г. КПУ сыграл ключевую роль в решении логистических и административных проблем, что позволило СММ начать свою работу без задержек.

Мы также расширили наши консультации с другими международными партнерами, такими, как Совет Европы (СЕ) и Организация Объединенных Наций (ООН), и подписали меморандумы о взаимопонимании с некоторыми из них, чтобы формализовать наше сотрудничество. В рамках деятельности нашего офиса я попросил всех наших сотрудников предоставить информацию о том, как их проекты пересекаются с усилиями других организаций, чтобы помочь реализовать планы по развитию сотрудничества в нашей повседневной работе.

Эти четыре цели были реализованы при поддержке Украины и других государств-участников. Хотя упомянутые задачи, очевидно, все еще достаточно широки, они обеспечивают основу для определения конкретных мероприятий и оценки деятельности, общения с нашими партнерами и предоставления рекомендаций для сотрудников, работающих в проектах КПУ.

Вот некоторые показательные примеры:

- **Диалог:** после Евромайдана ОБСЕ поставила перед собой цель содействовать диалогу. В марте 2014 г. были одновременно запущены две инициативы: проект «Национальный диалог», осущест-

вляемый КПУ, а также СММ, мандат которой предусматривает содействие диалогу на местах с целью снижения напряженности.

Диалог, по мнению многих, имеет решающее значение для смягчения напряженной обстановки. Помимо явных упоминаний о диалоге в мандате СММ, ООН также отмечает, что «особое значение имеют установление доверия и примирение; объединение различных групп для преодоления разногласий и озабоченностей посредством диалога»[3].

Работа КПУ в области поддержки диалога затрагивает все четыре цели. Во-первых, она способствует обмену мнениями о повестке дня правительства в области реформ в партнерстве с Национальным советом реформ при президенте Украины. Регулярные дискуссионные форумы в контролируемых правительством районах Донецкой и Луганской областей дают сообществам в затронутых конфликтом областях возможность озвучить свои приоритеты относительно реформ и позволить правительственным чиновникам объяснить свои видение и подходы. В то же время усилия по укреплению потенциала помогли Национальному совету реформ Украины лучше изложить свою концепцию и включить взгляды широкой общественности в повестку дня.

Помимо нашей непосредственной программной работы, КПУ взял на себя инициативу по созданию платформы для координации действий других международных организаций и НПО, занимающихся продвижением диалога; вскоре мы будем работать совместно с ними, чтобы создать набор добровольных принципов для тех, кто оказывает содействие в организации диалога.

- **СМИ:** Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (ПССМИ) является уникальным актором среди международных организаций. В рамках наших усилий по согласованию действий с другими институтами ОБСЕ КПУ прислушался к призыву ПССМИ и решил оказать содействие в сфере повышения безопасности журналистов.

В 2015 г. КПУ провел международный тренинг по работе во враждебной среде для 85 военных журналистов и предоставил каждому из них набор медицинских средств первой необходимости. В ходе последующего опроса участники, работающие в зоне конфликта, заявили, что они непосредственно применяли полученные в ходе обучения знания о работе в чрезвычайных ситуациях, чтобы минимизировать риски для себя и для окружающих. Важным аспектом обучения были предоставленные Министерством обороны учебное снаряжение, оборудование и персонал, что помогло сделать тренинги максимально реалистичными. КПУ будет продолжать сотрудничество с министер-

ством, чтобы и дальше иметь возможность предлагать финансируемые тренинги такого рода украинским журналистам.

КПУ также поддерживал диалог между журналистами и различными ведомствами в сфере государственной безопасности, включая полицию, вооруженные силы и Службу безопасности Украины (СБУ). В 2014 г. мы провели серию дискуссий между полицией и журналистами о поведении на массовых мероприятиях. Это способствовало взаимному пониманию относительно того, что полиция призвана обеспечивать защиту, в то время как журналистам необходимо иметь доступ к месту событий. Помимо этого, в рамках дискуссий был затронут ряд сложных вопросов, как, например, тонкая грань между журналистами и активистами в эпоху социальных сетей.

В 2015 г. КПУ по просьбе министерства обороны организовал семинары для командиров бригад в области прав журналистов; в 2016 г. мы начали работать с СБУ, чтобы помочь СБУ строить свои отношения с журналистами на основе уважения международных норм и обязательств в сфере свободы слова.

В дополнение к повышению безопасности журналистов мы также помогли им научиться вносить больший вклад в обеспечение безопасности в локальных сообществах и разрешение конфликтов посредством повышения осведомленности о специфике освещения конфликтных ситуаций: избегая стереотипов и подогревающих вражду формулировок, журналисты могут способствовать укреплению мира, одновременно повышая свой профессионализм.

- **Бывшие военнослужащие:** около десяти лет КПУ помогает министерству социальной политики в оказании помощи отставным военнослужащим в приспособлении к гражданской жизни, прежде всего через профессиональную подготовку. С момента начала конфликта впервые за 70 лет в Украине появилось множество боевых ветеранов. Потребности бывших комбатантов во многих отношениях отличаются от изначальной целевой группы — карьерных военнослужащих. Во-первых, большинство из них стремится вернуться к своей прежней жизни и работе, поэтому их потребность в профессиональном обучении меньше. Во-вторых, у многих есть затяжные психологические проблемы, которые при определенных обстоятельствах могут проявиться в их поведении, что, в свою очередь, делает их опасными для самих себя и для окружающих.

Чтобы переориентировать свой подход, в 2015 г. КПУ — в сотрудничестве с министерством социальной политики и украинскими вооруженными силами — провёл обучение психологов по работе со стрессовыми расстройствами. При этом он основы-

вался на опыте государства-партнера ОБСЕ Израиля, который, как известно, имеет за плечами десятилетия соответствующей практики, а также пул психологов, эмигрировавших из бывшего Советского Союза. В 2016 г. КПУ предпринял более системные усилия в этой области, нацеленные на то, чтобы помочь министерству разработать комплексный подход к реинтеграции бывших комбатантов. Особое внимание при этом уделялось угрозе насилия по гендерному признаку. Таким образом, КПУ переходит от организации текущей профессиональной подготовки к содействию реинтеграции другими способами, включая проведение исследований, экспертную поддержку и проведение политического диалога.

- **Права человека и юридическое образование:** на протяжении десяти лет КПУ помогает министерству юстиции и министерству образования и науки проводить обучение и просветительские мероприятия в области права, в том числе в сфере прав человека. Однако за последние два года наш акцент сместился от спонсирования деятельности к оказанию помощи министерствам и академическим учреждениям в разработке новых подходов, соответствующих международным стандартам.

  Начиная с 2014 г. КПУ помогает юридическим образовательным учреждениям перейти от подхода, подразумевающего необходимость сдать определенное количество предметов, к подходу, ориентированному на определенные стандарты. Хотя это может показаться лишь небольшим техническим изменением, профессионалы в области образования и юриспруденции считают это основополагающим фактором для повышения качества юридической подготовки. В настоящее время, чтобы получить высшее образование, студенты-юристы должны сдать зачет по всем пройденным курсам, однако проверка их навыков или знаний не является всеобъемлющей. Это, в свою очередь, означает, что у юридических школ мало стимулов для обеспечения качественного образования, поскольку каждая из них определяет для себя сама, являются ее студенты квалифицированными или нет.

  Переход к набору унифицированных стандартов означает, что юридические образовательные учреждения получат большую свободу в принятии решений о том, как будет проходить их учебный процесС. В то же время их разнообразные подходы будут оцениваться в соответствии со стандартизированными критериями качества. Так, один факультет может увеличить время общих занятий в классе, в то время как другой запланирует больше часов на самообучение. Оба подхода будут приветствоваться, если в результате выпускники будут иметь высокий уровень знаний. КПУ также помогает внедрять стандартизированные

вступительные экзамены для студентов-юристов и содействует министерствам в разработке долгосрочной стратегии по проведению дальнейшей реформы юридического образования.

Кроме того, ОБСЕ помогает министерству образования и науки внедрять мероприятия в области прав человека в школах Украины. В прошлом содействие КПУ, как правило, фокусировалось на поддержке таких событий, как «День прав человека». Теперь мы прилагаем не меньше усилий, чтобы продвинуть устойчивую политику, которая повлияет на молодежь по всей стране.

Реструктурирование

КПУ претерпел несколько организационных реформ, направленных на повышение его эффективности и оперативности; это позволило добиться более целенаправленного использования нашего бюджета и мандата.

Первым шагом было создание новых должностей в области программного управления. До 2016 г. КПУ уже занимался программной деятельностью, но она скорее представляла собой набор различных инициатив, где только один человек, старший сотрудник проекта, отвечал за достижение определенных целей и результатов по всем программным направлениям.

Теперь каждый руководитель программы отвечает за реализацию целей и достижение результатов, изложенных в едином бюджете, и имеет больше возможностей предлагать и соответствующим образом корректировать те или иные проекты. Наделяя полномочиями руководителей программ, которые глубоко понимают свою тематическую область и стремясь к реализации четырех стратегических целей, определенных нашим офисом, мы видим, что мы способны разрабатывать более действенные и эффективные меры.

В то же время мы сократили число целей и предполагаемых результатов в нашем едином бюджете на 2016 г. более чем в два раза, чтобы каждая программа имела одну или, максимум, две задачи высокого уровня.

Чтобы еще больше сконцентрироваться на достижении поставленных целей и результатов, мы ввели должность специалиста по оценке, одного из тех немногих сотрудников миссий на местах, чья работа заключается в том, чтобы помочь участникам проекта усовершенствовать свою деятельность и более эффективно осуществлять сбор данных для демонстрации результатов. Впервые за всю историю нашего офиса мы также внедрили внешние, независимые оценочные мероприятия в ведущие проекты по разминированию и диалогу.

Кроме того, мы изменили описания должностей для всех сотрудников проектов, чтобы они в целом соответствовали жизненному циклу проекта, как описано в руководстве по управлению проектами ОБСЕ.

Это было сделано, чтобы подчеркнуть, что управление проектами связано не только с реализацией мероприятий, но и с оценкой, которая, в свою очередь, служит опорой для идентификации и разработки последующих программ.

Следующая задача, которая стоит перед нами, заключается в улучшении наших общественных коммуникаций. До недавнего времени КПУ не уделял особого внимания связям с общественностью — у нас, например, нет специального сотрудника, ответственного за это направление деятельности. Однако в последнее время произошли некоторые изменения. Во-первых, благодаря известности СММ, ОБСЕ стала хорошо узнаваемой в Украине. Тем не менее, освещение в средствах массовой информации, как правило, по понятным причинам фокусируется лишь на малой части того, что собой представляет ОБСЕ и чем она занимается, подрывая тем самым понимание основного принципа ОБСЕ — всеобъемлющего подхода к безопасности. Таким образом, информируя общественность обо всем спектре деятельности КПУ, мы надеемся повысить осведомленность о многомерном характере работы ОБСЕ. Во-вторых, государства-участники, в том числе Украина, попросили нас улучшить нашу коммуникацию с общественностью, чтобы мы могли лучше осознать ценность прозрачности, которую мы постоянно продвигаем в нашей программе, внутри самой организации.

Пока мы еще только разрабатываем нашу стратегию коммуникации, но уже можно с уверенностью сказать, что в ней будет несколько элементов. Во-первых, мы должны более активно использовать преимущество существующих каналов, например, улучшая содержание веб-сайта и обновляя информационные бюллетени. Во-вторых, нам следует лучше демонстрировать наши результаты, по возможности переходя от докладов, которые начинаются со слов «конференция прошла...», к отчетам, подчеркивающим достигнутые нами успехи. В-третьих, мы открыли страницу в *Facebook* и рассматриваем возможность использования *Twitter* с тем, чтобы способствовать взаимодействию и диалогу, а не монологу.

У КПУ по-прежнему много работы. Наша программная деятельность может быть более эффективной; наша работа по оценке все еще находится в зачаточном состоянии; а наши усилия по улучшению общественных коммуникаций стартовали совсем недавно. Но я считаю, что, ставя перед собой цели, совершенствуя усилия по оценке и оставаясь открытыми к конструктивной критике, мы лучше исполним наш мандат и приблизимся к тем высоким ожиданиям, которые возлагают на нас государства-участники и украинское общество.

Примечания:

[1] Organization for Security and Co-operation in Europe. Permanent Council. Decision No. 295, PC.DEC/295, 1 June 1999 // http://www.osce.org/pc/29031; Memorandum of

Understanding between the Government of Ukraine and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Concerning the Creation of a New Form of Co-operation, Article 1. Vienna. 13 July 1999 // http://www.osce.org/ukraine/37928

[2] Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Participation of Ukraine into the activities of the Organization for Security and Co-operation in Europe // http://mfa.gov.ua/en/about-ukraine/international-organizations/osce

[3] United Nations Ukraine/European Union/The World Bank, Ukraine: Recovery and Peace-building Assessment. Analysis of Crisis Impacts and Needs in Eastern Ukraine, Volume II. Full Component Reports, March 2015, P. 111 // http://www.un.org.ua/images/UKR_RPA_Volume_II_Component_Reports_FINAL_for_PDF_04_17__15.pdf

Нико Шернбек

Между стратегической переориентацией и оперативными изменениями: современные вызовы и возможности в области укрепления мер раннего предупреждения в рамках системы предотвращения кризисов и конфликтов ОБСЕ

Эволюция политических обязательств идет рука об руку с изменениями исторического контекста, в котором они возникли[1].

Введение

С начала 2000-х гг. концепция раннего предупреждения и срочных действий стала одним из ключевых аспектов упреждающей повестки дня в области внешней политики и политики безопасности во всем мире. На фоне резкого разрастания региональных конфликтов на Западных Балканах, Южном Кавказе, а также в Западной и Центральной Африке в 1990-х гг., эта тенденция отражает все более заметное переключение внимания во внешней политике на раннее предотвращение конфликтов. Учитывая катастрофические гуманитарные, экономические и (гео) политические последствия вооруженных конфликтов, попытки идентифицировать нестабильные ситуации, способные привести к вспышкам вооруженных конфликтов и к раскручиванию спиралей эскалации, а также шаги, направленные на то, чтобы помешать такому ходу событий на самых ранних стадиях, характеризуют подход широкого круга международных, региональных и национальных акторов в наши дни. Один из центральных элементов политических и экономических дискуссий о преимуществах раннего предупреждения основан на старом аргументе в пользу предотвращения конфликтов: считается, что оно предлагает более экономически эффективные инструменты долгосрочного урегулирования конфликтов[2]. Согласно этой логике, раннее предупреждение — важный шаг в области развития и реализации мер предупреждения конфликтов. Ввиду увеличения количества и сложности факторов, способных вызывать конфликты, становится очевидно, что воздействие на многие стороны процесса предотвращения конфликтов находится далеко за пределами возможностей отдельных национальных государств. Поэтому неудивительно, что институционализация системы раннего предупреждения, требующая высокой степени интеграции

всевозможных исполнительных органов и инстанций, тесно связана с быстрым ростом региональных организаций в области безопасности. Таким образом, на сегодняшний день основополагающая связь между ранним предупреждением и срочными действиями находится не на уровне национальных государств; напротив, она постепенно стала важным аспектом работы региональных организаций в области безопасности. Несмотря на многочисленные различия и особенности, системы раннего предупреждения Европейского Союза (ЕС), Африканского Союза (АС) и Организации по безопасности и сотрудничеству в ЕС (ОБСЕ), не говоря уже о субрегиональных организациях, таких, как Экономическое сообщество западноафриканских стран, характеризуются методологизированным пониманием раннего предупреждения как политического инструмента для подобающей, своевременной и соответствующей конкретным условиям разработки опций для политических действий. В целом, раннее предупреждение в этом смысле понимают как политический и оперативный механизм, который:

1. Сфокусирован на систематическом сборе и анализе информации о потенциально кризисных регионах;
2. Организует и оценивает эту информацию с помощью глобального и регионального опыта, в частности, списков индикаторов;
3. Формирует рекомендации о потенциальных мероприятиях на ранних стадиях конфликта, исследуя возможности для тех или иных действий, внедряет их в процесс принятия решений ответственными институтами и субъектами политики, а также готовит эти меры к применению[3].

Этот трехэтапный процесс — от раннего предупреждения до превентивных политических и экономических инициатив — также характеризует современный подход ОБСЕ. Он отражает фундаментальный сдвиг в восприятии процесса урегулирования конфликтов и его реализации на практике. С начала 1990-х гг. и в период после окончания «холодной войны» внутринациональные и международные вызовы, включая негативные последствия разрушения государственности и межэтническую напряженность, приобрели новое значение и привели к формированию новых политических стратегий и инструментов в СБСЕ/ОБСЕ. Раннее предупреждение как основополагающий аспект предотвращения гражданских конфликтов и кризисов стало одной из новых парадигм.

Раннее предупреждение и срочные действия в ОБСЕ

Базирующийся в Вене Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК) занимается систематическим сбором информации в рамках механизма раннего предупреждения ОБСЕ. Следующий шаг — это разработка рекомендаций по практическому осуществлению мер раннего предупреждения и их внедрение в политический процесс принятия ре-

шений через Секретариат ОБСЕ. С 2011 г. центральные структуры ОБСЕ играют все более важную роль в процессе анализа, оценки и стратегической разработки мер раннего предупреждения и срочных действий. ЦПК и Секретариат ОБСЕ применяют многообещающий инновационный подход, объединяя различные политические субъекты ОБСЕ в систематическом процессе диалога и комбинируя их разнообразные возможности в области раннего предупреждения и срочных действий. Таким образом, на основе решения Совета министров № 3/11 об элементах конфликтного цикла, принятого на встрече в Вильнюсе[4], был создан набор ключевых элементов раннего предупреждения. Это позволило штабам полевых операций и проектным офисам во всем регионе ОБСЕ, а также Бюро Верховного комиссара по делам национальных меньшинств в Гааге (ВКНМ) и Бюро демократических институтов и прав человека (БДИПЧ) в Варшаве обмениваться результатами своей аналитической деятельности с соответствующими рабочими подразделениями Секретариата ОБСЕ в Вене. Те широкие и многомерные полномочия, которыми были наделены ОБСЕ и ее исполнительные структуры Вильнюсским решением 2011 г., отражают многомерное и всеобъемлющее понимание причин конфликтов, которое является центральным элементом концепции безопасности ОБСЕ. С декабря 2011 г. это понимание также характеризует процесс практической реализации возможностей в области раннего предупреждения и срочных действий.

Благодаря ежегодным встречам с участием всех контактных центров раннего предупреждения, удалось поднять диалог между различными исполнительными структурами на новый институциональный уровень. Эти встречи сети контактных групп использовались для обсуждения и разработки методических рекомендаций и перечней индикаторов, и, именно благодаря участию всех релевантных центров и акторов, можно говорить о том, что эти встречи играли важную роль[5]. С учетом потенциала эскалации многих неразрешенных тлеющих конфликтов в регионе ОБСЕ эти меры действительно важны и не являются самоцелью Организации. Создание сети контактных групп и разработка внутренних методических рекомендаций по раннему предупреждению характеризуют направление работы, выбранное Организацией в последние годы, нацеленное на значительное увеличение роли предотвращения конфликтов в повестке дня ОБСЕ. Задачу, поставленную перед Генеральным секретарем ОБСЕ параграфом 4 Решения № 3/11 — «обеспечить раннее предупреждение государств-участников, путем доведения до сведения Постоянного совета любой ситуации, связанной с возникающей напряженностью или конфликтом в регионе ОБСЕ»[6], — также следует понимать в этом контексте. Идея состоит в том, чтобы сделать Секретариат ОБСЕ своего рода дискуссионной площадкой для обмена опытом и знаниями, а точнее информацией, связанной с ранним предупреждением, чтобы таким образом способствовать политическому осознанию про-

блемы и содействовать практическим усилиям ОБСЕ в области урегулирования конфликтов, в частности посредством разработки рекомендаций относительно конкретных действий. Подобные усилия в области раннего предупреждения — стандартная практика для региональных организаций по безопасности во всем мире; их цель — повлиять на формирование политической воли среди их членов или государств-участников на как можно более раннем этапе[7]. В этом смысле хорошим примером является Экономическое сообщество западноафриканских стран (ЭКОВАС), которое смогло создать одну из самых эффективных международных систем раннего предупреждения, опираясь на накопленный в течение десятилетий опыт. С 2003 г. действует прямая линия связи между западноафриканской системой раннего оповещения ЭКОВАРН и Комиссией ЭКОВАС, что сыграло важную роль в подготовке докладов и рекомендаций с учетом специфики конкретных стран; эти документы были представлены членам Комиссии с целью минимизировать трения в процессе перехода от раннего предупреждения к срочным действиям. После Вильнюсского решения связь между ранним предупреждением и срочными действиями стала центральным элементом системы предотвращения конфликтов ОБСЕ.

Переход от раннего предупреждения к срочным действиям: постоянная непрекращающаяся работа

Возобновление военных действий в контексте неразрешенного конфликта вокруг Нагорного Карабаха в апреле 2016 г. наглядно показало слабую сторону в подходе ОБСЕ, а также, что раннее предупреждение не обязательно ведет к превентивным мерам. Хотя детальная картина концентрации и перемещения войск и боевой техники на всем протяжении линии соприкосновения была передана в столицы государств-участников и в венский Хофбург, перейти от сигналов раннего предупреждения к практическим политическим действиям оказалось невозможным. Как это часто бывало, ОБСЕ была вынуждена ограничиться наблюдением за ускоряющейся эскалацией, в то время как появлявшиеся один за другим доклады о военной активности вблизи границ практически не приводили ни к каким мерам. В данном случае, так же, как и перед пятидневной российско-грузинской войной в 2008 г., стали очевидны две парадигматические проблемы, с которыми ОБСЕ сталкивалась годами. Одна из них — *невозможность эффективно перейти от раннего предупреждения к политическому диалогу* между государствами-участниками, который по-прежнему является обязательным условием для достижения консенсуса по срочным действиям. Вторая проблема, тесно связанная с первой, — *отсутствие политической воли и консенсуса* между заинтересованными сторонами и государствами-участниками в отношении признания и использования ОБСЕ как инструмента предотвращения кон-

фликтов; в частности, это связано с тем, что в спорных случаях раннее предупреждение было бы направлено на эти самые государства[8].

Решение Совета министров № 3/11 показывает, что Организация и в особенности ее Секретариат и ЦПК, нашли важное связующее звено между ранним предупреждением и срочными действиями. Стремление повысить роль раннего предупреждения и срочных действий в повестке дня и сделать их темой политического диалога государств-участников отражает опыт СБСЕ/ОБСЕ, накопленный в ходе драматичных кризисов и конфликтов, начиная с 1990-х гг. Речь идет о затянувшихся конфликтах в Нагорном Карабахе, Грузии, Приднестровье, а также полевых операциях ОБСЕ в бывшей Югославии, например, в Косово (1991). Различные фазы вовлеченности ОБСЕ в эти кризисы и конфликты тесно связаны с основополагающими вехами в области предотвращения конфликтов, включая Хельсинкский документ (1992), процесс Корфу (2009) и Решение 3/11. После аннексии Крыма и вспышки военных действий на востоке Украины в 2014 г. к этому опыту добавилась новая глава, которая весьма болезненным образом напомнила о тех колоссальных вызовах, с которыми сталкивается ОБСЕ. В период председательства Швейцарии в ОБСЕ в 2014 г. были запущены многие инициативы, показывающие, что размышления о возможностях ОБСЕ в области урегулирования и предотвращения гражданских кризисов и конфликтов, а также укрепление этих возможностей стали одним из приоритетов деятельности Организации[9]. При председательстве Германии эти направления получили дальнейшее развитие и стали частью инициатив, направленных на содействие структурированному диалогу об укреплении возможностей ОБСЕ в конфликтном цикле. С самого начала стратегия и деятельность Германии как председательствующей стороны были сфокусированы на практических вопросах урегулирования конфликта в Украине и других затянувшихся конфликтов на Южном Кавказе и в Приднестровье, а также на проблеме долгосрочного укрепления возможностей ОБСЕ на всем протяжении конфликтного цикла в соответствии с ее новым опытом[10].

Обновление ориентированного на конкретные проблемы диалога о безопасности и сотрудничестве в регионе ОБСЕ и выход таких дискуссий на новый уровень находятся в центре структурированных обсуждений, инициированных Берлином. Эта инициатива говорит об осознании необходимости приспособить механизмы ОБСЕ к требованиям новой, фрагментированной среды в сфере безопасности. В контексте этой инициативы часто продвигается образ возрождения ОБСЕ, представляющий Организацию как самостоятельно действующую силу, выступающую за мир на фоне напряженных отношений между Востоком и Западом. Такой образ показывает растущую готовность сторонников Организации наделить ОБСЕ определенной ролью в мирном урегулировании конфликтов в долгосрочной перспективе. Одним из центральных

предметов дискуссий между представителями 57 государств-участников, структурами и институтами ОБСЕ в рамках круглых столов, организованных в Вене в период председательства Германии, было установление эффективной, ориентированной на решение проблем и тесной взаимосвязи между ранним предупреждением и срочными действиями, такими, как превентивная дипломатия и посредничество. Как в рамках дискуссии об укреплении потенциала ОБСЕ в области посредничества и поддержки посредничества, так и в рамках второго круглого стола по раннему предупреждению и срочным действиям доминировал вопрос о том, как придать существующим возможностям ОБСЕ в области предотвращения конфликтов более целенаправленный характер и увеличить их политическую значимость внутри Организации. В конечном счете, в результате венских круглых столов, встреч на уровне послов в сентябре 2016 г. и организованной Председательством конференции под названием «ОБСЕ как посредник: инструменты, вызовы, возможности», а также на основе нового опыта, полученного ОБСЕ в контексте работы с кризисами и конфликтами, удалось выявить ряд практических и стратегических областей, которые определяют эффективность и возможность реализации потенциала ОБСЕ на ранних фазах конфликтного цикла.

Институциональное измерение раннего предупреждения и срочных действий в ОБСЕ

В сравнении со многими другими региональными акторами ОБСЕ сталкивается с исключительно трудно преодолимыми препятствиями в том, что касается претворения ее оперативной деятельности в политические инициативы, особенно в сфере раннего предупреждения и срочных действий. Вездесущий принцип консенсуса, важнейшая черта инклюзивного характера ОБСЕ, сам по себе уже является огромным процедурным вызовом и серьезной помехой для *институциональной автономии ее деятельности*. Последняя же исключительно важна для установления взаимосвязи между ранним предупреждением и срочными действиями, так как успешное предотвращение конфликта неизбежно требует более оперативного реагирования, чем еженедельные сессии Постоянного совета. Опыт, полученный ОБСЕ в ходе украинского кризиса и недавнее учреждение Специальной мониторинговой миссии (СММ) еще раз продемонстрировали это со всей ясностью.

Тем не менее — и здесь мы видим настоящий потенциал структурированного диалога — после возобновления насилия в Нагорном Карабахе и конфликта в Украине ОБСЕ доказала свою ценность как одна из немногих оставшихся платформ для диалога о безопасности и сотрудничестве в Европе. Отсутствие очевидного политического консенсуса (или, точнее, двусмысленность, заложенная в основу политических компромиссов) — историческая черта ОБСЕ с 1970-х гг. и отправная точка для

политических дискуссий по особенно противоречивым вопросам[11]. На этом фоне отсутствие консенсуса в отношении институционального усиления ОБСЕ в области предотвращения конфликтов не следует рассматривать как неизбежный, естественный факт. Скорее — это результат десятилетий безуспешного и плохо поддерживаемого политического диалога о нормах и интересах. Ранняя идентификация конфликтов, срочные действия и учреждение превентивных структур для поддержки диалога или посредничества позволят существенно увеличить добавленную стоимость ОБСЕ как гражданской силы, направленной на поддержание мира в напряженном поле европейской безопасности. Ни одна другая организация на евразийском пространстве не обладает таким уровнем региональной инклюзивности исполнительных структур, которая обеспечивает ее политические действия соответствующим уровнем легитимности, как в области раннего предупреждения, так и в сфере посредничества. К тому же, благодаря свои полевым операциям, координаторам проектов и специальным представителям Действующего председателя, ОБСЕ располагает многочисленными возможностями для использования знаний о местных условиях и практических возможностях, которые, как это будет показано ниже, являются важными для успешного раннего предупреждения и срочных действий.

Эффективное предотвращение конфликтов возможно только при постоянном наличии устойчивых к кризисам каналов для диалога и современных механизмов коммуникации и укрепления доверия[12]. Иными словами, от раннего предупреждения можно с успехом перейти к срочным действиям лишь тогда, когда соответствующая информация, предупреждающие сигналы и политические рекомендации к действиям, выработанные исполнительными структурами ОБСЕ, в конце концов, станут частью институционализированного дискурса государств-участников. Это — базовое условие для своевременного и эффективного формирования политической воли в любой многосторонней системе, и в ОБСЕ в частности. Конечно, двусторонние каналы могут быть полезны как первоначальное средство для создания коалиции заинтересованных сторон, но в долгосрочной перспективе они не могут служить заменой многосторонним и основанным на консенсусе структурам ОБСЕ, принимающим решения. Опыт последних десятилетий показал, что долгосрочные попытки обойти консенсус в ОБСЕ с помощью двусторонних каналов и форумов за пределами ОБСЕ не способствуют формированию устойчивой политической воли к разрешению конфликтов, а дают совершенно противоположный эффект. В сущности, конструктивная многосторонность, которую, по меньшей мере, значительная часть европейских государств считает направляющим принципом, построена на идее, согласно которой консенсус не воспринимается как данность, а скорее является результатом диалога и баланса интересов государств.

Поэтому важно продолжать работать над оживлением институциональных каналов ОБСЕ для переговоров, и Постоянного совета ОБСЕ в частности. Уже существует множество соответствующих инициатив. Так, во время второго круглого стола по раннему предупреждению и срочным действиям неоднократно отмечалось, что Генеральный секретарь ОБСЕ мог бы предпринимать более активные упреждающие действия в процессе исполнения своих полномочий в сфере раннего предупреждения[13]. Тем не менее, на практике это происходит редко, отчасти потому что пункт повестки дня, подразумевающий «рассмотрение текущих вопросов», часто сводится к ритуальным взаимным обвинениям по поводу неразрешенных конфликтов — например, между Россией и Украиной или между Арменией и Азербайджаном. В этой связи председательствующая сторона и государства, входящие в «Тройку», должны интенсифицировать усилия по использованию своего политического влияния на другие государства и побудить их к тому, чтобы они информировали Генерального секретаря о тенденциях в регионе ОБСЕ, способных влиять на ход кризисов; таким образом, зарегистрированные ОБСЕ сигналы раннего предупреждения и предлагаемые ей возможные варианты срочных действий могли бы играть более важную роль, а также влиять на процесс принятия решений в Постоянном совете на ранних этапах. В этом контексте государствам-участникам и, прежде всего, Действующему председателю, следовало бы активнее использовать подготовительные двусторонние встречи, чтобы извлечь максимальную пользу из информации в сфере раннего предупреждения, которой располагают государства-участники, а также из их опыта планирования сценариев; в результате Генеральный секретарь получит более широкое пространство для маневра и укрепит свои функции в области раннего предупреждения. Более того, различные региональные спецпредставители Действующего председателя могли бы также поддержать диверсификацию диалога в Хофбурге, в том числе путем более частого предоставления докладов из различных кризисных регионов. Спецпредставители играют двойную роль: они являются посредниками между сторонами конфликта, не принадлежащими ни к одной из них, и в то же время выполняют функцию посланников Председательства ОБСЕ. В связи с этим они занимают особое место в системе ОБСЕ и нередко способны дополнить институциональную роль Генерального секретаря благодаря глубокому знанию региональных реалий, а также близости к полевым операциям Организации и ее проектам.

В дополнение к этому, для государства, председательствующего в ОБСЕ, особенно важно осознавать слабость каналов в Вене, которые в настоящее время заблокированы, и обходить их, предлагая гибкие форматы для диалога. В то время как дискуссии на формальных форумах, в частности в рамках Форума по сотрудничеству в области безопасности и Постоянного совета, все в большей степени омрачаются

спорами между государствами-участниками по вопросам, не имеющим прямого отношения к основным темам обсуждения, специализированные дискуссии по конкретным проблемам в области урегулирования гражданских конфликтов следует и дальше проводить в различных дополнительных диалоговых форматах. Венские круглые столы показали, что недостатка в общих интересах нет, когда речь идет, к примеру, о выработке механизма реагирования на раннее предупреждение, включающего в себя исследование фактов и оценку потребностей[14].

На фоне существующей напряженности в политическом диалоге крупный прорыв в области институционального усиления ОБСЕ представляется труднодостижимым или даже невозможным. Тем не менее, — и это один из уроков, который может быть извлечен из процесса СБСЕ, — политически связывающие обязательства и обусловленные ими оперативные инструменты построены на основе долговременного диалога и постепенного прагматического сотрудничества. Чтобы дать новый импульс обмену мнениями, имеет смысл взглянуть на «полевой» опыт ОБСЕ, так как в последние годы именно он стал одним из важнейших источников развития практических ресурсов вне политического и институционального уровней.

Региональное и локальное измерения: использование знаний и практических ресурсов

С начала 1990-х гг. полевая деятельность ОБСЕ постепенно стала центральным элементом участия Организации в урегулировании гражданских кризисов и конфликтов. Сейчас ОБСЕ поддерживает широкую сеть проектов и полевых миссий во всем своем регионе[15]. Вспышка и эскалация конфликта в Украине в 2014 г. также в значительной мере способствовали повышению значимости ОБСЕ как актора на местах. Самая недавняя и крупнейшая миссия организации — СММ в Украине — определила новую планку, и это касается не только ее размера с 800 наблюдателями из 46 государств — участников ОБСЕ. Совместно с мониторинговой миссией ОБСЕ на российских пограничных пунктах в Гуково и Донецке СММ обладает широкими полномочиями в Украине — в том, что касается круга затрагиваемых вопросов и ее географического охвата. Согласно Минским соглашениям мандат СММ охватывает не только мониторинг за соблюдением режима прекращения огня и отводом тяжелых вооружений на Донбассе, но также и многие другие элементы урегулирования гражданского конфликта. В ходе эскалации на востоке Украины в 2014 г., когда местные коммуникации были разрушены, а политический раскол на местах усилился, установление диалога в затронутых конфликтом регионах Восточной Украины стало одной из основных задач миссии[16]. Таким образом, СММ, которую часто называют «глазами и ушами» международного сообщества

в Украине, временно взяла на себя ответственность за реализацию центральных задач в пограничной области между ранним предупреждением и срочными действиями.

ОБСЕ с ее широким присутствием на местах в панъевропейском регионе и в особенности в странах с относительно низким уровнем интеграции в многосторонние системы — один из важнейших акторов в международном сообществе. Многие из ее операций, например, на Западных Балканах и в Приднестровье, располагают большим опытом применения широких сетей местных контактов на всех уровнях, а также опытом, который накапливался десятилетиями. Это присутствие на местах создает огромный потенциал для применения знаний и практических ресурсов в регионах, а также преобразования их в информацию о политических и экономических тенденциях и процессах в гражданском обществе, которая затем используется системой раннего предупреждения ОБСЕ. Наряду с крупными миротворческими миссиями в Украине и Косово, это касается и деятельности Организации в Центральной Азии, где ОБСЕ — одна из немногих организаций, поддерживающих международное присутствие в регионе, на который международное сообщество практически не обращает внимания. Преимущества, которые ОБСЕ получает от сотрудничества с местными субъектами политики, стали особенно очевидны в последние годы в связи с двумя крупнейшими проектами в регионе — Центром ОБСЕ в Бишкеке (Кыргызстан) и Бюро ОБСЕ в Таджикистане. Эти преимущества, в первую очередь, связаны с получением новых знаний и разработкой практических методов в области раннего предупреждения и срочных действий, которые могут быть применимы и другими миссиями на местах.

Реагируя на эскалацию конфликта между этническими узбеками и киргизами на юго-западе Кыргызстана в июне 2010 г., Центр ОБСЕ в Бишкеке разработал проект «Посланники мира». Проект был инициирован в тесном сотрудничестве с деятелями гражданского общества в регионе, а также с местными чиновниками, принимающими решения[17]. Эта инициатива, в которой в разное время участвовало более 700 «посланников мира» из различных социальных слоев и местных этнических групп, был направлен на создание местных форматов для диалога и дискуссий, которые, как предполагалось, должны были ослабить этническую напряженность и установить атмосферу доверия в Ошской области в долгосрочной перспективе. Одним из главных преимуществ этого подхода является продуманное и систематическое включение сетей местных акторов, в том числе членов советов старейшин, известных личностей и общественных и религиозных лидеров, в общую стратегию миссии. «Внутренние медиаторы», то есть местные посредники и лица, способствующие диалогу, смогли внести существенный вклад в деятельность полевых операций ОБСЕ по поддержанию мира, нередко компенсируя отсутствие формальных каналов посредничества, особенно в тех райо-

нах, где государственная власть ограничена и правительства не контролируют значительную часть своей территории (что является отличительной чертой многих регионов в Кыргызстане, а также в Таджикистане и Узбекистане)[18]. Преимущества этого подхода можно увидеть и в других областях: во–первых, проект дает ОБСЕ доступ к широкой информационной сети и данным на местах, связанным с ранним предупреждением. Во-вторых, деятельность посланников мира может стать отправной точкой для упреждающих мер по деэскалации конфликта, а во многих случаях они и сами могут выступить в качестве местных посредников (что можно было наблюдать в процессе мирного разрешения ситуации с заложниками в ходе конфликта между киргизами и узбеками в Чуйской области[19]). И, наконец, в–третьих, в рамках сотрудничества между местными властями, исполнительными органами и деятелями гражданского общества ОБСЕ поддерживает установление контактов между прежде враждебными группами населения, и некоторые из этих контактов еще долгое время остаются активными после завершения проекта. Не в последнюю очередь благодаря этому и другому позитивному опыту проект, несмотря на его сравнительно небольшую — четырехлетнюю — продолжительность, можно считать важной вехой среди инициатив по консолидации мира в Центральной Азии.

Похожим образом Бюро ОБСЕ в Таджикистане под руководством швейцарского дипломата, посла Маркуса Мюллера также удалось накопить позитивный опыт диалога с местными властями и структурами гражданского общества, хотя и в меньшей степени. В отличие от широкомасштабного проекта «Посланники мира» в Кыргызстане, в Таджикистане ОБСЕ в основном использовала контакты с местными акторами и их штаб-квартирами от Гарма до Шаартуза. Таким образом Организация получала информацию, связанную с ранним предупреждением, в зависимости от конкретной ситуации и могла разрабатывать совместные меры раннего вмешательства, консультируясь с местными партнерами. Как и в случае с Кыргызстаном, крайняя слабость государственной власти за пределами Душанбе означала, что практика сотрудничества с местными де-факто властями была крайне важна для осуществления мер по предотвращению конфликта и урегулированию кризиса, как, например, в недавнем узбекско-таджикском конфликте из-за территории и ресурсов. Опыт ОБСЕ в Центральной Азии ни в коем случае не уникален. В ходе присутствия на местах на Западных Балканах также были отмечены преимущества использования местных посредников как источников теоретического и практического знания, по крайней мере, в постконфликтной фазе (в частности это касалось посредников между религиозными группами).

Инициативы и практика присутствия на местах в Кыргызстане и Таджикистане представляют собой пример того, как следует понимать предотвращение конфликтов в зависимости от конкретного контекста;

в частности, это касается сложной пограничной области между ранним предупреждением и срочными посредническими действиями. Этот подход можно назвать многообещающим и ценным для других ситуаций в регионе ОБСЕ, так как он обеспечивает Организацию новыми средствами сбора важной для раннего предупреждения информации в тех районах, где государственная власть ограничена, и позволяет проводить своевременный анализ конфликта на основе полученных данных. В целом, такой подход дает ОБСЕ и штабам ее полевых операций возможность пользоваться региональными структурами гражданского общества и коммуникационными сетями, чтобы принимать соответствующие меры на ранних стадиях конфликтного цикла. Основное препятствие для применения этого подхода в других регионах связано не столько с его практической адаптацией как таковой, сколько с проблемой обработки полученных знаний. Хотя раннее предупреждение и срочные действия относятся к основным задачам ОБСЕ с давних пор[20], а знания, накопленные институтами Организации, были закреплены в ключевых документах ОБСЕ, осведомленность о существовании и практической перспективности таких подходов часто зависит от управления персоналом миссий ОБСЕ на местах, организационных возможностей, а также сетей, созданных руководством той или иной миссии. Как показано выше, обмен знаниями и практическими ресурсами между Веной и присутствиями ОБСЕ на местах имеет для Организации особое значение. Заполнение этого пробела и соответствующее укрепление возможностей Организации по трансформации раннего предупреждения в срочные действия с целью предотвращения конфликтов были основополагающими идеями ЦПК при создании сети раннего предупреждения[21]. Поэтому установление взаимосвязи между контактными пунктами раннего предупреждения — это одна из ключевых предпосылок для усиления ориентированности Организации на конкретные проблемы и расширения ее возможностей в сфере сбора и анализа информации, касающейся раннего предупреждения, своевременных действий и принятия соответствующих мер.

Заключение

Предотвращение и своевременное мирное урегулирование кризисов и конфликтов стали одним из основополагающих направлений деятельности ОБСЕ с начала 1990-х гг. Анализ тенденций последнего времени показал, что растущая общественная, политическая и этническая многообразность конфликтов, особенно на межгосударственном уровне, представляет собой серьезные вызовы для раннего предупреждения и срочных действий. Как и многие другие региональные организации в сфере безопасности, ОБСЕ сталкивается с необходимостью приспосабливать свою стратегическую политическую ориентацию и оперативные

инструменты к меняющейся обстановке. Постоянно присутствующая опасность эскалации на востоке Украины, регулярные пограничные инциденты и усиление политической напряженности в зонах затянувшихся конфликтов на Южном Кавказе и в Приднестровье, не говоря уже о нарастающем политическом расколе в Центральной Азии, показывают, насколько высока потребность в раннем предупреждении и срочных действиях — таких, как деэскалация через содействие диалогу и поддержку посреднических усилий.

Несмотря на впечатляющий список достижений в ходе реализации решения Совета министров № 3/11 и осуществление новаторских мер по предотвращению конфликтов, пространство для новых инициатив и улучшений все еще существует[22]. Установление взаимосвязи между контактными центрами раннего предупреждения, которое помогло Секретариату и ЦПК ОБСЕ обеспечить более высокую степень интеграции возможностей внутри ОБСЕ, может также способствовать еще более активному использованию существующих знаний и практических ресурсов на местах для увеличения эффективности обмена информацией и результатами аналитической работы. Опыт деятельности ОБСЕ на местах в Кыргызстане и Таджикистане показывает, что Организация способна вовлекать местных представителей гражданского общества в свои операции, не ограничиваясь сотрудничеством с официальными властями. Благодаря этому, она получает информацию из первых рук и может отслеживать актуальные процессы и реагировать на них. Это понимание сотрудничества как динамичного процесса в области раннего предупреждения и срочных действий на местном уровне не только помогает свести к минимуму трение между различными этапами деятельности, но и создает возможности для срочных действий в тех регионах, где государственная власть ограничена. Такой опыт работы с местными акторами следует еще более активно и систематически использовать при планировании и реструктурировании деятельности ОБСЕ на местах с тем, чтобы увеличить ее ценность в других зонах кризисов и конфликтов. Такие сетевые структуры могут быть особенно полезны для генерирования новых идей для срочных действий, в частности при оценке потребностей и в ходе миссий по установлению фактов на местах. Внутренние посредники могут как прямым, так и косвенным образом способствовать этому процессу, предоставляя знания или практический опыт, который может укрепить деятельность ОБСЕ по предотвращению конфликтов на местах. Одна из рекомендаций для будущих председательств заключается в следующем: они должны исследовать возможности создания дополнительной сети контактных центров раннего предупреждения и внутренних посредников и тщательно проанализировать их возможности, чтобы с их помощью можно было, по мере необходимости, расширять существующие сети ОБСЕ на стратегических встречах или брифингах. ОБСЕ обладает достаточным опытом, кото-

рый можно использовать как основу для инициатив такого рода: к ним, например, относятся бывшие «Посланники мира» в Кыргызстане или Центральноазиатская молодежная сеть ОБСЕ. Первый шаг — создание списка имеющихся ресурсов — уже сделан: в 2016 г. ЦПК инициировал исследование потенциала внутренних посредников на местах.

Несмотря на расширение возможностей ОБСЕ в области анализа и оценки информации, имеющей отношение к раннему предупреждению, укрепление взаимосвязи между контактными центрами и разработку новых превентивных мер, Организация не сможет в полной мере реализовать свой потенциал в области предотвращения конфликтов, пока оперативная деятельность не будет дополнена адекватным пониманием существующих проблем и готовностью предпринимать политические действия. Анализ, проведенный в данной статье, показал, что влияние ОБСЕ в каждой фазе конфликтного цикла в значительной степени зависит от готовности государств-участников видеть в Организации нечто большее, чем просто набор инструментов первой помощи в экстренных ситуациях. В то же время затянувшиеся конфликты в регионе ОБСЕ демонстрируют негативные последствия, к которым приводит отсутствие у государств-участников политической воли к действиям, в особенности у тех, которые в той или иной степени сами вовлечены в эти конфликты. Впрочем, отсутствие политической воли или невозможность достичь консенсуса по вопросам предотвращения и разрешения конфликтов не следует ложно истолковывать как индикатор политических действий или бездействия. Именно на этом фоне конструктивная внешняя политика, ориентированная на многосторонность и диалог, должна оцениваться с точки зрения ее устремлений и возможностей достичь консенсуса в результате долгосрочных дискуссий, основанных на нормах и интересах. В противном случае такие платформы, как ОБСЕ, могут стать жертвой фатального порочного круга, в котором отсутствие политической воли у государств-участников будет рассматриваться как аргумент в пользу того, чтобы отойти от принципа многостороннего принятия политических решений; в таком случае можно упустить возможность реализации жизненно важных инициатив.

В частности, это относится к сфере предотвращения конфликтов, статус которой всегда подвергался сомнению, учитывая то, как трудно доказать наличие положительных результатов на этом направлении. Наряду с дальнейшей разработкой оперативных возможностей, таких, как прямое вовлечение внутренних посредников и более активное использование их знаний для стимулирования и усиления потенциала ОБСЕ — как в Вене, так и на местах — центральной задачей также является поддержание диалога между государствами-участниками, в том числе по ключевым вопросам урегулирования конфликтов. В связи с этим необходимо усилить роль ОБСЕ в мирном урегулировании конфликтов с помощью тесного сотрудничества внутри Тройки; однако для этого по-

требуется больше времени, чем период председательства одной страны. Небольшие шаги, например, усиление функций Генерального секретаря в Постоянном совете в области раннего предупреждения, поддержка дополнительных мер, таких, как организация неформальных дискуссионных форматов на высоком и рабочем уровнях, а также тесное сотрудничество между председательствующей стороной и Секретариатом в рамках двусторонних подготовительных заседаний уже задают курс, которого следует придерживаться. Перед началом украинского кризиса предпринять решительные шаги в направлении реформ не удалось. В немалой степени это было обусловлено отсутствием политического интереса у многих государств-участников и общего пренебрежительного отношения к платформам ОБСЕ. Даже если кризис доверия в регионе ОБСЕ продолжится в ближайшие годы, основа для ответов на политические и стратегические вопросы в период, который последует за этим кризисом, закладывается уже сейчаС. Государства-участники, и, в первую очередь, те страны, которые выполняют функции председательства в ОБСЕ, не могут допустить, чтобы открывающиеся возможности реализовывались без адекватной подготовки.

Примечания:

[1] OSCE Secretariat. Conflict Prevention Centre. Operations Service. The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security. An Overview of Major Milestones. SEC.GAL/100/09. Vienna. 17 June 2009. P. 1 // http://www.osce.org/cpc/37592

[2] *Evans G.* Cooperative Security and Intrastate Conflict // Foreign Policy. Volume 96 (Fall 1994). P. 3–20.

[3] Краткое изложение всех определений и методологий в области имеющихся систем раннего предупреждения в контексте внешней политики и политики безопасности см.: *Lund M. S.* Preventive Diplomacy and American Foreign Policy. A Guide for the Post-Cold War Era (draft manuscript). Washington 1994. Также см.: *O'Brien S. P.* Crisis Early Warning and Decision Support. Contemporary Approaches and Thoughts on Future Research // *International Studies Review 1/2010.* P. 87–104.

[4] Решение № 3/11. Элементы конфликтного цикла, связанные с повышением потенциала ОБСЕ по раннему предупреждению, срочным действиям, содействию диалогу, поддержке посредничества и постконфликтному восстановлению. MC.DEC/3/11. 7 декабря 2011 г. // http://www.osce.org/mc/86625

[5] Методические рекомендации ОБСЕ по раннему предупреждению и срочным действиям представлены во внутреннем документе SEC.GAL/52/12.

[6] Решение Совета министров № 3/11. Прим. 4. С. 3.

[7] См.: *Wulf H., Debiel T.* Conflict early warning and response mechanisms: tools for enhancing the effectiveness of regional organisations? // A comparative study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF and PIF, Crisis States Research Centre. Working Paper No. 49. London 2009.

[8] Краткий анализ проблем и вызовов в области предотвращения конфликтов, в частности, в сфере раннего предупреждения и срочных действий, см. здесь: *Нойкирх К.* Раннее предупреждение и срочные действия — текущие тенденции в деятельности

ОБСЕ по предотвращению конфликтов // Ежегодник ОБСЕ 2013: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. — М., 2016. — С. 137–152.

[9] См.: Schweizerische Eidgenossenschaft [Swiss Confederation]. Federal Department of Foreign Affairs. The Swiss Chairmanship of the OSCE 2014. Final Report. 27 May 2015 // https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/publications/Internationale Organisationen/osze/Beilage-01-Schlussbericht_EN.pdf

[10] Обновить диалог, вернуть доверие, восстановить безопасность. Основные направления председательства Германии в ОБСЕ в 2016 г. // http://www.osce.org/cio/215846

[11] См.: *Höynck W.* From CSCE to OSCE: statements and speeches of Dr. Wilhelm Höynck, Secretary General of the OSCE (1993–1996). Vienna 1996.

[12] См.: *Ackermann A.* The Idea and Practice of Conflict Prevention // Journal of Peace Research. 3/2003. P. 339–347.

[13] Второй круглый стол по конфликтному циклу, организованный председательствующей в ОБСЕ Германией, состоялся в венском дворце Хофбург под названием «Раннее предупреждение и срочные действия: устраняя разрыв».

[14] Документ, содержащий результаты венских круглых столов, был выпущен под названием: A Stronger OSCE for a Secure Europe. Further Strengthening OSCE Capabilities and Capacities across the Conflict Cycle. Report by the German OSCE Chairmanship 2016 to the Ministerial Council. MC.GAL//5/16. 8 December 2016 // http://www.osce.org/cio/287431

[15] Детали см. на карте мирных операций 2016/2017 г., составленной Германским центром международных миротворческих операций (ZIF) // http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_World_Map_Peace_Operations.pdf

[16] См. Комплекс мер по выполнению Минских соглашений [Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements], подписанный в Минске 12 февраля 2015 г. //http://www.osce.org/cio/140156; Английский перевод //http://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/201881/dokumentation-das-minsker-abkommen-vom-12-februar-2015

[17] См.: The report by the Federal Foreign Office and Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD) on the conference held on 6 July 2016 by the 2016 German OSCE Chairmanship on “The OSCE as Mediator: Instruments — Challenges — Potentials”. P. 16–18 // http:// www.friedensmediation-deutschland.de/fileadmin/uploads/friedensmeditation/dokumente/AA-IMSD_Conference_Report_2016_The_OSCE_as_Mediator.pdf

[18] Анализ роли «внутренних медиаторов» с фокусом на их практической деятельности см. здесь: *Mason S., Wils O.* Insider Mediators: Exploring Their Key Role in Informal Peace Processes. Berghof Foundation Report. Berlin 2009.

[19] См.: *Mubashir M., Morina E., Vimalarajah L.* OSCE support to Insider Mediation: Strengthening mediation capacities, networking and complementarity. 2016. P. 54–55 // http://www.osce.org/support-to-insider-mediation

[20] См.: *Акерман А.* Механизмы и процедуры ОБСЕ в области раннего предупреждения, предотвращения конфликтов и регулирования кризисов // Ежегодник ОБСЕ 2009: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. — М., 2011. — С. 242–252.

[21] Доклад *Berghof Foundation*, инициированный ОБСЕ и председательствующей Германией, на который мы ссылались выше (см. прим. 18), представляет одну из первых попыток обобщения накопленного ОБСЕ опыта работы с «внутренними посред-

никами». Данная инициатива нацелена на более эффективное управление полученными знаниями.

[22] Доклад Генерального секретаря о завершенных и продолжающихся процессах имплементации представлен в документе SEC.GAL/133/16. Согласно документу, осуществление большинства инициатив, закрепленных в решении Совета министров № 3/11, находится в продвинутой стадии.

Лариса Дарья Майер

Миротворчество ОБСЕ — концептуальная основа и практический опыт

В Хельсинкском документе 1992 г. «Вызов времени перемен» государства — участники СБСЕ описали миротворчество как «важный оперативный элемент общих возможностей СБСЕ по (...) регулированию кризисов»[1] и приняли ряд руководящих принципов, которые наделяют СБСЕ политическим мандатом на развертывание операций по поддержанию мира (ОПМ). Однако, несмотря на восторженный язык Хельсинкского документа, положения о миротворческой деятельности ОБСЕ «до сих пор остаются только на бумаге»[2]. Ни одна ОПМ ОБСЕ так и не была санкционирована с того момента, как Организация определила свою нормативную систему в 1992 г. Таким образом, можно сделать вывод, что миротворчество ОБСЕ остается чистым теоретизированием без конкретных результатов. Но такой вывод может оказаться преждевременным. Хотя верно, что ни одна ОПМ ОБСЕ, основанная на Хельсинкских руководящих принципах, еще не развернута, более пристальный взгляд на полевые операции[3] ОБСЕ (ПО) показывает, что они выполнили ряд задач, которые с точки зрения ООН могут легко подпадать под категорию миротворчества. Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине (СММ) является лишь самым последним примером ПО ОБСЕ, занимающейся миротворчеством. Сталкиваясь с требованием реагировать на конкретные кризисы, государства-участники были готовы создавать ПО, которые в силу своего характера, а также своих функций могут быть определены как ОПМ. Следуя этой линии рассуждений, можно было бы утверждать, что ОБСЕ уже играет определенную роль в поддержании мира, хотя она официально не заявляет о своей деятельности как миротворческой. Исходя из такого несколько парадоксального наблюдения, эта статья предлагает обзор той роли, которую ОБСЕ играет в миротворчестве, и рассматривает потенциал для ее дальнейшего развития.

Миротворчество — на пути к концептуальной структуре

Хотя термин «поддержание мира» является частью политического лексикона, поскольку концепция была первоначально разработана ООН в конце 1940-х гг., до сих пор нет общепринятого определения этого термина[4]. Однако хорошей отправной точкой могло бы стать цитиро-

вание авторитетного определения, содержащегося в «Повестке дня для мира» Генерального секретаря Организации Объединенных Наций:

> Поддержание мира — это обеспечение присутствия Организации Объединенных Наций в данном конкретном районе — что до сих пор делалось с согласия всех заинтересованных сторон, — которое, как правило, связано с развертыванием военного и/или полицейского персонала Организации Объединенных Наций, а нередко и гражданского персонала. Поддержание мира — это средство, которое расширяет возможности как в плане предотвращения конфликтов, так и в плане миротворчества[5].

Хотя это и не очень точное определение, оно содержит наиболее важные элементы, характеризующие миротворчество: это *добровольная* деятельность, осуществляемая набранным на международной основе военным и/или гражданским персоналом, не играющим роль комбатантов, в целях содействия поддержанию мира в зоне кризиса[6].

В своем первоначальном проявлении ОПМ не имели общепринятой формы, но были разработаны в качестве специальной меры по разрешению конфликтов, вспыхнувших в период холодной войны. Но «доктрина», регулирующая ОПМ, за это время изменилась очень мало, был сформирован ряд основных принципов, представляющих концепцию традиционного миротворчества, которая и по сей день остается влиятельной[7]. Главные разработанные принципы — это так называемая «святая троица» миротворчества (минимально необходимые условия, которые должны соблюдать ОПМ): согласие, беспристрастность и неприменение силы. *Согласие* принимающих сторон на развертывание миротворческих операций широко признается в качестве необходимой предпосылки для успеха и эффективности ОПМ[8]. Согласие не только сохраняет суверенитет принимающих государств и, таким образом, препятствует тому, чтобы участники ОПМ воспринимались как «захватчики», вмешивающиеся во внутренние дела государства, согласие принимающего государства на развертывание ОПМ также уменьшает риск для миротворцев, которые — связанные принципом неприменения силы — зависят от гарантий безопасности, предоставляемых принимающим государством[9]. Принцип согласия тесно связан со вторым принципом поддержания мира: *беспристрастностью*. Если ОПМ воспринимается как предвзятая, то участники конфликта обычно не решаются дать свое согласие, а иногда даже совместно отвергают ее[10]. Третий принцип — *неприменение силы* — связывает миротворцев с применением силы только в качестве крайней меры для самообороны. Согласие и беспристрастность необходимы, чтобы ОПМ чувствовали себя в безопасности, «что исключает применение силы»[11]. Или, как указывает сэр Брайан Уркхарт, значимость ОПМ основана не на их способности применять силу, а на принципе неприменения силы, позволяющем миротворцам сохранять свой авторитет в качестве нейтральных наблюдателей[12]. Взятые

вместе согласие, беспристрастность и неприменение силы создают треугольник взаимоукрепляющих основополагающих принципов[13].

Первые ОПМ ООН, известные как «миссии наблюдателей», были развернуты в основном для наблюдения за соблюдением режима прекращения огня вооруженными силами государств в конфликтных ситуациях и для предоставления международному сообществу объективной информации о ситуации с безопасностью на местах. Кроме того, наблюдатели были призваны помочь деэскалации и сдерживанию насилия посредством консультаций, помощи и посредничества. Что касается их размера, миссии наблюдателей были довольно небольшими, как правило, порядка нескольких сотен человек, и состояли — в отличие от современных традиционных ОПМ — исключительно из невооруженных гражданских лиц. В связи с этим миссии наблюдателей иногда называют гражданским измерением традиционного миротворчества[14]. «Основной» тип традиционных ОПМ сформировался в 1956 г., когда первые силы ООН были направлены на Синай. Численность этих ОПМ обычно составляла несколько тысяч и они, как правило, разворачивались в виде сформированных подразделений для физического разделения сторон конфликта. Противостоящие армии были изолированы друг от друга в «Зонах разделения», в то время как буферная зона патрулировалась миротворцами ООН[15]. В тот момент, когда буферная зона успешно установлена, миротворцам поручалось контролировать демилитаризацию, включая снятие с эксплуатации оружия и вывод войск (а также ежедневное патрулирование)[16].

Когда холодная война подошла к концу, трансформация международной среды, а также эволюция нормативных парадигм породили новое поколение того, что стало известно как «многомерные» ОПМ. Развивающаяся концепция многомерных ОПМ может быть определена с точки зрения пяти характеристик: во–первых, эти ОПМ обычно развертываются при полном отсутствии соглашения о прекращении огня или в ситуациях, когда соглашение близко к провалу. Таким образом, им приходится действовать в условиях продолжающегося насильственного конфликта[17]. Более того, ОПМ уже не ограничиваются работой с регулярными армиями, теперь они сталкиваются и с различными военизированными группировками, часто со слабой дисциплиной и плохо определенной структурой командования[18]. Способность принимающего государства обеспечивать безопасность участников ОПМ и поддерживать общественный порядок зачастую очень ограничена и сепаратистские территории могут представлять серьезную угрозу. Во-вторых, многомерные ОПМ обычно играют решающую роль в поддержке политических усилий по урегулированию конфликта. Они часто уполномочены оказывать содействие сторонам конфликта, способствовать политическому диалогу и примирению и обеспечивать политическую поддержку мирного процесса в целом[19]. В-третьих, хотя многомерные

ОПМ, как правило, развертываются во время или после насильственного конфликта, они могут «стать более полезными для всех этапов» конфликтного цикла[20]. Наиболее практически значимой, вероятно, является новая роль ОПМ в миростроительстве. В-четвертых, в результате своего развития, ОПМ должны вести деятельность в разных измерениях и решать целый ряд новых задач, таких, как разоружение, демобилизация и реинтеграция (РДР), реформа сектора безопасности (РСБ), проверка ситуации в области прав человека, помощь в проведении выборов и государственное строительство[21]. И, в–пятых, в отличие от традиционных ОПМ, которые, за исключением миссий наблюдателей, обычно носят исключительно военный характер, многомерные ОПМ обычно включают военные, полицейские и гражданские компоненты. Однако следует иметь в виду, что военный компонент по-прежнему представляет собой основную функцию ОПМ, независимо от того, соответствует ли операция традиционному или многомерному типу операций по поддержанию мира[22].

Концептуальные рамки ОБСЕ в области поддержания мира

Идея предоставить СБСЕ мандат на участие в миротворческой деятельности впервые была выражена в Пражском документе о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ, который поручил Хельсинкской последующей встрече «также внимательно рассмотреть возможности СБСЕ в вопросах поддержания мира или роли СБСЕ в вопросе поддержания мира»[23]. После нескольких раундов переговоров, последовавших за Пражским саммитом, государства-участники приняли решение предоставить СБСЕ официальный мандат на развертывание ОПМ и приняли ряд руководящих принципов на Хельсинкском саммите 1992 г.[24]. Согласно Хельсинкскому документу, государства — участники ОБСЕ могут в зависимости от конкретной конфликтной ситуации инициировать различные формы ОПМ, от мониторинговых и наблюдательных миссий до крупного развертывания сил, включающего гражданские и военные компоненты. Возможные задачи для ОПМ включают наблюдение за прекращением огня, контроль за выводом войск, поддержку усилий по поддержанию правопорядка и оказание гуманитарной и иной помощи беженцам. Ни одна из задач, выполняемых ОПМ, не должна включать принудительные действия. Кроме того, Хельсинкский документ содержит ряд предварительных условий для развертывания ОПМ. Первые три из них — согласие заинтересованных сторон, беспристрастность миротворческих сил и применение силы только в целях самообороны — хорошо известны как ключевые принципы миротворческой деятельности ООН. Однако положения Хельсинкского документа определяют ряд дополнительных требований, а именно необходимость

консенсусного решения Постоянного совета ОБСЕ (на тот момент — Комитет старших должностных лиц), четкий и ясный мандат, действие долговременного прекращения огня и обеспечение постоянной безопасности для персонала. Подробно прописанные правила для миротворческой деятельности в Хельсинкском документе вызывают удивление, учитывая, что миротворческая деятельность ООН формировалась из практики и не кодифицирована в Уставе ООН. Похоже, что ОБСЕ в значительной степени основывала свои положения «на достижениях практической деятельности ООН, добившейся множества конкретных результатов на протяжении многих лет»[25]. Как показывают руководящие принципы Хельсинки, положения ОБСЕ в отношении миротворчества идут еще дальше, добавляя условия, которые были предметом обсуждений ООН по вопросам поддержания мира, но практически не встречаются на практике. Это, в свою очередь, ставит вопрос о том, насколько эффективными будут положения ОБСЕ в отношении операций по поддержанию мира на практике.

Возможности и операционный потенциал для миротворческой деятельности ОБСЕ

Хотя ОБСЕ еще не развернула ни одной ОПМ, дискуссии по вопросам участия ОБСЕ в поддержании мира продолжаются с момента принятия Хельсинкских руководящих принципов. Наиболее важное обсуждение состоялось в 2003 г., когда государства-участники приняли решение провести обзорную конференцию по вопросам поддержания мира для оценки потенциала ОБСЕ в отношении организации ОПМ и определения вариантов возможного участия ОБСЕ в миротворческой деятельности в регионе ОБСЕ. Справочный документ, подготовленный Центром по предотвращению конфликтов ОБСЕ (ЦПК), дает представление о дискуссиях по различным типам операций, которые Организация могла бы предусмотреть, и по оперативным возможностям, которые необходимы в каждом из случаев. Для того, чтобы предложить государствам-участникам общую структуру, в документе описываются четыре обобщенных типа потенциальных ОПМ ОБСЕ: во–первых, это традиционный тип операций — *голубые каски*, которые состоят из вооруженных сил, примерно в масштабе одного батальона, организованный в структуре военного типа, под управлением командующего. Во-вторых, в рамках более широкой концепции поддержания мира могут быть развернуты *невооруженные мониторинговые и/или наблюдательные операции*, призванные проверять соблюдение соглашений о прекращении огня, а также участвовать в мерах укрепления доверия и проверке соблюдения прав человека. Третий вариант представляет собой *комбинацию первых двух вариантов, включающий как полицейский и гражданский персонал, так и войска*. Этот тип операции может использоваться

для обеспечения безопасности, позволяя гражданской части операции выполнять свои задачи в небезопасной среде. И, наконец, в качестве четвертого варианта ОБСЕ может принять решение о проведении ОПМ *в сотрудничестве с другими организациями*. ОБСЕ будет осуществлять общий политический контроль над ОПМ в сотрудничестве с другими организациями или с организацией-субподрядчиком[26]. В отношении оценки оперативного и материально-технического потенциала, необходимого для развертывания определенных операций, в документе подчеркивается, что Секретариат не готов к развертыванию традиционных операций «голубых касок»: у него нет необходимых структур для создания и развертывания сформированных подразделений, и кроме того, Организация не сможет обеспечить необходимую материально-техническую поддержку и подготовку вооруженных ОПМ. Таким образом, ЦПК должен будет полагаться на государства-участники или другие организации для предоставления контингентов вооруженных сил, а также материально-технической поддержки. В отличие от размещения вооруженных сил, однако, ОБСЕ довольно хорошо знакома с развертыванием и эксплуатацией невооруженных гражданских миссий. В таких случаях ЦПК мог бы использовать свои существующие процедуры найма, а также имел бы достаточный потенциал для планирования, подготовки и последующей поддержки операций. Что касается многомерных ОПМ, трудности с набором сформированных контингентов, а также с обеспечением материально-технической поддержки аналогичны тем, которые обсуждались в отношении традиционных ОПМ. Что касается четвертого варианта, то в документе говорится, что ОБСЕ может в принципе сотрудничать с другими организациями или использовать операции «под ключ». Однако для эффективного сотрудничества сначала необходимо будет создать механизмы для содействия сотрудничеству на различных этапах операции, а также соответствующие контрольные и командные структуры, позволяющие надзорным органам обеспечивать эффективное стратегическое руководство. В итоге, в документе делается вывод о том, что у ОБСЕ нет ни опыта, ни возможностей для развертывания вооруженных ОПМ типа «голубых касок». Если государства-участники примут решение о размещении вооруженных ОПМ, потребуется значительное и дорогостоящее повышение оперативного потенциала Секретариата. Или — как вторая возможность — можно использовать готовые операции. Это предполагает участие государств-участников или других организаций, предоставляющих ОБСЕ полностью сформированные и обученные подразделения, которые совместимы между собой, а также оперативно и логически самодостаточны.

Конференция по обзору выявила не только нехватку оперативного потенциала для полевых вооруженных сил со стороны ОБСЕ, но и общее нежелание государств-участников размещать традиционные ОПМ. Большинство государств поставили под сомнение дополнительную

ценность участия ОБСЕ в вооруженном миротворчестве. Вместо того, чтобы дублировать структуры, которые уже существуют, ОБСЕ лучше использовать свои хорошо проработанные навыки в области раннего предупреждения и предотвращения конфликтов[27]. Также неоднократно подчеркивались финансовые аспекты возможного участия ОБСЕ в поддержании мира. Принимая во внимание тот факт, что Организации не хватает необходимого потенциала планирования, а также соответствующей системы материально-технического обеспечения, потребуются значительные финансовые вложения, чтобы ЦПК мог развертывать военные ОПМ[28]. Наконец, высказывалось также нежелание обсуждать саму идею о том, что ОБСЕ может участвовать в военном миротворчестве в связи с тем, что ОБСЕ не имеет правосубъектности, а это означает, что ОБСЕ не может заключить с принимающими государствами соглашения о статусе сил[29]. Все эти разногласия не позволили достичь консенсуса в отношении конкретных шагов по укреплению роли ОБСЕ в поддержании мира. Тем не менее в ходе обсуждения был достигнут значительный уровень общего понимания того факта, что за последние десять лет концепции и практика поддержания мира значительно изменились. Хотя на начальном этапе деятельность по поддержанию мира является главным образом военным делом, в настоящее время она представляет собой многофункциональный проект, включающий как гражданские, так и военные элементы[30]. Что касается роли ОБСЕ в поддержании мира, то эти соображения свидетельствуют о том, что, по крайней мере, те виды деятельности, которые составляют гражданскую часть миротворчества, явно входят в компетенцию ОБСЕ. Таким образом, большинство государств-участников высказали мнение о том, что ОБСЕ уже осуществляет миротворчество, даже если она официально не упоминает об этой деятельности как миротворческой[31].

Опыт ОБСЕ в области миротворчества

СБСЕ получило первый практический опыт в области миротворчества вскоре после принятия Хельсинкских руководящих принципов. С целью стабилизации ситуации на местах после того, как было достигнуто неофициальное соглашение о прекращении огня в Нагорном Карабахе, государства-участники заявили на Будапештском саммите в 1994 г. о «своей политической готовности предоставить (...) многонациональные силы СБСЕ по поддержанию мира (...), организованные на основе главы III Хельсинкского документа 1992 года»[32]. Группа планирования высокого уровня (ГПВУ), созданная для планирования будущей операции, впоследствии стала рассматривать вопрос о том, какую форму может принять ОПМ ОБСЕ и каковы ее потребности[33]. В проекте плана, представленном в июне, была предложена структура из трех пехотных батальонов, двух или трех независимых пехотных рот,

а также наблюдателей и вспомогательных и логистических подразделений — всего около 3000 человек при стоимости операции 100 миллионов долларов США за первые шесть месяцев[34]. Однако масштабы запланированных усилий породили озабоченность государств-участников. Вызывало сомнение то, насколько СБСЕ подготовлено к проведению такой крупномасштабной операции. Поэтому государства-участники опасались, что потребуется значительное укрепление ЦПК и значительное увеличение бюджета[35]. Но вопросом, вызвавшим наибольшие дискуссии стало то, как интерпретировать принцип неприменения силы. Хотя проект о составе ОПМ явно исключал принудительные действия в соответствии с руководящими принципами Хельсинки, проект правил участия, казалось, смягчил это положение, определив, что наблюдатели могут использовать вооруженную силу не только в целях самообороны, но и в случаях, где операция была насильственно лишена возможности выполнять свой мандат[36]. Несколько делегаций выразили озабоченность по поводу того, будет ли последнее положение соответствовать требованиям к операции, осуществляемой региональным соглашением в соответствии с главой VIII Устава ООН, которая допускает только мирное урегулирование конфликтов. Поэтому было сочтено необходимым получить разрешение от Совета Безопасности ООН, поскольку применение силы не могло быть полностью исключено[37]. Хотя условия для развертывания ОПМ, в конечном счете, так и не были выполнены, и данное конкретное обращение к Совету Безопасности стало неактуальным, обсуждение вопроса об использовании силы, тем не менее, оказало значительное влияние на дебаты ОБСЕ по вопросам поддержания мира. Впервые государства-участники были вовлечены в дискуссии о необходимости предоставления ОПМ «жестких мандатов» с тем, чтобы они могли эффективно выполнять свои задачи. На дискуссию сильно повлиял опыт Сил Организации Объединенных Наций по охране (СООНО) в Боснии, которые были вынуждены действовать в разгар гражданской войны, но без жестких правил участия. С точки зрения многих государств-участников провал СООНО продемонстрировал, что в условиях «новой войны» только «жесткие» ОПМ будут иметь необходимые возможности для того, чтобы контроль был эффективен. В то же время конфликты, в которых целесообразно использовать традиционные ОПМ или даже невооруженную миссию наблюдателей, стали исключением[38]. Для миротворческой деятельности ОБСЕ это означало, что возможности размещения ОПМ под ее флагом значительно сократились. Хотя ОБСЕ в принципе могла бы развернуть военную ОПМ, действуя в соответствии с жестким мандатом, предоставленным Советом Безопасности, на практике это вряд ли произойдет. Как уже обсуждалось, большинство государств-участников крайне неохотно развертывают военные ОПМ и явно предпочитают ограничивать участие ОБСЕ в гражданских аспектах миротворчества.

Подготовка к ОПМ в Нагорном Карабахе продолжалась, несмотря на противоречия, кратко изложенные выше, и к середине 1995 г. ОБСЕ была в принципе подготовлена к скорейшему развертыванию многонациональной операции[39]. Однако неспособность достичь стабильного режима прекращения огня или прийти к согласию сторон конфликта о мандате означала, что, к сожалению, условия для развертывания ОПМ в рамках Хельсинкских принципов невыполнимы, что не позволило развернуть первую ОПМ ОБСЕ[40].

Первый практический опыт в развертывании полевой операции, вовлеченной в деятельность по поддержанию мира, ОБСЕ получила через три года после ее первой попытки отправить ОПМ в Нагорный Карабах. 25 октября 1998 г. Постоянный совет принял решение о направлении в Республику Косово Контрольной миссии (КМК), чтобы проверить соблюдение Соглашения Холбрука-Милошевича и последующей резолюции Совета Безопасности ООН 1199. С принятием решения о направлении КМК, ОБСЕ стала участвовать в начинании, которое стало первым подобным экспериментом такого рода. Это относится не только к крупным размерам планируемой миссии, но и к ее характеру, поскольку КМК было поручено проверить прекращение огня и сокращение вооруженных сил Югославии до размеров уровня января 1998 г., — задача, обычно выполняемая военными ОПМ. Кроме того, КМК должна была выполнять широкий круг обязанностей, связанных с человеческим измерением, начиная от сотрудничества с гуманитарными организациями до организационного строительства и наблюдения за выборами[41].

Если бы КМК достигла своего предполагаемого размера — до 2000 наблюдателей — это бы в четыре раза превышало все предыдущие ПО ОБСЕ вместе взятые[42]. Однако это создало огромную проблему для Организации, поскольку не существовало структуры, которую можно было бы использовать для развертывания такой крупномасштабной миссии[43]. В то время как система прикомандирования хорошо работала в штатных миссиях в составе до 25 человек, использование той же системы для набора 2000 наблюдателей оказалось чрезвычайно сложным делом. Незадолго до того, как КМК должна была закончить работу, было развернуто только две трети максимального количества наблюдателей — слишком мало для обеспечения постоянного присутствия даже в критически важных областях. Этот неудовлетворительно медленный рост персонала сопровождался многочисленными материально-техническими проблемами. Обращения ОБСЕ в адрес государств-участников с просьбой обеспечить мобильное медицинское обслуживание, а также медицинские и бронированные машины оставались без ответа в течение длительного времени. Только в конце ноября 1998 г. КМК, наконец, получила свои первые бронемашины, и к концу декабря их было около 40 — по одной на каждые семь наблюдателей[44]. Поэтому неудивительно, что вопрос о физической безопасности наблюдателей вызвал особую

обеспокоенность среди государств-участников. Хотя югославские власти предоставили гарантии безопасности, было очевидно, что на тактическом уровне безопасность КМК полностью зависела от согласия воюющих сторон. Невооруженные наблюдатели ОБСЕ были бы абсолютно беззащитными в случае насильственных нападений[45]. С другой стороны, тот факт, что наблюдатели были безоружными, давал некоторые преимущества. Во-первых, сомнительно, что Милошевич дал бы свое согласие на присутствие международной вооруженной силы на югославской территории. Во-вторых, именно из-за их уязвимости ни одна из сторон не воспринимала наблюдателей ОБСЕ как угрозу. Это оказалось крайне важным для налаживания тесных отношений со сторонами конфликта, что позволило миссии выполнять свои задачи[46].

Как и во всех ОПМ, успех или неудача КМК зависели от прогресса в направлении политического урегулирования. Вероятность этого, однако, как представляется, уменьшилась в ходе первых нескольких месяцев 1999 г. Случаи несоблюдения всеми сторонами принятых договоренностей увеличились, а нарушения прекращения огня стали нормой. Для КМК это означало, что стало невозможно гарантировать безопасность своего персонала, и миссия была вынужденно отозвана[47].

Развертывание Специальной мониторинговой миссии (СММ) в Украине[48] представляет собой последний и наиболее значительный практический опыт ОБСЕ в области поддержания мира. В своем решении от 21 марта 2014 г. Постоянный совет решил создать миссию по мониторингу для содействия «снижению напряженности и укреплению мира, стабильности и безопасности» в Украине[49]. Говоря конкретнее, Постоянный совет поручил СММ сообщать о ситуации в области безопасности на местах, следить за нарушениями прав человека и содействовать диалогу в целях снижения напряженности. Однако вскоре после того, как первые наблюдатели были развернуты в марте 2014 г., из-за быстро меняющейся среды безопасности эти основные задачи были дополнены новыми функциями. Украинское правительство все меньше контролировало Восточную Украину, и боевые действия становились все более интенсивными, что делало патрулирование в нескольких районах рискованным предприятием. В то же время продолжались международные переговоры по урегулированию кризиса, и 3 сентября президент России Владимир Путин и президент Украины Петр Порошенко договорились о немедленном прекращении огня. Впоследствии 5 сентября был подписан протокол, дополненный Меморандумом, в котором излагаются конкретные шаги по реализации мер, согласованных в Протоколе[50]. Для СММ это означало, что ее обязанности значительно расширились. Миссии была отведена ведущая роль в контроле за соблюдением соглашения, что означало новые обязанности, обычно выполняемые военными ОПМ, такие, как контроль за прекращением огня, проверка вывода вооружений и контроль за российско-украинской государственной гра-

ницей. В этих условиях была поставлена задача как можно скорее развернуть 500 наблюдателей и в то же время необходимо было провести различные корректировки, чтобы СММ могла работать в весьма небезопасной обстановке и выполнять свои новые обязанности.

Что касается первой проблемы, ЦПК добился заметных успехов. Хотя быстрое развертывание специалистов было одним из основных вызовов, с которым столкнулась ОБСЕ при создании КМК, процесс набора персонала в СММ работал очень эффективно. Благодаря, в частности, недавно разработанному списку быстрого развертывания, ЦПК удалось перевести опытных сотрудников из других ПО в СММ, тем самым, решая проблему нехватки персонала на первом этапе наращивания численности Миссии. Более того, «виртуальный набор оборудования» ОБСЕ, созданный для быстрого выделения критически важных ресурсов, оказался очень полезным для обеспечения оперативного создания СММ. С помощью этой базы данных о том, где можно приобрести ключевое оборудование, а также системе специальных договоров, Секретариат смог быстро отправить в Киев бронежилеты, бронемашины и другое жизненно важное оборудование и снаряжение[51]. Несмотря на эти важные достижения, у СММ было мало времени на консолидацию. Скорее, Миссии пришлось пройти через процесс адаптации, чтобы подготовить ее играть роль квази-ОПМ. Переводя на новый уровень миссию, которая первоначально планировалась как гражданская миссия наблюдателей, ОБСЕ упорно работала, чтобы позволить СММ действовать в крайне нестабильной обстановке в области безопасности и эффективно выполнять новые задачи в рамках своего первоначального мандата. В частности, это означает, что кандидаты, имеющие военный и связанный с войной опыт, были отнесены к особо приоритетным в процессе найма, и были разработаны новые учебные программы, касающиеся таких вопросов, как проверка и контроль прекращения огня, информирование о стрессовых ситуациях и противодействие захвату заложников[52]. Не в последнюю очередь проблемы, стоящие перед ЦПК, заключались в необходимости создания системы безопасности для всей миссии и создания медицинской инфраструктуры, подходящей для миссии, работающей в условиях высокого риска[53]. Что касается первой задачи, все наблюдатели на востоке Украины были снабжены защитным комплектом, состоящим из бронежилета и шлема, дипломатических удостоверений Министерства иностранных дел Украины и значков СММ, а также бронированных автомобилей, готовых для использования в любое время[54]. Кроме того, была создана УКВ-радиосистема, позволяющая осуществлять связь между участниками патрулирования, а также была обеспечена спутниковая связь для экстренной коммуникации всех членов миссии. Также на восток Украины были откомандированы медики и машины скорой помощи. И, наконец, Секретариат приступил к планированию расширения технологического потенциала Миссии.

Чтобы позволить наблюдателям СММ более эффективно выполнять свои задачи по проверке, их работа должна была дополняться сбором технологической информации, такой, как спутниковые снимки, беспилотные летательные аппараты (БПЛА), стационарные и аэростатные камеры наблюдения и камеры ночного видения[55]. Несмотря на эти важные корректировки, эффективный контроль за прекращением огня оказался чрезвычайно сложной задачей, поскольку наблюдатели ОБСЕ, не имеющие военной подготовки, часто не обладают необходимыми знаниями для распознавания конкретных категорий оружия[56]. При этом даже для наблюдателей с опытом военной службы может быть трудно проверить принадлежность военных объектов, поскольку она редко четко обозначена, а украинские и российские войска часто используют одну и ту же военную технику. Более того, группы, которые контролируют тяжелое вооружение, часто препятствуют наблюдателям в доступе к местам, где может располагаться военная техника, или отказываются предоставлять информацию, необходимую для СММ для проверки отвода тяжелого вооружения[57]. И, наконец, мониторинг украинско-российской границы оказался практически невыполнимой задачей. Наблюдатели ОБСЕ контролируют только два из восьми контрольно-пропускных пунктов, занятых сепаратистами, тогда как протяженность границы, которую СММ не может проверить, составляет около 400 километров[58]. Эти трудности еще больше усугубляются постоянно ухудшающейся ситуацией в области безопасности. Будучи невооруженными и потому неспособными использовать силу даже в целях самообороны, наблюдатели СММ оказываются легкой мишенью для нападения или захвата заложников[59]. Более того, команды наблюдателей, действующие «на территории повстанцев», должны полностью полагаться на гарантии безопасности, предоставляемые группами повстанцев. Это, в свою очередь, означает, что наблюдатели в некоторых важнейших областях могут выполнять свои задачи по проверке только в том случае, если они получают необходимые гарантии от сепаратистов; сепаратисты даже иногда сопровождают их из-за угрозы минных полей. Кроме того, наблюдателям СММ неоднократно отказывали в доступе к критически важным районам, контролируемым сепаратистскими группами[60]. Несмотря на все эти проблемы, наблюдателям СММ удалось установить важную мониторинговую сеть относительно быстро, предоставив международному сообществу единственный источник объективной информации о ситуации на местах в сфере безопасности. Помимо этого, наблюдатели СММ упорно трудились, чтобы построить широкую сеть взаимодействия с местными заинтересованными сторонами, а также с другими международными организациями, действующими на Украине, и тем самым активно способствовали проведению переговоров о прекращении огня, оценке положения групп меньшинств, помощи в работе с ВПЛ и переговорам с сепаратистскими группами[61].

Какова роль ОБСЕ в миротворческой деятельности?

В документах ОБСЕ содержится много положений, которые в принципе позволяют Организации развернуть широкий спектр ОПМ. Тем не менее, эти положения до сих пор не применялись. Как было показано в этой статье, существует несколько причин, объясняющих нежелание государств-участников поддерживать вовлечение в миротворческую деятельность. Одним из наиболее важных аргументов, безусловно, является отсутствие оперативных возможностей для планирования, развертывания и проведения ОПМ. Таким образом, кто-то может сделать вывод о том, что ОБСЕ не играет никакой роли в поддержании мира. В то же время, однако, рассмотрение практики ОБСЕ в области урегулирования конфликтов показывает, что ПО ОБСЕ играют активную роль в поддержании мира. С точки зрения идей, которые лежат в основе этих операций, то и КМК, и СММ можно рассматривать как ОПМ. Обе они базируются на основных принципах поддержания мира: получение согласия, беспристрастность и неприменение силы. Более того, тот факт, что они были направлены на сохранение хрупкого режима прекращения огня и тем самым проложили путь к политическому урегулированию конфликта, означало, что они были включены в конфликтный цикл. КМК и СММ действуют в условиях крайне неустойчивой конфликтной ситуации, характеризующейся продолжающимся насилием и действием широкого круга участников. И, что наиболее важно, обеим ПО было поручено провести мероприятия, которые входят в число основных функций миротворчества. Таким образом, можно утверждать, что ОБСЕ уже развернула полноценные ОПМ, основанные не на Хельсинкских руководящих принципах, а скорее на созданных ad hoc механизмах, предназначенных для гибкого реагирования на конкретные конфликты. Однако такой вывод также был бы преждевременным, поскольку как КМК, так и СММ не хватало одного элемента, необходимого для ОПМ. Традиционные, а также многомерные ОПМ, по крайней мере, частично, состоят из вооруженных воинских контингентов. Напротив, ПО ОБСЕ, независимо от сферы их деятельности, всегда состоят из невооруженных, индивидуально нанятых гражданских лиц. Этот относительно простой факт заставляет большинство аналитиков сделать вывод о том, что ОБСЕ играет определенную роль в гражданской миротворческой деятельности и, возможно, развернула квази-ОПМ, но никогда не занималась миротворчеством в традиционном смысле. Эта статья демонстрирует, что квази-ОПМ ОБСЕ следует понимать как миссии по проверке на основе первоначального типа ОПМ ООН — т. е. наблюдательные миссии, что подчеркивает их гражданский характер, но также выделяет их более активные функции. В отличие от миссий наблюдателей ООН, как КМК, так и СММ не только реализовывали функции наблю-

дателей, но и выполняли задачу проверки соблюдения военных обязательств и принципов человеческого измерения.

Что касается будущего развития миротворческой деятельности ОБСЕ, то остаются вопросы о том, будет ли ОБСЕ заниматься военным миротворчеством, что — по праву или ошибочно — по-прежнему считается «реальным» миротворчеством. Это вряд ли произойдет по разным причинам. Большинство государств-участников по-прежнему считают, что ПО ОБСЕ должны сохранять свой гражданский характер. Кроме того, ЦПК не готов оперативно развертывать целые контингенты вооруженных сил. И, наконец, можно задать вопрос о добавленной стоимости, возникающей, если вооружить ПО. Вооруженные ОПМ — даже если они обладают жестким мандатом — не имеют инструментов принуждения. Таким образом, они, как и СММ, должны вести переговоры с сепаратистскими группами и не могут просто принуждать их к сотрудничеству. При этом, можно обоснованно утверждать, что гражданский статус ПО ОБСЕ, хотя и имеет определенные недостатки, но также и позволяет им более эффективно действовать на местах. Тот факт, что наблюдатели ОБСЕ являются безоружными, повышает их способность получить согласие соответствующих сторон в конфликте. Это может позволить им более эффективно проводить проверку, поскольку это в значительной степени зависит от готовности всех сторон к сотрудничеству.

Учитывая нежелание большинства государств-участников вооружать ПО ОБСЕ, второй вариант будущего развития миротворческой деятельности ОБСЕ фокусируется на том, как гражданские миссии могут быть лучше обеспечены для выполнения задач, обычно определяемых для военных ОПМ. Сохраняя гражданский характер, ПО ОБСЕ могли бы быть усилены и подготовлены к роли военной ОПМ. Основываясь на опыте СММ, это усиление могло бы предусматривать различные уровни: в процессе найма приоритетным может быть военный и смежный опыт, необходимо будет адаптировать инструменты тренингов и организовать механизмы медицинской инфраструктуры и — наконец, что не менее важно, — можно усовершенствовать конкретные методы для облегчения проверки. Таким образом, усиление ПО позволит ОБСЕ охватить весь конфликтный цикл и более активно участвовать в деятельности по поддержанию мира, одновременно сохраняя гражданский характер Организации.

Примечания:

[1] СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 г. Вызов времени перемен. Хельсинки, 1992. Глава 3. Абзац 17. С. 24 // http://www.osce.org/ru/mc/39534?download=true

[2] *Вечера Х.* Десять лет Центру по предупреждению конфликтов — возникновение и развитие // Ежегодник ОБСЕ 2001: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. — М., 2004. — С. 387–408.

[3] ПО ОБСЕ развивались независимо от концепции ОПМ как мероприятия *ad hoc*, реагирующие на развивающийся кризис.

[4] См.: *Törnudd K.* Peacekeeping in the OSCE Region since 1992: Changes in Doctrine and Practices. PC.DEL/210/03. 7 March 2003. P. 1; *Velitchkova G.* NATO-OSCE Interaction in Peacekeeping: Experience and Prospects in Southeast Europe. NATO/EAPC Research Fellowship 2000–2002. Final Report. June 2002. P. 2 // http://www.nato.int/acad/fellow/99-01/Velitchkova.pdf

[5] Объединенные нации. Генеральная ассамблея. Совет Безопасности. Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира. A/47/277. 2 июля 1992 г. Пар. 20 // http://www.un.org/ru/siteindex/agenda_forpeace.pdf

[6] Определение см. здесь: *Törnudd K.* Цит. раб. (ссылка 4). С. 17.

[7] См.: *Mackinlay J.* The Development of Peacekeeping Forces // Spillmann K. R. (ed.) / Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives. Bern, 2001. Pp. 55–73. Здесь: P. 55–56.

[8] См.: *Rubinstein R. A.* Peacekeeping under Fire. Culture and Intervention. London, 2008. P. 25; *Lijn J. v. d.* If only there were a blueprint! Factors for Success and Failure of UN Peace-Building Operations // Journal of International Peacekeeping. 12/2009. Pp. 45–71. Здесь: P. 47–48.

[9] См.: *Doyle M. W., Sambanis N.* The UN Record on Peacekeeping Operations // International Journal. 3/2007. PP. 494–518. Здесь: P. 500; United Nations Department of Peacekeeping Operations. United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines, New York, 2008. PP. 31–32.

[10] См.: *Tull D. M.* When They Overstay Their Welcome: UN Peacekeepers in Africa // Journal of International Peacekeeping. 3–4/2013. PP. 179–200. Здесь: P. 183.

[11] *Rubinstein R. A.* Цит. раб. (ссылка 8). P. 29; *Tshiband S. A. N.* Peacekeeping: A Civilian Perspective? // Journal of Conflictology. 2/2010. PP. 1–9. Здесь: P. 5.

[12] См.: *Urquhart B.* A Life in Peace and War. London, 1987. PP. 178–79.

[13] См.: *Tull D. M.* When They Overstay Their Welcome: UN Peacekeepers in Africa // Journal of International Peacekeeping. 3–4/2013. PP. 179–200. Здесь: P. 183.

[14] См.: *Dorn A. W.* Keeping Watch: Monitoring Technology and Innovation in UN Peace Operations. Tokyo, 2011. P. 10 // http://walterdorn.net/pdf/KeepingWatch_Dorn_CompleteBook-NoCover_UNUP_2011.pdf; *Bellamy A. J., Williams P.* Understanding Peacekeeping. Cambridge, 2010. P. 175.

[15] См.: *Mackinlay J.* Цит. раб. (ссылка 11). PP. 57–61.

[16] См.: *Bellamy A. J., Williams P.* Цит. раб. (ссылка 14). P. 175.

[17] См.: Там же. P. 194.

[18] См.: Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Совет Безопасности. Дополнение к повестке дня для мира: позиционный документ Генерального секретаря по случаю пятидесятой годовщины Организации Объединенных Наций. A/50/60-S/1991/1. 25 января 1995 г. Пункт 12.

[19] См.: United Nations Department of Peacekeeping Operations. Цит. раб. (ссылка 9). PP. 22–24.

[20] См.: *Bures O.* A Mid-Range Theory of International Peacekeeping // International Studies Review. 3/2007. PP. 407–436. Здесь: P. 420.

[21] См.: United Nations Department of Peacekeeping Operations. Цит. раб. (ссылка 9). P. 28.

[22] См.: *Tshiband S. A. N.* Цит. раб. (ссылка 11). P. 6.

[23] СБСЕ. Пражский документ о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ. Прага, 30–31 января 1992 года. Раздел VI. Пар. 23. С. 9–15. Здесь: С. 12 // http://www.osce.org/ru/mc/40274?download=true

[24] См.: Раннее предупреждение, предотвращение конфликтов и регулирование кризисов (включая миссии по установлению фактов и миссии докладчиков и деятельность СБСЕ по поддержанию мира), особенно параграфы 17–56 «Деятельность СБСЕ по поддержанию мира» // СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 г. (ссылка 1).

[25] *Siekman R.* Commentary: CSCE versus UN Peacekeeping // Helsinki Monitor. 4/1992. PP. 18–20. Здесь: P. 18.

[26] См.: OSCE Conflict Prevention Centre. Current OSCE Capabilities for Deploying and Running Peacekeeping Operations. SEC.GAL/81/03. 5 May 2003; Permanent Mission of the Netherlands. Potential Options for OSCE Activities in the Field of Peacekeeping Operations. CIO.GAL/54/03/Rev.1. 9 July 2003.

[27] См.: Permanent Mission of Italy to the OSCE (Italian Presidency of the European Union). EU Statement to the Tenth Meeting of the Informal Open-ended Working Group of Friends on the OSCE Role in the Field of Peacekeeping. PC.DEL/1378/03. 14 November 2003; Permanent Mission of the United States. Statement on U.S. Peacekeeping Paper. PC.SMC/40/98. 29 May 1998.

[28] См.: Там же; Permanent Mission of Finland. Report of the Informal Open-ended Group of Friends of the Chair on the OSCE Role in the Field of Peacekeeping. PC.DEL/1425/03.

[29] Соглашения о статусе сил обеспечивают ОПМ правовой защитой на местах. См.: Statements of delegations at the OSCE Workshop on Peacekeeping. Permanent Mission of Finland. OSCE Workshop on Peacekeeping. PC.DEL/426/03. 2 May 2003.

[30] См.: Milinkovic B. OSCE Peacekeeping: Still Waiting to Perform! // Helsinki Monitor. 3/2004. PP. 193–201. Здесь: P. 198.

[31] См.: Permanent Mission of Italy to the OSCE. Цит. раб. (ссылка 27); Permanent Mission of Finland. Цит. раб. (ссылка 28).

[32] СБСЕ. Будапештский документ 1994 года. На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. 21 декабря 1994 года. Будапештские решения. Глава II. Региональные вопросы. Активизация действий СБСЕ в связи с нагорнокарабахским конфликтом. Пар. 4 // http://www.osce.org/ru/mc/39558?download=true

[33] См.: *Vilén H.* Planning a Peacekeeping Mission for the Nagorno-Karabakh Conflict // Security Dialogue. 1/1996. PP. 91–94. Здесь: P. 92–93.

[34] См.: High Level Planning GrouP. Mission Statement for a Possible Peacekeeping Mission to the Nagorno-Karabakh Conflict. REF.CIO/23/95. Corr. 1. 27 June 1995.

[35] См.: Permanent Mission of Austria. Comments and Suggestions on the HPLG Concept for OSCE PKM to Nagorno-Karabakh. REF.PC/628/95; Permanent Mission of Ireland. Comments on the HPLG Concepts. REF.PC/521/95; Permanent Mission of Switzerland. Mission Concept on the High-Level Planning GrouP. Comments. REF. CIO/71/95.

[36] См.: Rules of Engagement. Annex to REF.CIO/23/95. Corr. 1. Цит. раб. (ссылка 34).

[37] См.: *Kwaasteniet M. de.* Alba: A lost Opportunity for the OSCE // Helsinki Monitor 1/1998. PP. 15–22. Здесь: P. 18.

[38] См.: Permanent Mission of Italy to the OSCE. Цит. раб. (ссылка 27).

[39] См.: *Nowak J. M.* The Organization for Security and Co-operation in Europe // Findlay T. (ed.). Challenges for the New Peacekeepers. SIPRI Research Report. No. 12. Oxford, 1996. PP. 121–141. Здесь: P. 134.

[40] См.: Chairman's Summary // OSCE. Fifth Meeting of the Ministerial Council. DOC.MC/1/95. Budapest, 8 December 1995. PP. 1–3. Здесь: P. 1.

[41] См.: Permanent Mission of Norway to the OSCE. Agreement on the OSCE Kosovo Verification Mission. CIO.GAL/65/98. 19 October 1998.

[42] См.: *Walker W.* OSCE Verification Experiences in Kosovo // Booth K. (ed.). The Kosovo Tragedy: The Human Rights Dimension. London, 2001. PP. 127–145. Здесь: p. 128; *Bellamy A. J., Griffin S.* OSCE Peacekeeping: Lessons Learned from the Kosovo Verification Mission // European Security. 1/2002. PP. 1–26. Здесь: P. 14.

[43] См.: *Krasznai M.* Making REACT Operational // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). OSCE-Yearbook 2000. Baden-Baden, 2001. PP. 139–147. Здесь: P. 139.

[44] См.: *Loquai H.* Kosovo — A Missed Opportunity for a Peaceful Solution to the Conflict? // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). OSCE Yearbook 1999. Baden-Baden, 2000. PP. 79–90. Здесь: P. 82–84.

[45] См.: *Bellamy A. J., Griffin S.* Цит. раб. (ссылка 42). P. 17.

[46] См.: Там же. P. 18.

[47] См.: Permanent Mission of Norway to the OSCE. Statement by the OSCE Chairman-in-Office. Foreign Minister Knut Vollebaek of Norway, to the Permanent Council. CIO. GAL/34/99.

[48] Эта статья охватывает период до марта 2015 года.

[49] Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный Совет. Решение № 1117. Размещение Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине. PC.DEC/1117. 21 марта 2014 года // http://www.osce.org/ru/pc/117108?download=true

[50] См.: *К. Нойкирх.* Специальная мониторинговая миссия в Украине: оперативные вызовы и новые горизонты // Ежегодник ОБСЕ 2014: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. — М., 2016. — С. 213–229; Интервью автора с наблюдателем СММ, 1 мая 2015 года.

[51] См.: *Нойкирх.* Цит. раб. (ссылка 50).

[52] См.: Special Monitoring Mission to Ukraine. Weekly Report on Resources. SEC. FR/349/15, 24 April 2015.

[53] См.: *Нойкирх.* Цит. раб. (ссылка 50).

[54] См.: Special Monitoring Mission to Ukraine. Security Summary — Main Upgrading Actions in SMM to date. SEC.FR/553/14. 15 September 2014.

[55] См.: Special Monitoring Mission to Ukraine. (ссылка 52); Special Monitoring Mission to Ukraine. Update on Preparations for the Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements. SEC.FR/170/15. 25 February 2015.

[56] См.: Интервью автора с наблюдателем СММ. 1 мая 2015 года.

[57] См.: Special Monitoring Mission to Ukraine. Update on Preparations. Цит. раб. (ссылка 55).

[58] См.: Permanent Mission of the European Union to the OSCE. EU Statement in Response to the Report by Chief Monitor of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine. Ambassador Ertuğrul Apakan. PC.DEL/123/15.Rev.1. 18 February 2015.

[59] См.: *Нойкирх.* Цит. раб. (ссылка 50).

[60] См.: Ertuğrul Apakan. Briefing to the UN Security Council. New York, 12 November 2014.

[61] См.: Special Monitoring Mission to Ukraine. Report of the Chief Monitor for the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine. Ambassador Ertugrul Apakan, to the OSCE Permanent Council for the Period 12 May to 6 July. PC.FR/19/14. 8 July 2014.

Джеффри Корри / Пэт Хайнс / Киран Дойл

Создание политических условий для прекращения цикла насилия 1981–1994 гг.: уроки мирного процесса в Северной Ирландии

Предисловие

Институт Эдварда М. Кеннеди, основанный в 2012 г., чтит покойного сенатора Эдварда М. Кеннеди за его приверженность справедливости, равенству, правам человека, всеобщему образованию, охране окружающей среды, а также особенно за его вклад в мирный процесс в Северной Ирландии. Институт Кеннеди представляет Ирландию в сообществе аналитических центров и академических институтов ОБСЕ.

В этой статье рассматривается динамика процесса, начатого, чтобы создать политические условия для прекращения насилия по политическим мотивам в Северной Ирландии в период от голодовки Ирландской республиканской армии (ИРА) в 1981 г. до прекращения огня между ИРА и лоялистами в 1994 г. В статье разъяснены некоторые из ключевых принципов, которые были выработаны в ходе интенсивного неофициального предварительного диалога, в конечном итоге сделавшего возможным мирные переговоры. В ней также показана та важная роль, которую могут играть третьи стороны в создании потенциала для взаимопонимания сторон и для создания архитектуры мирного процесса.

Тем, кто вращается в дипломатических кругах, становится все более очевидным, что конфликты между гражданскими, религиозными или этническими группами, какими бы затяжными или острыми они ни были, не имеют реальных решений в сфере безопасности, равно как и военных решений. Использование большей силы против той или иной группы является ошибкой, которую часто делают политики, полагая, что она подавит насилие и восстановит порядок и безопасность. Однако это приводит лишь к дальнейшему отчуждению и распрям, осложняя усилия на политическом и дипломатическом фронте, а также затрудняет политический диалог, необходимый для заключения соглашения.

Даже такие мировые лидеры, как госсекретарь США Джон Керри, делают заявления, которые согласуются с этим пониманием, когда сталкиваются с растянувшимся на четыре года сирийским конфликтом, с его

большим количеством жертв и миллионами беженцев. Решение конфликта заключается в восстановлении нарушенных отношений в той области, которая и послужила причиной конфликта, что часто связано с дисбалансом власти между большинством и крупным меньшинством. Важно, однако, не делать попыток искусственно поддерживать те процессы, которые в конечном итоге обречены на провал. Стороны должны прийти к реалистичным выводам о том, что достижимо в ходе процесса, а не концентрироваться на том, что могут сделать другие для них. Общая задача состоит в том, чтобы выйти из красной зоны (см. диаграмму 1 ниже) многолетнего взаимного насилия, перезапустить политические переговоры, чтобы положить конец конфликту, и привести конфликтующие стороны в синюю зону, где они смогут вместе сесть за стол переговоров.

Но как остановить насилие, которое не позволяет сторонам начать переговорный процесс? Как начать политические переговоры? Каковы политические условия, необходимые для того, чтобы правительства начали говорить с группами, вовлеченными в насильственные действия? Мирный процесс в Северной Ирландии показывает, что, по крайней мере, четыре фактора должны быть одновременно задействованы, чтобы создать «подходящий момент»[1] для прекращения цикла насилия:

- признание всеми сторонами того факта, что основные акторы зашли в тупик, где ни одна из сторон не может выиграть;
- появление политического руководства, указывающего на политическую возможность достижения прекращения огня и/или урегулирование конфликта и готового рисковать ради достижения мира;
- формирование ряда ключевых политических идей, способных обеспечить политический кислород для ситуации, кажущейся безнадежной и отчаянной, и открыть путь для выхода из конфликта для партийных лидеров;
- международные политические инициативы на высоком уровне в поддержку усилий по достижению прекращения огня и по продвижению к началу переговоров за круглым столом.

Потребовалось более двенадцати лет, чтобы политические условия в Северной Ирландии достаточно созрели, чтобы позволить руководству Шинн Фейн, политическому крылу ИРА, убедить боевиков в Совете армии ИРА призвать к прекращению огня.

Зарождение ирландского мирного процесса

Все началось с трагедии для республиканцев — с гибели десяти республиканских голодовщиков в тюрьме Мэйз в 1981 г., но это привело к непредвиденным последствиям для «Временной» ИРА и ее политического крыла, Шинн Фейн, изменившего свою стратегию и превративше-

гося из чисто военизированной организации в ключевую политическую партию. Основная идея голодовки заключалась в самопожертвовании и была богата историческим символизмом. Это напомнило о почитаемой традиции фениев и Пасхи 1916 г. о превращении поражения в успех: «Мотив важнее вашей жизни». 9 апреля 1981 г., примерно в середине периода своей голодовки, Бобби Сэндс был избран депутатом Британской палаты общин, и эта новость быстро разошлась по миру.

Диаграмма 1: Последовательные этапы архитектуры мирного процесса

1. Вовлечение в конфликт	2. Разрешение конфликта	3. Трансформация конфликта
Красная зона Фаза предварительного согласования для прекращения насилия и согласования принципов перехода к переговорам	*Синяя зона* Дискуссия о том, как будут организованы переговоры за круглым столом и переговоры о политическом урегулировании	*Желтая зона* Осуществление согласованных преобразований и постконфликтного урегулирования
Отчаяние сообщества, отсутствие надежды; страх и запугивание распространяются до тех пор, пока продолжаются дегуманизация и насилие. Задача состоит в том, чтобы вовлечь конфликтующие стороны и вселить в них уверенность в том, что существует возможность вырваться из порочного круга взаимного насилия на местах. Новое политическое мышление, разработанное в ходе общения в рамках непубличных каналов, может позволить обнаружить принципы, на которых могут начаться переговоры, и подтолкнуть стороны к прекращению огня и выстроить новые доверительные отношения. Оканчивается прекращением огня →	На этом этапе переговорный процесс имеет первостепенное значение для изменения реальных условий конфликта. Подразумевается продвижение вперед по многим сложным и при этом взаимосвязанным вопросам одновременно. Для организации переговоров за круглым столом можно использовать выборы. Стороны зависят друг от друга, когда пытаются объяснить компромиссную сделку собственному населению. Появляется доверие, способствующее процессу урегулирования. Оканчивается соглашением →	Рассматриваются проблемы реализации урегулирования, требующие болезненной взаимной корректировки сторонами своих решений в духе примирения. Стороны должны выполнить взятые на себя обязательства, провести реформы системы безопасности и снять с вооружения требуемое оружие. Восстановление истины в отношении грубых нарушений прав человека, когда жертвы и бывшие комбатанты делятся своими историями

Избирательную кампанию, сопровождаемую голодовкой, возглавили Джим Гибни и Том Хартли из Шинн Фейн, которые выступали со скромным (как считали многие националисты) требованием восстановить политический статус для заключенных членов ИРА[2]. Британский премьер-министр Маргарет Тэтчер отказалась публично идти на уступки, но в частном порядке предложила компромисс[3], который Шинн Фейн был отвергнут. Похороны убитых голодовщиков имели огромный эмоциональный резонанс внутри сообщества националистов и вызвали колоссальный поток общественной поддержки. Тысячи людей выходили на похороны каждый раз, когда кто-то из десяти республиканских заключенных умирал в течение тех нескольких месяцев. В сообществе националистов произошел колоссальный политический сдвиг. Внезапно Джерри Адамс из Шинн Фейн и его «кухонный кабинет» в составе Джима Гибни и Тома Хартли осознали, что могут использовать этот сдвиг в политических целях. Дэнни Моррисон задал вопрос в 1981 г. на ежегодной конференции Ард Фейс: «(...) будет ли кто-нибудь здесь возражать, если с бюллетенем в одной руке, а с винтовкой в другой мы возьмем власть в Ирландии?»[4].

Хотя двойная стратегия «бюллетень и винтовка» для демократов была пугающей, это оказалось решающим поворотным моментом для Адамса, который стал понимать, как политика может помочь достичь республиканских целей там, где насилие неэффективно. Лидер лоялистов Гюсти Спен также это осознавал: «Если бы не уступки Маргарет Тэтчер, у нас не было бы политической силы, которую получило движение Шинн Фейн (...). Следовательно, у нас не было бы мирного процесса»[5]. В конечном итоге, убедить боевиков можно лишь в том случае, если они увидят политические выгоды от отказа от насилия.

Урок 1: Ужасающее положение может одновременно оказаться шансом для начала мирного процесса. Правительствам важно осознавать, что такие трагические события могут радикализировать целое население и представить военным лидерам повстанцев возможность перейти к политике, если они будут видеть в этом возможность достичь каких-то политических целей.

На волне реакции националистов на голодовку Джерри Адамс в 1983 г. был избран депутатом парламента в Западном Белфасте, победив более умеренного Джерри Фитта, одного из основателей Социал-демократической и лейбористской партии (СДЛП). До этого момента Шинн Фейн воздерживалась от борьбы за места в каком-либо представительском органе, будь то Вестминстер или Белфаст. Это был один из главных принципов республиканской традиции с 1918 г. Однако стало ясно, что ИРА не может выиграть в своей борьбе за то, чтобы убрать англичан из Ирландии, и в то же время они не могут быть побеждены в военном отношении. Это осознание заставило начать дебаты о необходимости новой стратегии, которая продвигала бы политические цели движения и в то же

время позволила бы играть на более высоком политическом уровне. Северная фракция, возглавляемая Адамсом и Мартином МакГиннессом, считала, что это будет сделано посредством участия в выборах, в то время как южная фракция и другие идеологические традиционалисты хотели продолжить и по возможности усилить военную борьбу.

Джерри Адамс из Белфаста и Мартин МакГиннес из Дерри выиграли спор «оружие против голосов» в рамках Шинн Фейн на конференции АрдФейс в 1986 г. Однако их победа над традиционными сторонниками жесткой линии вооруженного сопротивления не осталось без последствий. Ключевой особенностью ирландского республиканского движения на протяжении всей истории была его склонность к расколу, особенно по вопросам политического компромисса. Райри О'Брадай был ключевым участником движения в 1970 г., когда оно раскололось на официальную ИРА и недавно сформированную и более жесткую временную ИРА. Шестнадцать лет насилия не изменили его мнение об использовании силы в качестве единственного инструмента для устранения того, что он видел как британское присутствие в Ирландии. В ответ на новую стратегию, выдвинутую Адамсом и Макгиннессом, О'Брадай вывел недовольных членов из движения, чтобы сформировать более воинственную Республиканскую Шинн Фейн.

Сменив в 1983 г. О'Брадая на посту президента Шинн Фейн, Джерри Адамс и его теневой «кухонный кабинет» в Белфасте теперь полностью переняли бразды правления у южан, и вместе с Макгиннессом они создали беспрецедентное политическое партнерство, продолжая успешно участвовать в местных и Вестминстерских выборах. Весь этот политический сдвиг означал «внутреннее созревание»[6], которое стало первым строительным блоком в архитектуре мирного процесса.

Урок 2: Почти во всех национально-освободительных организациях, посвященных политическим целям, есть те, кто взрывает и те, кто думает. Задача правительств и миротворцев состоит в том, чтобы выявить тех, кто думает о чем-то кроме насилия, и помочь им в разработке политических стратегий.

Развитие сотрудничества в области безопасности

После голодовки 1981 г. британское правительство снова попыталось добиться хотя бы минимального уровня политической активности в рамках системы, которую они назвали плавной деволюцией в Северной Ирландии. На выборах в новую ассамблею Северной Ирландии в октябре 1982 г. юнионисты успешно устояли, несмотря на возросшую явку националистов и республиканцев на выборах. Однако умеренные националисты из СДЛП и Шинн Фейн, политические представители временной ИРА, отказались занять свои места, что стало ударом по британской инициативе.

Новое ирландское правительство в 1983 г. во главе с премьер-министром Гарретом Фицджеральдом было встревожено успехом Шинн Фейн на выборах, победившей СДЛП с разницей три к одному на довыборах в Нижнем Фолсе в Белфасте. Если бы эта тенденция сохранилась, это могло подорвать умеренный национализм партии СДЛП Джона Юма в Северной Ирландии, которая была привержена идее единой Ирландии, основанной на диалоге. Если же эта тенденция распространилась бы на Юг, этот импульс мог даже дестабилизировать Республику. Фицджеральд очень волновался: «Если бы не было найдено политическое решение, которое позволило бы [националистическому] меньшинству отождествлять себя с системой правления Северной Ирландии, было бы невозможно решить проблему безопасности»[7]. Он с большим трудом объяснял Маргарет Тэтчер, что эти два вопроса о националистическом политическом отчуждении и отсутствии идентификации с силовыми структурами и структурами правосудия были взаимосвязаны.

Столь же обеспокоенное продолжающимся успехом Шинн Фейн на выборах на этот раз на всеобщих выборах в Великобритании в 1983 г. британское правительство придерживалось другого мнения. Маргарет Тэтчер поняла, что переговоры с Гарретом Фицджеральдом открыли возможность убедить ирландское правительство в том, что только благодаря укреплению сотрудничества в области безопасности между двумя правительствами и ужесточению мер безопасности в отношении временной ИРА ее можно победить. Королевская Ольстерская полиция (*RUC*), британская армия и Специальная авиационная служба (*SAS*) теперь были развернуты в усиленном режиме против временной ИРА, которая активизировала свою кампанию насилия и распространила ее на города Великобритании. Затем наступил октябрь 1984 г., когда была предпринята дерзкая попытка ИРА убить Тэтчер вместе с другими членами кабинета министров Великобритании. Активист ИРА Патрик Маги заложил бомбу замедленного действия за панель ванны на четвертом этаже Гранд-отеля в Брайтоне за несколько недель до ежегодной конференции Консервативной партии. Она взорвалась в 3 часа ночи. Маргарет Тэтчер выжила, но пять человек были убиты и 31 ранен, в том числе жена депутата Нормана Теббита, близкий соратник премьер-министра.

После теракта в Брайтоне были предприняты согласованные политические усилия на высоком уровне между Гарретом Фицджеральдом и Маргарет Тэтчер, включавшие саммиты, дипломатию и неофициальные каналы. Когда они встретились в Чекерсе в ноябре 1984 г., Фицджеральд снова поднял проблему необходимости особого подхода к национальному меньшинству с точки зрения полицейской деятельности/безопасности и политической динамики. Удивительно, но из-за столкновения прямо противоположных взглядов между этими двумя тяжеловесами Тэтчер внезапно почувствовала, что они «теперь впервые подробно обсуждают проблему»[8], показывая, что ей нравятся ин-

тенсивные политические дебаты. В ходе дискуссий обсуждалась идея о совместной пограничной зоне и совместной комиссии по безопасности, но ирландская сторона не желала двигаться в этом направлении, потому что в таком случае она приняла бы на себя дополнительные обязательства без дополнительных полномочий. Ирландцы хотели быть политически вовлечены во все инструменты безопасности, а миссис Тэтчер на тот момент была, наоборот, против любого ирландского участия.

Несмотря на провальные пресс-конференции после саммита, когда Тэтчер отказалась от трех политических вариантов, предложенных в докладе «Новый Ирландский форум», в своей знаменитой ответной формулировке «нет, нет и нет», за этим последовал год переговоров, которые в ноябре 1985 г. привели к англо-ирландскому соглашению. Большая часть прогресса была достигнута на уровне высших должностных лиц. Ключевыми переговорщиками были сэр Роберт Армстронг (секретарь кабинета министров), сэр Робин Батлер и сэр Дэвид Гудолл с британской стороны, и Дермот Лалли (секретарь правительства), Ноэль Дорр и Майкл Лиллис с ирландской стороны. Президент США Рональд Рейган оказал некоторое давление на Маргарет Тэтчер, чтобы подписать это соглашение, даже несмотря на то, что она решительно выступала против создания новой межправительственной организации, которая подразумевала совместные полномочия, тем самым размывая британский суверенитет[9]. Ранее имевшие противоположные позиции правительства двух стран создали межправительственную конференцию по улучшению политических отношений и механизм сотрудничества со штаб-квартирой в Белфасте для работы по вопросам безопасности. Впервые после разделения оба правительства предоставили юнионистам четкую гарантию на основе взаимного согласия — о том, что никакое изменение статуса Северной Ирландии не может произойти без согласия большинства живущих там людей[10].

Англо-ирландское соглашение стало второй важной ступенью к мирному процессу. Оно проложило путь к улучшению политических отношений между двумя правительствами, позволив им провести совместный политический анализ событий на местах, и дало ирландцам консультативные полномочия в вопросах безопасности и некоторых других вопросах, касающихся Северной Ирландии. Несмотря на то, что миссис Тэтчер по-прежнему не была убеждена в необходимости англо-ирландского процесса (новых саммитов она не организовывала), она заложила основу для того, чтобы оба правительства работали вместе против насилия ИРА и стали двумя опорами для нового мирного процесса. К этому следует добавить тот факт, что премьер-министры Великобритании и Ирландии и их министры иностранных стали регулярно встречаться друг с другом на полях саммитов ЕС, что также способствовало укреплению равноправного партнерства.

Урок 3: Основной вызов заключается в создании структур, в которых участвовали бы все стороны конфликта и которые способствовали бы формированию доверия относительно тех вопросов, которые могут вызывать недоверие. Такие структуры могут быть межправительственными, политическими, структурами в области безопасности или другими. Здесь важно добиться того, чтобы отношения развивались и улучшались.

Юнионистский ответ

Ретроспективно представляется, что неспособность вовлечь в процесс ольстерских юнионистов или представителей боевиков-лоялистов стала для них важной упущенной возможностью, в результате чего англо-ирландское соглашение было заключено без них. Это поднимает ключевой вопрос: когда стороны подключаются к консультациям и при каких обстоятельствах их исключают? Начиная с 1986 г., партии юнионистов объединились в своем жестком противостоянии англо-ирландскому соглашению, проведя массовый митинг перед мэрией Белфаста во главе с преподобным Ианом Пейсли (Демократическая юнионистская партия (*DUP*)) и Джеймсом Молинэ (Ольстерскаяюнионистская партия (*UUP*)). Им казалось, что Маргарет Тэтчер их предала, хотя принцип согласия был теперь закреплен в международно признанном соглашении. Их публичный протест и негативная позиция по отношению к соглашению препятствовали формированию нового мышления в сообществе юнионистских общин. Во многом это провоцировало ситуацию, в которой юнионистский мэйнстрим мог бы продолжать говорить о том, чем он недоволен, а не о том, с чем он согласится или о чем попросит других в плане всеобъемлющего политического процесса.

На фоне исключения юнионистов и расширения межправительственного сотрудничества бывшие заключенные-лоялисты, такие, как Густи Спенс и Дэви Эрвайн из Ольстерских добровольческих сил (*UVF*), а также Джон Макмайкл из Ассоциации обороны Ольстера (*UDA*) начали переосмысливать будущее союза и собственной идентичности посредством самообразования и интенсивных политических дискуссий о том, как можно положить конец конфликту. Тюремный режим в Лонг-Кеше позволил политзаключенным получить доступ к книгам и курсам Открытого университета, а также возможность встретиться, обсудить и глубоко задуматься о том, что произошло насилие, и неважно, было ли оно наступательным или оборонительным. Они медленно пришли к аналогичному осознанию того, что использование насилия или вооруженной борьбы является контрпродуктивным и для их сообщества можно добиться большего посредством другой политической стратегии.

Несмотря на весь политический прогресс между правительствами и среди республиканцев, пронзительное звучание республиканской риторики об избавлении от британского присутствия в Ирландии лишь

делало юнионистов и лоялистов более подозрительными по отношению к мотивам республиканцев. Сообщество юнионистов теперь задавалось вопросом, могут ли их изгнать из Ирландии. По их мнению, они олицетворяли собой британское присутствие в Ирландии, и никакое насилие или исторический ревизионизм не могли бы изменить этот факта.

С постоянным улучшением отношений между британскими и ирландскими правительствами все более актуальным становился вопрос о том, что может стать причиной существенных подвижек в движении юнионизма? Существовали ли лидеры, способные выйти за рамки политики негативной идентичности и придумать новое видение того, чем бы юнионизм мог стать в меняющемся политическом ландшафте?[11] На диаграмме 2 ниже мы описываем это как четвертую составляющую при отсутствующей пятой составляющей.

Урок 4: Правительствам необходимо выявлять новых политических лидеров, которые в равной мере владеют символикой и содержанием. Такие лидеры должны быть в состоянии символизировать устремления своих сообществ, и в то же время способны обсуждать сложные условия будущего урегулирования.

Тупиковая ситуация, невыгодная для обеих сторон

Несмотря на все усилия британских сил безопасности по противодействию угрозам безопасности, вялотекущая война со взрывами бомб и стрельбой, ведущаяся военизированными формированиями, продолжалась. У ИРА все еще была возможность нанести большой ущерб после приобретения взрывчатки Семтекс и тяжелых вооружений у ливийского руководителя, полковника Муаммара Каддафи. Бомба ИРА убила одиннадцать мирных жителей и ранила еще 63 человека в Эннискиллене в 1987 г. на церемонии Дня памяти о погибших предыдущих войн. Картина произошедшего была ужасающей, общественность была в шоке. В следующем году потери были уже с обеих сторон. В Гибралтаре трое безоружных активистов ИРА были убиты *SAS* в спорном инциденте «выстрела на поражение». Их тела были погребены на кладбище Миллтаун в Белфасте, где трое скорбящих были убиты лоялистом Майклом Стоуном. Два дня спустя два сержанта британской армии были убиты, когда их машина оказалась рядом с другой похоронной процессией ИРА. Восемь британских солдат были убиты и 28 ранены в Баллиголи. Три члена ИРА были застрелены *SAS* в Тироне.

Сколько должно выплеснуться насилия до того, как стороны скажут «хватит»? Сколько боли нужно испытать, чтобы люди крикнули «стоп»? Уильям Зартман говорит о возникновении «взаимно болезненного тупика» как том моменте, когда стороны воспринимают издержки и последствия продолжения конфликта более обременительными, чем издержки и последствия урегулирования[12]. В этот момент для политических ли-

деров открывается возможность выйти из порочного круга «око за око» и начать диалог о будущем.

Оглядываясь назад, можно увидеть, что таких подходящих моментов было два: один в конце 1980-х и один в начале 1990-х гг. после еще большего всплеска жестокого насилия. Британские военные стратеги поняли, что они не могут победить ИРА в военном отношении, но они, безусловно, могут сдерживать их. Фактически оперативные возможности ИРА были в значительной степени подорваны информаторами и работой британской разведки с использованием более эффективных электронных устройств. Как пояснял журналист Би-би-си Питер Тейлор «британцы просто слишком много знали»[13]. С другой стороны, видные лидеры ИРА начали признавать, что они не выиграют в этой борьбе, что британский военный режим не может быть побежден, и необходимо начинать переговоры. Экс-заключенный ИРА Брендан Хьюз сказал Тейлору: «В противном случае единственной альтернативой было бы [продолжать] бессмысленную войну, к которой, я думаю, лидеры были не готовы»[14]. Они могут продолжать террор, но станут ли они ближе к своей цели — уходу Великобритании и объединенной Ирландии?

Урок 5: Мирный процесс набирает обороты, когда каждая сторона признает, что военная победа над другой стороной недостижима. Однако лидеры должны подготовить почву для переговоров и выяснить, возможен ли диалог. Первым безопасным шагом к этому может стать контакт со своим противником через частные неофициальные каналы.

Непубличный диалог через неофициальные каналы

В 1987 г. отец Алекс Рид, священник-редемпторист в монастыре Клонар в Западном Белфасте, попытался определить четкий набор принципов и целей республиканцев, который мог бы стать основанием для обмена идеями с другими националистическими партиями, такими, как СДЛП, и ирландским правительством во главе с премьером Чарльзом Хауги. Он предложил каждой из сторон шесть принципов и двенадцать ступеней, разработанных посредством секретного и неофициального канала связи между Джерри Адамсом и кардиналом Томасом О Фии, епископом всей Ирландии. В январе 1988 г. Джон Юм взял на себя смелость встретиться с Джерри Адамсом для предварительных переговоров в монастыре Клонар[15]. Юм был привержен диалогу и был одним из ведущих участников «Форума Новой Ирландии», на котором четыре националистические партии в Дублине в 1983–1984 гг. собрались для достижения националистического консенсуса.

Это привело к серии межпартийных дискуссионных сессий между четырьмя представителями Шинн Фейн и СДЛП соответственно, включая лидеров партии. Дискуссии начались 23 марта 1988 г. и закончились в сентябре в загородной резиденции Сентрал-Джерард в Северном Белфасте.

Отец Рейд не участвовал в организации сессий, предоставив это участвующим сторонам, как это сделал Терье Рёд-Ларсен в переговорах в Осло по ближневосточному мирному процессу в 1992 г. Эти интенсивные и иногда напряженные переговоры основывались на документах, подготовленных каждой из сторон для обсуждения общей стратегии в целях достижения единства Ирландии. Для Шинн Фейн единство означало единую политическую территорию, тогда как для СДЛП это означало сплоченный народ, включая как зеленые, так и оранжевые традиции.

Диаграмма 2: Строительные блоки в архитектуре мирного процесса: предварительная фаза переговоров в Северной Ирландии

Строительный блок 2: Британско-ирландское политическое сотрудничеств на высоком уровне

1985: Англо-ирландское соглашение (АИС)
1993: Декларация Даунинг-Стрит

Ключевая роль правительств

Ирландское правительство (Ирландская республика)	Британское правительство (Великобритания)
• Гаррет Фицджеральд • Чарльз Хьюи • Альберт Рейнольдс	• Маргарет Тэтчер • Джон Мэйджор • Питер Брук

Предложения Юма-Адамса 1992 г.	Неформальные контакты только с Молинэ
Строительный блок 3: *Диалог националистов и республиканцев 1988–94 гг.* Джон Юм (СДЛП) и Джерри Адамс (Шинн Фейн), которых свел отец Алекс Рейд в монастыре Клонар	*Отсутствие строительного блока 5:* Юнионисты придерживаются старого мышления, препятствующее действиям на основе принципов согласия. DUP и UUP объединяются в 1985 г., чтобы заблокировать АИС; относятся с подозрением к прекращению огня ИРА

Лоялисты остаются изолированными

Строительный блок 1: Внутреннее созревание Шинн Фейн: после голодовки 1981 г. появляется стратегия голоса и оружия	Джон Юм и Форум новой Ирландии переосмысляют концепцию единой Ирландии как единство людей, а не единство территории	*UUP* — Ольстерская юнионистская партия *DUP* — Демократическая юнионистская партия Преподобный Иан Пейсли	*Строительный блок 4:* Лоялистские военизированные группы формируют политические партии: UVF во главе с Дэви Эрвайном и UDA

Урок 6: В центре этнического конфликта обычно стоят такие вопросы, как территория, власть и ресурсы. На самом деле, речь идет о людях. В Ирландии насилие совершалось с целью объединения территории. Однако же все дело было в том, что люди осознавали себя разделенными. Иногда преодоление этнического конфликта связано с формированием единства сердец и умов с тем, чтобы люди могли действовать в общих целях, не чувствуя угрозы друг от друга, несмотря на различия в идентичности.

Джон Юм и Джерри Адамс продолжали проводить непубличные встречи еще четыре года для обсуждения ключевых принципов[16]:

- национальное самоопределение и поддерживают ли ирландцы насилие;
- роль британского правительства и то, что подразумевается под британским уходом;
- вето юнионистов на изменения и принцип согласия;
- альтернативы вооруженной борьбе, которые предполагали бы максимальный консенсус среди ирландских националистов.

Между ними возникло новое понимание того, как пересмотреть «присутствие Британии в Ирландии таким образом, чтобы это привело к миру и стабильности»[17]. Они сформировали предложения Юма-Адамса, набор принципов, которые в конечном итоге вошли в Декларацию Даунинг-стрит в декабре 1993 г. после переговоров на высшем уровне между двумя правительствами. Этот третий строительный блок в архитектуре мирного процесса открыл путь для выхода из конфликта.

Новый британско-ирландский политический ландшафт

С падением Берлинской стены в 1989 г. и окончанием холодной войны изменился международный контекст, что создало более благоприятные условия для мирного процесса. В Лондоне произошли политические изменения — уход Маргарет Тэтчер и назначение Джона Мэйджора премьер-министром в ноябре 1990 г. Он сделал Северную Ирландию приоритетным вопросом. Его государственным секретарем по делам Северной Ирландии стал Питер Брук. Брук был проницательным политическим деятелем с хорошим пониманием Ирландии, ее истории и политики благодаря своим ирландским корням. Он вновь открыл секретный канал связи с высокопоставленными лидерами ИРА, который был установлен через бизнесмена Брендана Даддииз Дерри[18] и получил от них серьезный сигнал о том, что ИРА хотела бы положить конец конфликту. Джон Мэйджор сомневался по поводу того, является ли эта информация подлинной и правдоподобной: «Была ли временная ИРА действительно готова положить конец насилию? Или это была просто уловка? Хотели ли они склонить правительство к переговорам, в ходе которых они потребовали бы неоправданных уступок в обмен на пре-

кращение убийств невинных людей? Если эти переговоры провалятся, не будут ли они тогда обвинять нас в возобновлении насилия?»[19]. Несколько лет спустя у Джонатана Пауэлла, начальника штаба премьер-министра Тони Блэра, были похожие мысли: «Правительствам демократических стран очень сложно объяснить гражданам, почему они ведут диалог с террористами, виновными в убийствах, не имеющих оправданий. Но именно с вашими врагами, а не с вашими друзьями, следует разговаривать, если вы хотите разрешить конфликт»[20].

Брук прекрасно понимал, насколько тщательно нужно подбирать слова в разговоре с республиканцами, и хотел указать на готовность британцев помочь положить конец конфликту. В ноябре 1990 г. он сделал неожиданное публичное заявление, которое было одобрено Джоном Мейджором, в котором было отражено то, что, как ему было известно, имело стратегическое значение для непубличного канала Рида/Юма/Адамса. Он сказал, что у британского правительства «нет эгоистичных стратегических или экономических интересов в Северной Ирландии (...) Цель Британии — не оккупировать, не угнетать и не эксплуатировать»[21]. Это означало, что если бы явное большинство людей в Северной Ирландии выразило желание выйти из состава Великобритании, Великобритания не стала бы ее удерживать. «Мы не против стремления к суверенной, объединенной Ирландии, мы против его насильственного выражения»[22]. Юнионистам было трудно понять это заявление, которое их сильно обеспокоило, ведь они привыкли полагаться на изречение Тэтчер, что Северная Ирландия была, как она выразилась, «такой же британской, как Финчли [ее избирательный округ в Англии] ».

То, что они теперь слышали от Питера Брука и нового премьер-министра, подразумевало, что статус-кво жестких позиций и вековой вражды стал неприемлемым, и все должно измениться. Юнионисты с некоторым волнением восприняли это заявление и попытались преуменьшить его значение, преподнося его как случайно брошенную фразу. Они не хотели ни малейшего ослабления своих позиций, что могло бы быть истолковано их согражданами как слабость перед лицом насилия ИРА в отношении членов их сообщества.

Основываясь на мышлении Джона Юма, Брук инициировал процесс, который был направлен на решение трех проблемных областей взаимоотношений: в Северной Ирландии, между Севером и Югом, а также между Великобританией и Ирландией. Они стали известны как взаимосвязанные «три нити» с ключевой оговоркой, что ничто не будет согласовано до тех пор, пока все не будет согласовано. Позднее они будут включены в Соглашение Страстной пятницы 1998 г.

Джон Мейджор установил дружеские отношения с Альбертом Рейнольдсом, когда они встретились в Совете министров финансов ЕС. Так совпало, что они в 1992 г. стали премьер-министрами, и оба подошли к этому вопросу с меньшим идеологическим багажом, не пыта-

ясь сводить исторические счеты. Они увидели необходимость в надежном договоре, понимая, что они не предадут друг друга. Их отношения не обошлись без трений, и между ними происходили напряженные встречи, особенно саммит в Дублине; но Рейнольдс был настроен создать условия для соглашения о прекращении огня, основанного на консенсусе националистов по поводу мира, который с его помощью был сформирован между СДЛП и Шинн Фейн. Он хотел добиться общего консенсуса относительно того, что если ИРА призовет к прекращению огня, то для республиканского движения двери будут открыты и им будут предложены места за столом переговоров. В рамках этой стратегии накануне объявления о прекращении огня в декабре 1993 г. британские и ирландские правительства представили Декларацию Даунинг-стрит. Особенно важно, что в создании декларации приняли участие военизированные группы лоялистов, которые были в курсе происходящего.

Урок 7: Правительства и другие акторы могут привнести политический кислород в процесс, который задыхается в насильственной или оппозиционной риторике, тем самым укрепляя порочный круг. Этот новый кислород может выражаться в форме политических сигналов, заявлений и политических действий, которые дают понять тем, кто участвует в насилии, что может открыться новый стратегический политический путь. Хотя эти заявления могут свидетельствовать о готовности идти мирным путем, добросовестность лиц, участвующих в насилии, остается предметом проверки.

Риски политического доверия, связанные с прекращением насилия

Билл Клинтон понял, что ему нужна поддержка американцев ирландского происхождения для победы в президентской гонке, и он пообещал, что если он будет избран, то сделает Ирландию важным приоритетом для своей администрации, назначив специального посланника. Среди последовательных шагов по укреплению доверия, которые были сделаны после объявления о Декларации Даунинг-стрит, было давление на республиканское движение с целью склонить его к прекращению огня. В январе 1994 г. ирландское правительство, Джон Юм и Шинн Фейн пытались убедить Клинтона позволить Адамсу выступить на конференции по Северной Ирландии. Госдепартамент США и британское посольство в Ирландии решительно выступали против этого, и в конечном итоге все сводилось к готовности президента поставить свою подпись. На Клинтона и заместителя советника по национальной безопасности США Нэнси Содерберг оказывали давление, чтобы они выдали 48-часовую визу Адамсу, тем самым посылая сигнал о том, что США верны своему слову и поддерживают консенсус националистов в пользу мира. Проблема для Соединенных Штатов заключалась в том, что это решение

было необходимо для удерживания Шинн Фейн и ИРА в рамках курса на прекращение огня, но, на самом деле, оно встретило большое сопротивление в американском истеблишменте, и дело тут было не в Адамсе, а в том, что британцы были самыми близкими международными союзниками. Ставки были высоки, как никогда, и это оказалось серьезной дилеммой для администрации США.

Содерберг и Клинтон разумно предположили, что предоставление визы приведет к готовности Адамса обеспечить прекращение огня со стороны ИРА и даст возможность мирному процессу продвинуться вперед. Если бы Адамс этого не сделал, Клинтон бы прекратил его поддержку[23]. Однако это дало бы оппонентам Адамса в республиканском сообществе повод сказать: «Им нужно только одно: наша капитуляция и уничтожение ИРА». В последний момент виза была дана, и это оказалось моментом медиа-триумфа для Адамса, который встречался с членами Конгресса и выступал на телевизионных ток-шоу. Адамс полностью соблюдал условия Клинтона и говорил только о мире. Вернувшись домой, Адамс использовал тот факт, что ирландское правительство сыграло ключевую роль в обеспечении его визы, чтобы укрепить свои позиции в рамках Шинн Фейн и ИРА. Готовность США пойти навстречу ирландцам служила доказательством того, что мирный процесс продвигал политические цели республиканского движения. Это изменило баланс сил внутри движения. Если насилие любого рода или даже угроза насилия сохранились бы, то все успехи в достижении консенсуса между Дублином, Вашингтоном и СДЛП испарились бы, и это стало бы лишь еще одним шагом назад.

Урок 8: Берите на себя политические риски ради установления мира. Политические лидеры должны быть сами почти одержимы идеей мира, чтобы рискнуть и попытаться его обрести. Чем выше доверие к лидеру, берущему на себя риски, тем больше вероятность успеха. Когда кому-то из мировых лидеров приходится брать на себя решение множества проблем, чтобы открыть двери для тех, кто исключен из процесса, это, в свою очередь, обязывает его удержать их внутри процесса.

Эндшпиль

Следующий шаг состоял в том, чтобы Шинн Фейн смогла обеспечить прекращение огня. Группа американских бизнесменов ирландского происхождения, собранная Найлом О'Даудом, издателем газеты «Ирландский голос» в Нью-Йорке[24], сыграла важную роль в том, чтобы Шинн Фейн и ИРА смогли пойти по этому пути. Весной 1994 г. шли жаркие внутренние дискуссии среди республиканцев о том, чем пришлось поступиться и что удалось получить взамен. Сторонники жесткой линии утверждали, что прекращение огня ИРА исторически всегда ос-

лабляло организацию и мешало вооруженной борьбе, упирая на то, что британские и ирландские правительства хотят уничтожить республиканизм. Они полагали, что любой мирный процесс, связанный с ИРА, прекратит борьбу за уход англичан из Ирландии и неизбежно приведет к компромиссу. Таким образом, для Адамса было крайне важно, зайдя так далеко, повести за собой все движение и минимизировать размер любой отколовшейся группы. Внутреннее управление республиканским движением во избежание возможного раскола теперь становилось все более важным. Вот почему Джерри Адамс был вынужден идти с добровольцами ИРА, несущими гроб погибшего члена ИРА, убитого во время взрыва бомбы на шоссе Протестант Шанкилл в октябре 1993 г. В результате этого взрыва погибло девять человек. Адамсу также необходимо было продемонстрировать свою приверженность ИРА публично, потому что он знал, как много он будет просить у республиканского движения в ближайшие месяцы.

Урок 9: Подготовьте политический мейнстрим для включения представителей бывших военизированных формирований в политический процесс и управляйте ожиданиями людей с любой из сторон. Организации, использующие насилие, объединены тем, против чего они выступают, но они редко остаются вместе, когда идут на компромисс.

После множества секретных собраний и проведения Общей армейской конвенции ИРА летом 1994 г. ИРА была готова принять решение. Однако оставалось преодолеть еще одно препятствие. Теперь для ветерана-республиканца Джо Кэхилла потребовалась виза, чтобы поехать в США и заверить тех, кто поставлял деньги на оружие, что движение вступает в новую фазу, характеризующуюся политическими действиями, а не военной борьбой. Главное послание состояло в том, что движение было едино в своем решении и что Адамс и МакГиннесс получили поддержку подавляющего большинства республиканцев. Когда премьер-министр Альберт Рейнольдс снова нажал на Клинтона, чтобы получить одобрение на допуск Кэхилла в США, Клинтон заметил: «Вы видели резюме этого парня?», на что Рейнольдс, как утверждается, ответил: «Я не думал, что вы прочтете, что он был членом Легиона Марии [консервативной католической группы] ». И снова Рейнольдс убеждал в необходимости дать визу, британцы выступили против, а Клинтон был проинформирован Госдепартаментом, что на кону его политическая репутация. В конце концов, виза была предоставлена. Однако все правительства устали от требований и тестов. Настало время для Адамса и остальных объявить прекращение огня. Кэхилл отправился в США, и сорок восемь часов спустя, 31 августа 1994 г., после 25 лет насилия временная ИРА объявила о полном прекращении военных действий. Впервые за четверть века ружья и бомбы одной из самых опасных, дисциплинированных и жестоких организаций замолчали. За этим последо-

вало объявление о прекращении огня лоялистов в октябре. В конечном итоге, для Шинн Фейн/ИРА и сторонников лоялистов представилась возможность сесть за стол переговоров.

Урок 10: Диаспора потенциально способна сыграть решающую роль в финансировании и поддержке вооруженной борьбы. Из этого следует, что та же самая диаспора может играть столь же важную роль в поддержке тех, кто желает добиться мира. В развивающемся мирном процессе важно добиться того, чтобы те, кто ранее поддерживал вооруженную борьбу, перестал оказывать поддержку боевикам, желающим продолжать насилие.

Эти тринадцать лет миротворчества показывают, что деэскалация затяжного конфликта между религиозными и этническими партиями — это медленный процесс, включающий долгое поэтапное выстраивание отношений и анализ конфликта, включающий в себя тонкую настройку используемого языка. Спустя десять лет ирландский премьер Брайан Коуэн заметил: «Миротворчество — это долгий путь. Не пытайтесь достичь пункта назначения за первые несколько шагов. Начните путешествие, и цель сама найдется».

Когда сторонники противоположных мнений взаимодействуют друг с другом, они укрепляют доверие, подтверждая свою готовность сесть за стол переговоров. В то время как на раннем этапе это лучше всего делать тайно через третью сторону, прямой диалог лицом к лицу имеет огромное значение для устранения негативных стереотипов. Это позволяет сторонам слышать и понимать, как прошлые события повлияли на их сообщество, помогает осознать природу политической травмы прошлого и разобраться в политических проблемах, которые необходимо решить, чтобы добиться урегулирования. Вот где накачка политического кислорода со стороны правительств в ходе интенсивных дискуссий позволила националистическим партиям заново выстроить отношения и создать новые политические рамки. Однако была упущена возможность привлечь юнионистские партии к аналогичному деэскалационному процессу [как показано в правой части диаграммы 2]. Они не смогли завоевать доверие собственного протестантского сообщества и укрепить отношения между Великобританией и Ирландией, Ирландской Республикой и Северной Ирландией, а также внутри Северной Ирландии.

И в заключение, главный извлеченный урок: хотя мы все совершенно разные по своей природе, как люди мы объединены общей судьбой, живя на этих островах как британцы, ирландцы, шотландцы, валлийцы, а также множество других идентичностей. Мы можем сделать так, чтобы наше будущее отличалось от нашего прошлого. Как говорил Дэвид Эрвайн, лидер лоялистов: мы все можем быть жертвой ненависти, которая передалась нам через «процесс заучивания», и это исказит наше ви-

дение будущего, если мы не научимся «процессу мышления», который позволит нам изменять наши отношения с теми, с кем мы конфликтуем.

Примечания:

[1] *Zartman I. W.* Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond // International Conflict Resolution After the Cold War / Stern P. C., Druckman D. (eds). National Research Council. Washington, 2000. PP. 225–250. Здесь: P. 226–232.

[2] См.: *Moloney E.* A Secret History of the IRA. London, 2007; *Beresford D.* Ten Men Dead: The story of the 1981 Hunger Strike. New York, 1987.

[3] См.: *O'Rawe R.* After lives: The Hunger Strike and the Secret Offer that Changed Irish History. Dublin, 2010; *Hennessey T.* Hunger Strike: Margaret Thatcher's Battle with the IRA 1980–1981. Dublin, 2014.

[4] Цит. по: *English R.* Armed Struggle: The History of the IRA. Oxford, 2004. P. 225.

[5] Цит. по: *Garland R.* Gusty Spence. Belfast, 2001. P. 243.

[6] *Lilja J.* Ripening Within? Strategies Used by Rebel Negotiators to End Ethnic War // Negotiation Journal. 2011. № 3. PP. 311–342.

[7] *FitzGerald G., Garret J.* Tales From the Political Front Line. Dublin, 2010. P. 363.

[8] *FitzGerald G.* All in a Life. Dublin, 1991. P. 521.

[9] См.: *Mallie E., McKittrick D.* Endgame in Ireland. London, 2001. Эта книга легла в основу сценария одноименного трехсерийного телевизионного совместного проекта BBC/RTE. Сегодня он доступен на YouTube.

[10] См.: *O'Leary B., McGarry J.* The Politics of Antagonism: Understanding Northern Ireland. Second edition. London, 1996.

[11] Подробнее см.: *Berti B., Knobel A. H., Mason G.* The Role of Intra-Group Consensus-Building in Disarming Militant Groups in Northern Ireland //Journal of Mediation & Applied Conflict Analysis. 2015. № 1.

[12] *Zartman I. W.* Цит. раб. PP. 228–229.

[13] *Taylor P.* Brits: The War against the IRA. London, 2001. P. 308.

[14] Там же.

[15] См.: *Moloney E.* Цит. раб.

[16] См.: *Adams G.* A Farther Shore: Ireland's Long Road to Peace. New York, 2003. PP. 76–84.

[17] Там же. P. 78.

[18] См.: *Moloney E.* Цит. раб. P. 406.

[19] *Major J.* The Autobiography. London, 1999. P. 431.

[20] *Powell J.* Great Hatred, Little Room: Making Peace in Northern Ireland. London, 2008. P. 312.

[21] *Major J.* Цит. раб. P. 435.

[22] Там же.

[23] См.: *Mallie E., McKittrick D.* Цит. раб.

[24] См.: *O'Dowd N.* An Irish Voice. Dublin, 2010.

Концепция всеобъемлющей безопасности: три измерения и межизмеренческие вызовы

Специальная тема: миграция и беженцы на территории ОБСЕ

Свенья Гертхейс / Сабине Манниц

Изоляция или участие: защита беженцев и миграционная политика в условиях кризиса

Дискуссии о миграционной политике являются одной из наиболее острых тем, стоящих на европейской политической повестке, как минимум, с лета 2015 г. Вопрос о свободном перемещении рабочей силы в рамках Европейского союза сыграл немаловажную роль в ходе недавнего референдума о выходе Соединенного Королевства из ЕС (*Brexit*). В свою очередь, венгерское правительство провело референдум (хотя и безуспешно) с тем, чтобы заблокировать решения ЕС, предусматривающие распределение беженцев (главным образом из Сирии) по всему ЕС в соответствии с установленными квотами. В то же время, министр внутренних дел Германии заявил, что «миграционный кризис» постепенно разрешается, хотя все большее число людей продолжает пересекать Средиземное море в поисках убежища в ЕС[1]. В этой сложной ситуации, когда повестка дня, по всей видимости, определяется страхом, антипатией и сиюминутными политическими интересами, трудно инициировать дискуссию, нацеленную на решение проблем. Не в последнюю очередь это происходит потому, что такие термины, как беженцы и убежище, миграция и интеграция, употребляются довольно хаотично и в разных значениях. Общественный дискурс переполнен понятиями, используемыми в политизированной манере: иммигрант, «ищущий убежище», беженец и мигрант — каждый из этих терминов вызывает (на сознательном или подсознательном уровне) конкретные ассоциации и чувства. В связи с этим, разъяснение терминологии, юридических прав, а также действующих норм и правил является необходимым условием для политически ответственных действий в области миграции и интеграционной политики.

Эта статья начинается с рассмотрения различий между вышеназванными понятиями и уточнения их (международно-) правового статуса. Затем мы проанализируем, какие существуют подходы к регулированию вопросов, касающихся беженцев, миграции и инте-

Примечание: Версия этой статьи ранее была опубликована как: *Gertheiss S., Mannitz S.* Flucht, Asyl, Migration, Einwanderung: Begriffsverwirrungen und politische Defizite [Беженцы, убежище, миграция и иммиграция: путаница в понятиях и политические проблемы] // *Johannsen M. et al.* Friedensgutachten 2016. Münster 2016. P. 46–58.

грации, — как в глобальном масштабе, так и в рамках ЕС. Мы также продемонстрируем, что в области политики, касающейся беженцев, существуют многочисленные многосторонние инструменты, которые, однако, не применяются в условиях кризиса. Напротив, миграция и интеграция остаются в основном вопросами национальной политики, а это приводит к напряженности и противоречиям, которые необходимо решать на европейском уровне, чтобы обеспечить более эффективное реагирование и предотвратить человеческие страдания. В том, что касается иммиграции беженцев, мы выступаем за европейский механизм солидарных действий, который мог бы заменить неудачную/нефункционирующую «Дублинскую систему». Мы также призываем к совершенствованию возможностей для легальной миграции. Это позволило бы разработать более полноценные политические инструменты, обеспечить поддержку интеграционных процессов и компенсировать пробелы в правовой системе Шенгенской зоны. Кроме того, необходимо срочно модернизировать институты, занимающиеся миграционной и интеграционной политикой: как на национальном, так и на европейском уровне. Так, Германия, которой уделяется особое внимание в этой статье ввиду ее центральной роли в борьбе с «миграционным кризисом», до сих пор не имеет ни национального иммиграционного законодательства, ни федерального министерства с соответствующими функциями.

Беженцы — миграция — интеграция

Резкое увеличение числа людей, ищущих убежище, особенно в южноевропейских странах, вынудило ЕС обратить внимание на ряд своих структурных проблем. Стало очевидно, что существующие стратегии помощи беженцам и механизмы контроля за внешними границами ЕС, разработанные за последние 20 лет, недостаточно надежны. Политическая дискуссия по поводу «миграционного кризиса», то есть кризиса ЕС в решении проблемы наплыва большого числа беженцев из зон конфликта, отражает слабость подхода Евросоюза к таким вопросам, как предоставление убежища, миграция и интеграция. В последние годы из-за страха перед общим крахом политического порядка, нередко сопровождаемого едва скрытой ксенофобией, все чаще звучали призывы к немедленным депортациям и отказу в предоставлении убежища, которые нарушали бы международное право и права человека. Иммиграция — будь то беженцев, или трудовых мигрантов — является основной темой политических кампаний по всей Европе. Тем не менее, общественному дискурсу слишком часто не хватает фактических знаний и четких терминов, необходимых для оценки явлений миграции и возможных, с правовой точки зрения, вариантов политических действий.

Беженцы

Хотя СМИ и политики склонны применять термин «беженец» ко всем лицам, которые прибывают в ЕС нелегально, на самом деле, это понятие имеет точное определение в международном праве. Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол к Конвенции 1967 г. подразумевают под категорией «беженец» любое лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны»[2]. Согласно положениям Конвенции, беженцы имеют право на международную защиту. Подавляющее большинство государств во всем мире признает Конвенцию и Протокол, включая все государства-члены ЕС[3]. В некоторых государствах это право подкреплено также и национальными законами. В Германии, например, право на убежище закреплено в конституции[4].

Право на получение статуса беженца и право на защиту — это индивидуальные права; из них вытекают два принципа, которые также являются обязательными в соответствии с обычным международным правом: принцип невысылки[5] и запрет дискриминации[6]. Первый принцип предполагает, что беженец не может быть возвращен или выслан в страну, где его жизни или свободе угрожает опасность. Принцип недискриминации, в свою очередь, подразумевает, что никто не должен быть ущемлен в правах из-за своей расы, религии или гражданства, в том числе — лишен возможности подать прошение об убежище. Однако, поскольку не все лица из числа тех, на кого распространяется принцип невысылки, являются беженцами в смысле Конвенции о статусе беженцев 1951 г., была создана еще одна категория защиты в соответствии с так называемой концепцией «дополнительной защиты». Дополнительная защита может быть предоставлена, например, людям, которым угрожает опасность в результате гражданской войны на их родине, но которые не принадлежат к определенной политической или социальной группе, явно сталкивающейся с преследованием со стороны государственных или негосударственных субъектов.

Миграция

Понятия «беженец» и «убежище» имеют точные юридические определения, а вот «миграция» и «мигранты» — нет[7]. С одной стороны, эти термины используются для общего обозначения тех, кто меняет свое основное место жительства (обычно, пересекая национальные границы): будь то по трудовым или личным причинам, добровольно или нет. В то же время термин «мигрант» также используется в явном контрасте с понятием «беженец» и применяется к тем лицам, которые в настоящее

время не признаны законом как подвергающиеся преследованию. В общем и целом, однако, это не обязательно означает, что они покинули свои страны без внешнего давления. Поэтому в академических дискуссиях для описания людей, спасающихся от физического насилия, абсолютной нищеты или экологических катастроф, используются такие понятия, как «кризисная миграция», «миграция выживания», «миграция перед лицом насилия» и «вынужденная миграция». Сюда также можно включить категорию климатических беженцев, то есть людей, которые лишились средств к существованию вследствие изменений окружающей среды. Используя этот точный лексикон, специалисты в области миграции могут сосредоточить свое внимание на глобальных связях между различными формами миграции и политическими факторами, которые в конечном итоге заставляют людей менять место жительства. Понятие «принудительная миграция» свидетельствует о том, что нельзя четко противопоставить «настоящих» беженцев и «добровольных» мигрантов, которые якобы «только» стремятся к более комфортному существованию в другом государстве, и которые поэтому часто пренебрежительно обозначаются как «экономические мигранты» или «псевдо-беженцы».

Интеграция

В контексте темы принятия мигрантов — будь то беженцев или остальных групп мигрантов — нередко используется еще один политизированный термин: «интеграция». В ЕС ответственность за интеграционную политику лежит исключительно на его государствах-членах. Однако различные государства имеют совершенно разную историю миграции. Так, Франция, Германия и Соединенное Королевство на протяжении десятилетий являлись странами назначения для большого числа иммигрантов — пусть даже на уровне политической риторики Германия долгое время и пыталась отрицать этот факт. Напротив, восточноевропейские государства, такие, как Польша, еще в недавнем прошлом, как правило, являлись странами происхождения мигрантов и соответственно имеют недостаточно опыта в области иммиграции. Принимая во внимание эту разницу в национальном самовосприятии, институциональные различия между странами, а также специфические требования, которые мигранты должны выполнять, в том числе, для выхода на рынок труда, правительства вряд ли откажутся от приоритета национального законодательства в области миграционной политики в обозримом будущем. Тем не менее, эмпирические исследования о влиянии различных стратегий национальной интеграции (например, политики натурализации во Франции, ассимиляционной политики в Германии и мультикультуралистских подходов, применяемых в таких странах, как Нидерланды и Британия), а также все более громкие призывы со стороны частного сектора в поддержку иммиграции, которая представляется желательной с экономической и демографической точек зрения (вклю-

чая иммиграцию из стран, не входящих в ЕС), привели к принятию европейской рамочной стратегии. Под эгидой Европейской комиссии в 2004 г. был принят комплекс общих основополагающих принципов, а в 2005 г. была разработана общая повестка дня, призванная служить основой для интеграционной политики государств-членов ЕС. Все эти меры основаны на концепции интеграции как «динамичного, двустороннего процесса взаимного приспособления всех иммигрантов и жителей государств-членов» в соответствии с «основными ценностями Европейского Союза»[8]. Это определение не является чем-то новым в академическом дискурсе, но оно может служить важной отправной точкой в политическом контексте. В первую очередь, это связано с тем, что политика интеграции, эффективно реализуемая многими государствами ЕС, а также подходы, которые доминируют в публичном дискурсе в этих странах, часто не рассматривают интеграцию как «двусторонний процесс», который равным образом предъявляет определенные требования и к «большинству населения», но скорее, исключительно как вопрос приспособления мигрантов к существующим условиям и обычаям. Именно из-за этого к понятию «интеграция» исследователи часто относятся с осторожностью, поскольку оно скорее ассоциируется с ассимиляцией, чем с инклюзивностью.

Нормативная практика: международная защита беженцев и национальный суверенитет

Как показывает этот терминологический обзор, какого-либо правового регулирования миграции на международном уровне практически не существует. Нет также и каких-либо посвященных миграции международных инструментов, подобных тем, что с 1950-х гг. направлены на обеспечение защиты беженцев и разрешение их проблем (в том числе путем содействия их возвращению, интеграции в странах первого прибытия или долгосрочного переселения в третьи страны); к таким инструментам относятся Женевская Конвенция о статусе беженцев, Протокол, касающийся статуса беженцев, а также Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ).

Аналогичная ситуация сложилась и в ЕС, где для решения миграционных проблем существует довольно мало общих инструментов, по сравнению с числом таких инструментов, относящихся к теме беженцев. Значение этой политической темы символически возросло после реорганизации Европейской комиссии в 2014 г., когда Департамент внутренних дел был переименован в Главное управление по вопросам миграции и внутренним делам. Кроме того, Европейский совет также внес свой вклад, подтвердив общие основополагающие принципы политики интеграции. Они призваны обеспечить а) интеграцию посредством участия, б) активизацию действий на местном уровне и в) вовлечение

стран происхождения, тем самым создавая условия, которые позволят иммигрантам успешно участвовать в экономической, социальной, культурной и политической жизни стран-членов. Однако, в отличие от политики в области работы с беженцами, управление иммиграцией по-прежнему в значительной степени зависит от стран-членов, в то время как ЕС может давать лишь рекомендации. Это удивительно, учитывая тот факт, что свобода передвижения внутри ЕС означает, что существование различных национальных миграционных стратегий и условий для натурализации сказываются на всем ЕС.

Хотя в миграционной политике на уровне ЕС прогресс пока очень слабый, положительные результаты куда более очевидны среди отдельных государств-членов. В Германии, например, за последние 15 лет даже многие консерваторы отказались от использовавшегося десятилетиями ложного утверждения о том, что Германия не является страной иммиграции. До этого правящая красно-зеленая коалиция СДПГ и «Зеленых» (1998–2005 гг.) уже ограничила правило предоставлять гражданство только по праву рождения на ее территории (*ius soli*), чтобы соответствовать современным реалиям и сделать Германию более привлекательной для жизни мигрантов. С учетом демографических процессов в Германии экономисты и социологи призывают к еще большей открытости для иммиграции в качестве необходимого средства стабилизации национальной экономики и системы социального обеспечения в стареющем обществе. Тем не менее, Берлин до сих пор не представил на рассмотрение национальный закон об иммиграции, возможно, опасаясь, что более сильная про-иммигрантская позиция отпугнет избирателей. При этом Экспертный совет немецких фондов в области интеграции и миграции уже много лет регистрирует высокую степень готовности немецких граждан к повышению уровня иммиграции, причем не только с точки зрения «привлечения наиболее квалифицированных кадров», но и по гуманитарным соображениям. Готовность немцев в прошлом году принять и поддержать беженцев наглядно это подтвердила. И хотя в 2015–2016 гг. многие из них сильно критиковали свое правительство, — отчасти из-за отсутствия информации, отчасти из-за внутренних политических споров о том, как надо действовать, — большинство по-прежнему выступало за принятие людей, спасающихся от политических преследований и войны[9]. Так, весной 2016 г. большинство опрошенных немцев (61 %) заявило, что они не испытывают сильной обеспокоенности или вовсе не имеют возражений против притока беженцев[10].

За последние два года европейские нормы, касающиеся беженцев, в отличие от норм, связанных с миграционной политикой, значительно расширились. Разработка Общей европейской системы убежища (ОЕСУ) была, с одной стороны, предназначена для того, чтобы беженцы не могли подавать заявление на предоставление убежища в нескольких государствах ЕС. В то же время ОЕСУ была призвана установить мини-

мальные стандарты защиты беженцев на всей территории Евросоюза. Эти правила были закреплены в таких документах, как Хартия ЕС об основных правах и Шенгенский кодекс о границах. Помимо этого были достигнуты определенные успехи касательно признания необходимости защиты беженцев, в том числе от преследований со стороны негосударственных субъектов и по гендерному признаку. Однако, по сути, общей европейской системы убежища, предлагающей эффективную защиту, до сих пор так и не существует. Меры ЕС часто концентрируются на проектах, связанных с управлением границами и сдерживанием людей, ищущих убежища. Готовность проявить солидарность к беженцам и разделить ответственность за их судьбу в различных странах ЕС представляется неравномерной. Однако Дублинский регламент, лежащий в основе положений политики ЕС в области предоставления убежища, не проводит различий между государствами-членами, которые могут легко принять большое число беженцев, и теми странами, которые на это не способны. Даже перед лицом кризиса, разворачивающегося с лета 2015 г., существующие механизмы, которые должны были бы применяться в случае «массового притока» беженцев, не были активированы. Вместо этого Европейская комиссия со ссылкой на статью 78 (3) Лиссабонского договора стремилась создать временный механизм перемещения людей, ищущих убежища. Эти шаги были направлены, прежде всего, на то, чтобы облегчить давление на страны первого прибытия, Италию и Грецию. Однако негативная реакция многих стран-членов на данную программу продемонстрировала, насколько далеко ЕС находится от поиска согласованного решения.

Обзор миграционной политики

На европейском уровне готовность к солидарности по отношению к беженцам и соблюдению их основных прав слаба. К началу июля 2016 г. только 2826 человек были переселены в рамках ЕС[11]. Словакия и Венгрия даже подали иск в Европейский суд против процесса переселения, одобренного большинством министров внутренних дел ЕС осенью 2015 г., несмотря на то, что Венгрия, Чехия, Словакия и Румыния выступили против. В октябре 2016 г. Венгрия также провела референдум, в ходе которого механизм переселения был отклонен подавляющим большинством голосов. Однако для вступления результатов голосования в силу явка избирателей была недостаточной. В отсутствие процедуры переселения ответственность за обработку ходатайств о предоставлении убежища и принятие или возвращение беженцев непропорционально ложится на такие страны, как Греция и Италия. Неспособность Греции справиться с этими задачами, даже до резкого роста числа беженцев, была продемонстрирована несколькими решениями Европейского суда; в результате возвращение беженцев в Грецию больше не допускается[12].

Однако другие государства-члены также неохотно выполняют положения ОЕСУ. Так, в октябре 2015 г. Европейская комиссия зарегистрировала 40 случаев нарушения ОЕСУ и приняла соответствующие решения о несоблюдении законодательства ЕС в сфере предоставления убежища в отношении 19 государств-членов[13].

Тот факт, что принятые решения и меры осуществляются неадекватно или вовсе не выполняются — это лишь часть проблемы. Помимо этого, активизация политического кризиса летом 2015 г. отодвинула на задний план ключевой аспект европейской миграционной повестки[14], а именно расширение возможностей для легальной иммиграции в рамках международной системы защиты, а также вне этих рамок. Что касается первого аспекта, Комиссия призвала к созданию квот на переселение по всей территории Европы. Дискуссии о том, чтобы открыть пути легальной иммиграции для значительного числа беженцев, по крайней мере, из Сирии, также были отражены в соглашении между Турцией и ЕС от марта 2016 г. Однако реализация этого соглашения происходит медленно. По состоянию на 15 июня 2016 г. только 511 сирийцев смогли въехать в ЕС из Турции на законных основаниях[15].

С иммиграцией вне рамок системы предоставления убежища дело обстоит еще хуже. Механизмы в этой области представляют собой ключевой инструмент для снижения уровня нелегальной миграции и разработки более гибких правил, которые например, могут упростить процедуру временной миграции. Создание широкого спектра возможностей в этой сфере могло бы разгрузить систему предоставления убежища, поскольку лица, чьи шансы получить убежище малы, получили бы доступ к другим способам решения проблем, связанных с отсутствием перспектив в своих родных странах. Даже при более эффективных усилиях по устранению факторов, вынуждающих людей покидать свои страны, крупномасштабная миграция не станет временным явлением, а простое закрытие границ тем более не послужит долгосрочным решением этой проблемы в условиях глобализованного мира. Вот почему необходимо постоянно укреплять способность европейских государств и обществ воспринимать иммиграцию как нормальное явление и решать конфликты, которые она, несомненно, провоцирует. Часто высказываемое возражение, согласно которому Европа не может «принять весь мир», упускает из виду (наряду с тем фактом, что Европа по-прежнему принимает относительно мало мигрантов в глобальном масштабе) то, что правовые каналы миграции обеспечивают средства регулирования миграционных потоков, и, в конечном итоге, улучшают перспективы интеграции.

Европа по-прежнему демонстрирует серьезные недостатки с точки зрения политики интеграции. Это касается и Германии, хотя осенью 2015 г. Федеративная Республика продемонстрировала большую готовность принять беженцев, чем другие государства ЕС. Сложившаяся ситуация является следствием десятилетий отрицания реальности им-

миграции. Хотя годовые отчеты Экспертного совета немецких фондов в области интеграции и миграции в течение многих лет были положительными, это — не столько результат целенаправленной политики, сколько последствия инициатив самопомощи, участия гражданского общества и интегративного влияния экономической деятельности (в том числе системы социального обеспечения). Германия по-прежнему испытывает трудности с развитием государственных структур и инициатив, поскольку это требует отказа от укоренившихся категорий мышления: одна из центральных проблем — это тенденция, согласно которой интеграционная политика Германии фокусируется, прежде всего, на тех, кого она рассматривает как чужаков, а не на создании общей политической культуры, которая поддерживает равное участие всех групп в обществе. Такая политика, в свою очередь, приводит к тому, что общие черты, объединяющие людей разного происхождения, упускаются из виду, в то время как сомнительные образы коллективной идентичности, наоборот, воспринимаются некритически.

Несмотря на существование определенных проблем, связанных с тем, что интеграционная политика Германии и других стран основывается на разделяющем подходе «мы» и «они», не стоит упускать из виду тот факт, что языковые и адаптационные курсы, предлагаемые прибывающим в Германию мигрантам в течение последнего десятилетия, знаменуют собой первую попытку систематизировать возможности для приобретения навыков, имеющих решающее значение для участия мигрантов в общественной и политической жизни, а также получения ими доступа к образованию и рынку труда. Тем не менее, на политическом уровне для содействия интеграции было сделано очень мало, хотя, по сути, этот процесс должен рассматриваться как «улица с двусторонним движением». Неспособность провести полноценную дискуссию об основах социального сосуществования — серьезное упущение, влекущее за собой негативные последствия. Электоральный успех правой популистской партии «Альтернатива для Германии» и увеличение числа нападений на дома беженцев демонстрируют необходимость немедленной реакции на угрозу расизма. Шокирующие инциденты с сексуальным насилием, совершенным рядом мигрантов в нескольких городах Германии в новогоднюю ночь 2015 г., привели в начале 2016 г. к появлению определенных проблем и предрассудков на политической арене, которые необходимо принять всерьез. Правые популистские партии также пользуются успехом в других европейских государствах, таких, как Франция и Австрия. Поэтому, чтобы дебаты по вопросам иммиграции стали конструктивными, важно, чтобы политические дискуссии и сообщения в средствах массовой информации оставались многосторонними, объективными и честными, а не критиковали широкую иммиграцию и паушально не подвергали сомнению право мигрантов на участие в жизни общества и их готовность к интеграции.

Руководство к действию: институциональные реформы, укрепление социальной сплоченности

Вышеупомянутые проблемы, мировой опыт и результаты исследований в области политики, касающейся беженцев, миграции и интеграции, позволяют нам определить три основные задачи, стоящие перед Европой и другими регионами мира:

1. **Выйти за пределы Дублинской системы:** кризисы 2015–2016 гг. дали понять, что Дублинская система не работает. Она обладает двумя врожденными дефектами, а именно не учитывает различные возможности государств-членов ЕС в том, что касается приема беженцев, а также способность самих беженцев — которые не всегда остаются в государстве, которое считается «ответственным» за них — к самостоятельным действиям. Давно запланированная переоценка Дублинского регламента Европейской комиссией, которая должна быть проведена в 2016 г., дает идеальную возможность заменить или кардинально пересмотреть существующую систему. По-прежнему необходимо создать юридически обязательный механизм солидарности, который, по крайней мере, частично отделит ответственность за обеспечение безопасности внешних границ ЕС от ответственности за прием беженцев, несмотря на сильное сопротивление ряда правительств. Европейская комиссия пытается продвинуть этот процесс, начиная с лета 2015 г., и эта инициатива заслуживает поддержки. Цель здесь должна заключаться в том, чтобы в рамках справедливой процедуры создать возможности для переселения беженцев и одновременно оказать финансовую и административную поддержку государствам, которые сталкиваются с особыми проблемами в этой области. Кроме того, солидарность, как между странами ЕС, так и с беженцами — требует получения равного доступа к защите, а также признания и предоставления возможностей для участия в общественной и политической жизни, другими словами, реализации ОЕСУ, как это неоднократно требовалось судами. Все это, в свою очередь, могло бы способствовать исправлению второго врожденного дефекта Дублинской системы, то есть предотвращению отъезда лиц, ищущих убежище, из принимающей страны и их нелегальное перемещение в другие страны. Другим способом предотвращения такой вторичной миграции могло бы стать расширение свободы передвижения по территории ЕС для тех, кто официально получили статус беженца. Если бы лицам, получившим защиту в том или ином государстве, было бы разрешено немедленно искать рабочие места или учебные программы в других странах ЕС, как это предусмотрено для граждан

ЕС и других лиц, имеющих право на долгосрочное проживание, то вопрос о том, какая страна несет ответственность за заявление о предоставлении убежища, был бы не столь судьбоносным. В таком случае признанные беженцы имели бы право принимать решения о своей жизни самостоятельно, и могли бы, например, переселиться поближе к друзьям или родственникам, не будучи при этом вынужденными нарушать закон или полностью отказаться от привычного уклада жизни.

2. **Расширить возможности для легальной миграции:** для многих людей, подвергающихся жестокому насилию или преследованиям, нелегальная миграция представляет собой единственную возможность получить защиту. То же самое можно сказать о тех, кто не имеет перспектив для жизни в своих родных странах из-за бедности и крайней нужды. Поскольку нелегальная миграция связана с многочисленными опасностями и, кроме того, ограничивает возможности контроля за перемещениями иммигрантов, это является веским аргументом в пользу расширения возможностей для легальной иммиграции. В контексте защиты беженцев это повлечет за собой главным образом увеличение квот на переселение во всех странах Глобального Севера. УВКБ должно быть наделено полномочиями по предоставлению беженцам долгосрочной защиты путем переселения; также необходимо гораздо больше ресурсов для поддержки тех, кто ищет убежище в своих родных регионах (происхождения). Это, в свою очередь, требует от всех государств, которые, в том числе на Сирийской конференции в феврале 2016 г., объявили о своей готовности выделить финансовую помощь на гуманитарные нужды, выполнить свои обещания. В области миграции необходимо также изучить новые возможности для принятия менее квалифицированных специалистов. Хотя принцип свободы передвижения по территории Европы подразумевает желательность общеевропейских скоординированных мер, первоначальные шаги могут быть также предприняты и на национальном уровне в форме иммиграционного законодательства. Здесь политика Германии, например, отстает не только от последних событий в области иммиграции, но и от прогресса в области миграционного регулирования, достигнутого в таких странах, как Франция и Португалия.

3. **Укрепить социальную интеграцию:** хотя безусловный приоритет следует отдавать комплексным усилиям по борьбе с причинами принудительной миграции, стоит все же помнить, что люди будут и дальше мигрировать в Европу и Германию, а многие из тех, кто прибыл в последние годы, останутся. Для обеспече-

ния того, чтобы эти лица не подвергались маргинализации из-за их предполагаемой принадлежности к так называемой категории «других», необходимо развивать готовность европейского общества к тому, чтобы включить их в свою жизнь в качестве полноправных членов, а также признать, что социальная гетерогенность является нормой и требует двухсторонних усилий по интеграции. Хотя создание законодательства, направленного на обеспечение равного отношения и правовых гарантий для мигрантов, является долгосрочной целью ЕС, в политическом смысле вряд ли это будет достигнуто в краткосрочной перспективе. Поэтому (было бы глупо) не следует пассивно ждать того момента, когда Европа начнет действовать в этой области.

4. Что касается Германии, которая, судя по всему, призвана сыграть ведущую роль в Европе на данном направлении, **создание федерального министерства по вопросам миграции и интеграции** могло бы повысить авторитет этой политической области и внести вклад в улучшение координации между немецкими землями и европейскими партнерами. На общеевропейском уровне также требуется ряд дополнительных мероприятий в таких областях, как образование, борьба с безработицей среди молодежи и предоставление социального жилья, что поможет предотвратить возможные конфликты за ресурсы между вновь прибывающими и уже проживающими группами населения, а также обеспечить ситуацию, когда миграция будет способствовать «увеличению общего пирога». Потенциал Германии в сфере интеграции также должен быть расширен за счет развития культуры политических дебатов, которая будет способствовать открытому обсуждению спорных тем; не в последнюю очередь, это поможет оказать противодействие правой популистской пропаганде посредством аргументов, основанных на фактах.

Примечания:

[1] См.: Spiegel Online. Neue Asylzahlen: De Maizière meldet deutliche Entspannung in der Flüchtlingskrise [Новые данные по беженцам: Де Мезьер заявил о значительных улучшениях в миграционном кризисе], 8 июля 2016 // http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-thomas-de-maiziere-meldet-wenige-asyl-suchende-a-1101991.html

[2] ООН. Конвенция о статусе беженцев. Статья 1А (2) // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

[3] См.: UNHCR. States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol. April 2015 // http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html

[4] Основной закон ФРГ. Статья 16.

[5] Конвенция о статусе беженцев. Статья 33.

[6] Конвенция о статусе беженцев. Статья 3.

[7] Следует отметить, что в европейском лексиконе мигрантами обозначаются не только «граждане третьих стран, не входящих в ЕС, и не имеющие гражданства стран ЕС», но и «люди, рожденные в ЕС, но не имеющие гражданства ни одной из его стран-членов». European Commission. European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals. COM (2011) 455 final. Brussels. 20 July 2011.P. 3 // http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2011:0455: FIN

[8] European Commission. EU actions to make integration work // https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/eu-actions-to-make-integration-work

[9] См.: infratest dimaP. Umfragen & Analysen. ARD-Deutschland TREND. February 2016 // http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2016/februar

[10] См.: infratest dimaP. Umfragen & Analysen. Flüchtlingsaufnahme: Deutsche fühlen moralische Verpflichtung, viele betrachten die Zuwanderung aber auch mit Sorge [Принимая беженцев: немцы связаны моральным обязательством, но многие относятся к иммиграции с беспокойством], May 2016 // http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/fluechtlingsaufnahme-deutsche-fuehlen-moralische-verpflichtung-viele-betrachten-die-zuwanderung-aber

[11] См.: European Commission. Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism // http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf

[12] Основные решения включают в себя постановления Европейского суда C-411/10 и C-493/10 от 21 декабря 2011 г. И решение ЕСПЧ по обращению № 30696/09 от 21 января 2011 г.

[13] См.: European Commission. More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System work, press release. Brussels. 23 September 2015 // http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15–5699_en.htm

[14] European Commission. A European Agenda on Migration. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels. 13 May 2015.COM (2015) 240 final // http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-240-DE-F1-1.PDF

[15] См.: European Commission. Managing the Refugee Crisis: Commission reports on progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, press release. Brussels. 15 June 2016 // http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_en.htm

Давид Бурштедде

Управление миграцией — ответ ОБСЕ

Введение

В последнее время миграция занимает важное место в повестке дня ОБСЕ вследствие недавнего массового притока беженцев и мигрантов в Европу. Но так было не всегда. В отличие от специализированных международных институтов — таких, как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) и Международная организация по миграции (МОМ), — которые предпринимали усилия в гуманитарной сфере, основываясь на своих конкретных оперативных возможностях и опыте, ОБСЕ не играла непосредственной роли в решении наиболее актуальных проблем, связанных с растущим потоком беженцев и мигрантов в регионе ОБСЕ в 2015–2016 гг. Больше всего ОБСЕ была вовлечена в решение подобных задач на так называемом «балканском маршруте». Здесь ее полевые операции, в том числе Миссия в Скопье и Миссия в Сербии, отслеживали воздействие потока мигрантов и беженцев на безопасность, права человека и ситуацию в области верховенства закона в принимающих странах. Они также выступали в качестве информационного канала между мигрантами, гражданами, организациями гражданского общества и национальными органами власти, включая правоохранительные органы.

В условиях кризиса в Украине и вокруг нее, занимавшего центральное место в повестке дня ОБСЕ в прошлом году, министры иностранных дел ОБСЕ, собравшиеся в Белграде в декабре 2015 г. в рамках ежегодной встречи Совета министров, не были политически готовы к тому, чтобы заниматься проблемой миграции в контексте ОБСЕ. Тем самым они исключили возможность присвоения Организации какой-либо конкретной роли в решении данного вопроса. Учитывая существенные различия между государствами — участниками ОБСЕ, а также правило консенсуса при принятии решений, Организация попросту была не в силах предложить значимую, своевременную и стратегически адекватную реакцию на эти беспрецедентные вызовы.

Примечание: мнения, высказанные здесь, являются личной позицией автора. Ранее эта статья была опубликована Фондом Фридриха-Эберта в рамках серии международных аналитических обзоров о последствиях крупномасштабных перемещений мигрантов и беженцев. Автор благодарен Сандре Саккетти, Эмилиано Алессандри и Мэри Албон за их полезные комментарии и ценные советы.

Ситуация начала меняться в 2016 г. вместе с осознанием того, что управление потоками мигрантов и беженцев, а также устранение их последствий станут ключевой проблемой в сфере безопасности (как на глобальном, так и на европейском уровне) на многие годы вперед. После проведения внутреннего анализа предыдущей деятельности ОБСЕ в области миграции и всестороннего обсуждения сложившейся ситуации в специализированном формате государства — участники ОБСЕ получили более полное представление о том, как достижения ОБСЕ могут быть применены к сфере миграции. У них также появилось более четкое понимание того, в каких областях Организация обладает соответствующим опытом, который потенциально может помочь решить различные краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные проблемы, связанные с миграцией. В ожидании дальнейшей реакции государств-участников Секретариат ОБСЕ, а также институты и полевые миссии Организации адаптировали свою работу по вопросам, связанным с миграцией, уделяя особое внимание, когда это представлялось уместным, возможному будущему участию ОБСЕ в этой области и внося свои предложения на данном направлении. Большинство этих новшеств приняли форму специализированных инициатив, которые осуществляются в рамках существующих мандатов и одновременно создают синергию с деятельностью основных внешних партнеров ОБСЕ. На сегодняшний день существует уже гораздо более широкое понимание того, что ОБСЕ может и должна способствовать решению проблем, связанных с миграцией. Таким образом, в ближайшие месяцы ОБСЕ может начать играть более активную роль в этой области, если сможет найти свою нишу наряду с другими многосторонними участниками.

Миграция в контексте ОБСЕ

Влияние наплыва мигрантов и беженцев на отдельные государства — участники ОБСЕ варьируется от случая к случаю, но политические, социальные и экономические последствия ощущаются во всем регионе ОБСЕ и создают значительные риски для региональной и глобальной стабильности. Общественные движения и националистические политические группы распространяют страх и ксенофобию, усиливая поляризацию общества и еще более затрудняя разработку эффективных, ответственных и скоординированных мер европейскими правительствами. Контрабанда и торговля людьми, как и раньше, представляют большую опасность для обычного человека и дают организованным преступным группировкам возможность получать огромные доходы.

Среди 57 государств — участников ОБСЕ и ее 11 средиземноморских и азиатских партнеров по сотрудничеству можно выделить ключевые страны происхождения, транзита и назначения мигрантов. Будучи одной из наиболее затронутых кризисом стран, Турция по-прежнему

принимает наибольшее число беженцев — более 2,5 миллионов человек. Германия, одна из ключевых стран назначения, предоставила убежище более чем одному миллиону человек, а доля мигрантов, принятых Швецией и Австрией, даже немного выше (если смотреть пропорционально численности населения этих стран). Иордания, партнер ОБСЕ по сотрудничеству, дала убежище миллиону беженцев, что эквивалентно более чем 10% ее населения, составляющего 9,5 млн. Между тем, Греция — в условиях мощного экономического и финансового кризиса — продолжает бороться за предоставление прибывающим беженцам и мигрантам жилья, в частности тем, кому отказывают в перемещении в другие пункты назначения. В свою очередь, Италия недавно вновь столкнулась с увеличением числа мигрантов, прибывающих на ее береговую границу. В 2015 г. государства — участники ОБСЕ, расположенные вдоль балканского маршрута, зарегистрировали сотни тысяч мигрантов, перешедших через их границы. После закрытия в феврале 2016 г. границы между Грецией и бывшей югославской Республикой Македонией для большинства категорий беженцев, а также благодаря мартовскому соглашению между Турцией и ЕС, этот поток значительно сократился. Однако беженцы и мигранты продолжают находить способы обойти пограничный контроль, в том числе прибегая к услугам контрабандистов.

В пределах географических границ региона, простирающегося от Ванкувера до Владивостока, другие миграционные потоки являются не менее значимыми. Они представляют собой часть общей картины, хотя и гораздо менее обсуждаемой. В то время как миграция из Латинской Америки в Соединенные Штаты и Канаду не играла особой роли в дискуссиях ОБСЕ, приток трудовых мигрантов из Центральной Азии в Россию, напротив, периодически вызывал обеспокоенность государств-участников. Дискуссии на эту тему особенно актуальны в связи с тем, что из-за экономического спада в России направление миграции изменилось в обратную сторону: в последние годы сотни тысяч трудовых мигрантов вернулись в свои страны происхождения, лишив экономические системы этих стран столь необходимых денежных переводов и инвестиций и добавив опасений по поводу растущей нестабильности в некоторых частях Центральной Азии. Однако основное внимание в настоящее время по-прежнему уделяется средиземноморскому и балканскому маршрутам в Западную Европу, а также войнам, политическим потрясениям и кризисам на Ближнем Востоке и в Африке. Несмотря на то, что государства — участники ОБСЕ, возможно, придерживаются совершенно различных взглядов касательно непосредственного воздействия этого явления на свои общества, они понимают, что согласованные усилия дают наилучшие результаты при решении вопросов безопасности, связанных с миграцией, и тем самым способствуют поддержанию безопасности и стабильности в регионе в целом.

Первое упоминание о миграции в документах ОБСЕ содержится уже в Хельсинкском Заключительном акте 1975 г., который включает в себя раздел «Экономические и социальные аспекты мигрирующей рабочей силы». В решении о миграции, принятом в 2005 г. на встрече Совета министров в Любляне[1], и в решении об управлении миграционными процессами, принятом в 2009 г. на совещании Совета министров в Афинах[2], основное внимание уделяется эффективному управлению трудовой миграцией, которое с тех пор превратилось в важную часть работы ОБСЕ[3]. Однако трудовая миграция — это только одна из областей деятельности ОБСЕ (хотя и крайне актуальная). Помимо этого, государства — участники ОБСЕ взяли на себя обязательства не только по связанным с миграцией вопросам (сюда относятся торговля людьми, трансграничная преступная деятельность, управление границами и сотрудничество с полицией), но и в таких областях, как защита прав человека, поощрение терпимости и недискриминация. Последние два аспекта особенно важны для обеспечения того, чтобы принимаемые меры были сосредоточены на потребностях и правах затронутых лиц. Во всех этих областях ОБСЕ уже наработала особый опыт. В более широком плане ОБСЕ имеет навыки работы в сфере устранения источников угроз безопасности, которые являются основными причинами перемещения и миграции. Сюда относятся не только конфликты, нищета и нарушения прав человека, но также изменения климата и деградация окружающей среды. ОБСЕ также имеет долгую историю работы с внутренне перемещенными лицами (ВПЛ) и беженцами в разных регионах, будь то Западные Балканы, Южный Кавказ или некоторые части Центральной Азии, в том числе в контексте политических мер и проектов, направленных на реинтеграцию мигрантов и их возвращение.

Формирование общего понимания роли ОБСЕ

Участие в структурированных дебатах

Германия, выполняющая функции председательства в ОБСЕ в 2016 г., старается добиться того, чтобы на встрече Совета министров в Гамбурге (8–9 декабря 2016 г.) был принят документ–решение или декларация — где признавалась бы связь между миграцией и безопасностью, а также содержалось бы более четкое описание роли ОБСЕ в решении проблем, связанных с миграцией. На прошлогодней встрече Совета министров в Белграде государства — участники ОБСЕ были близки к принятию такой декларации. Заинтересованность была высока, и Сербия, выполнявшая функции председательства в 2015 г., предприняла все возможные усилия в попытке добиться консенсуса на переговорах. Обсуждение продолжалось до самого конца встречи, однако в конечном итоге переговоры оказались безуспешными. Помимо со-

держательных аспектов, свою роль сыграл общий политический климат в контексте продолжавшихся боевых действий в Восточной Украине, а также обсуждение совершенно не связанных между собой вопросов, которые были вброшены в переговорный процесс и не могли быть решены в заключительные часы встречи. Более четкое признание многогранности существующих проблем и лучшее понимание деятельности ОБСЕ в связанных с миграцией областях могло бы помочь участвующим государствам в разрешении разногласий, возникших на начальном этапе переговорного процесса.

Урок Белграда состоял в следующем: для достижения благоприятного результата в дальнейшем необходим более структурированный процесс обсуждения. Этот процесс был инициирован мероприятием «Изменение акцентов в сфере миграции и безопасности — связь между национальными и региональными ответными мерами», организованным итальянским министерством иностранных дел в рамках Дней безопасности ОБСЕ и прошедшим 4 марта 2016 г. в Риме[4]. Дни безопасности ОБСЕ, серия конференций на неофициальном гражданском уровне (*TrackII*), инициированная Генеральным секретарем ОБСЕ Ламберто Заньером в 2012 г., позволяет разнообразить обсуждения ОБСЕ о новых тенденциях в области безопасности и ее приоритетных направлениях деятельности. Основная цель встречи в Риме состояла в том, чтобы активизировать широкую дискуссию о роли ОБСЕ в решении проблем, связанных с миграцией. Среди основных докладчиков были президент Бывшей югославской Республики Македония Георгий Иванов и профессор Джеффри Сакс, специальный советник Генерального секретаря ООН по целям в области устойчивого развития.

На встрече в Риме немецкое председательство в ОБСЕ 2016 г. заявило о своем намерении создать неофициальную рабочую группу (НРГ), посвященную проблемам миграции и беженцев. Под председательством постоянного представителя Швейцарии при ОБСЕ посла Клода Вайлда, НРГ незамедлительно начала свою работу и провела семь заседаний в период с 16 марта по 27 июня 2016 г. В рамках всеобъемлющего подхода ОБСЕ были рассмотрены пять основных тем: защита мигрантов, борьба с преступностью, управление границами, успешная интеграция, а также солидарность и партнерство. В общении с экспертами и последующих дискуссиях принимали участие государства — члены ОБСЕ, партнеры ОБСЕ по сотрудничеству, специализированные департаменты и подразделения Секретариата ОБСЕ, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ), Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации (ПССМИ), Парламентская ассамблея ОБСЕ (ПА), международные партнерские организации, НПО, организации гражданского общества и представители научных кругов. Помимо устных выступлений были подготовлены и письменные мате-

риалы, в том числе неофициальные документы ряда делегаций, доклад БДИПЧ, а также отчеты о последних событиях и деятельности подразделений ОБСЕ и ее Секретариата на местах. Представленные документы охватывали в частности такие вопросы, как управление миграцией с учетом гендерных аспектов и долгосрочные тенденции. Также была подготовлена полная подборка мероприятий в сфере миграции, осуществляемых Секретариатом ОБСЕ, ее учреждениями и полевыми операциями. Кроме того, значительный вклад в обсуждение внесли брифинги МОМ и УВКБ, а также доклады ряда аналитических центров.

В дополнение к дискуссии в рамках НРГ проблемы миграции и беженцев обсуждались и на других форумах ОБСЕ. Сюда, например, относятся три вспомогательных консультативных органа Постоянного совета (комитет по вопросам безопасности, экономико-экологический комитет и комитет по человеческому измерению). Наряду с другими крупными мероприятиями ОБСЕ в этих трех измерениях Ежегодная конференция ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности 2016 г. — трехдневное мероприятие, направленное на содействие диалогу по вопросам безопасности — также посвятила специальную сессию миграции. Кроме того, в июне 2016 г. Бюро Координатора ОБСЕ по деятельности в области экономики и окружающей среды (БКДЭОС) организовало совещание экспертов, целью которого было определение приоритетных направлений для улучшения долгосрочного подхода ОБСЕ к управлению миграцией с точки зрения экономического аспекта безопасности[5].

На протяжении последних двух лет миграция также находилась в центре внимания заседаний ПА ОБСЕ. В феврале 2016 г. Генеральный комитет ПА ОБСЕ по демократии, правам человека и гуманитарным вопросам опубликовал доклад «Миграционный кризис в регионе ОБСЕ: стремление к большей вовлеченности ОБСЕ», который также был представлен на совещании НРГ[6]. В этом докладе (который находится в общем доступе) излагаются основные проблемы, стоящие перед регионом ОБСЕ, и содержатся рекомендации для государств — участников ОБСЕ, ее институтов, а также национальных парламентов. С учетом компетенции Комитета основное внимание уделяется, в первую очередь, гуманитарным и правозащитным мерам.

Кроме того, информацию по различным каналам предоставляли и представители гражданского общества. При поддержке председательства ОБСЕ эксперты из тридцати организаций гражданского общества, а также представители различных органов и учреждений ОБСЕ приняли участие в экспертном семинаре по вопросам миграции. Мероприятие, прошедшее в Берлине в феврале 2016 г., было организовано Платформой гражданской солидарности, которая представляет собой сеть гражданских организаций со всего региона ОБСЕ. Несмотря на то, что эта платформа официально не связана с ОБСЕ, она получила широкую известность в связи с организацией конференций по темам гражданского

общества во время и вблизи мест заседаний Совета министров ОБСЕ. Ее участники разрабатывают рекомендации в области прав человека для государств-участников и институтов ОБСЕ. Совсем недавно платформа представила свои рекомендации по проблеме миграции и беженцев на параллельном мероприятии Совещания ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, в Варшаве в сентябре 2016 г.

От самоанализа к дальнейшим действиям

Во время этого периода рефлексии различные члены «семьи ОБСЕ» реагировали на проблему миграции и беженцев либо путем гибкой переориентации некоторых своих программ и мероприятий, либо посредством активизации своей деятельности, которая уже затрагивала ключевые аспекты миграции (например, меры ОБСЕ в области трудовой миграции). Мы не будем излагать подробный список мероприятий и предложений о дальнейших действиях, но некоторые примеры, приведенные ниже, уже дают хорошее представление о том существенном вкладе, который может внести ОБСЕ, если ее государства-участники будут содействовать более активному вовлечению Организации. В этом году Специальный представитель и координатор ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми провела ряд визитов в рамках миссии по установлению фактов. Так, в мае 2016 г. она побывала во временном лагере беженцев в Газиантепе (Турция), а в июне — в транзитном пункте в Бусманци (Болгария). Вместе с парламентариями ПА ОБСЕ она посетила центры приема беженцев в Лампедузе и Катании (Италия) в июне, а также места пребывания мигрантов и беженцев в Греции в сентябре. Ее визиты были направлены на повышение осведомленности и сбор информации, которая могла бы помочь ее Бюро в содействии раннему выявлению потенциальных жертв торговли людьми в смешанных миграционных потоках и их защите. Со своей стороны, Департамент по противодействию транснациональным угрозам начал уделять повышенное внимание преступности, связанной с миграцией, и торговле людьми при проведении своих мероприятий. Он также укрепил сотрудничество с партнерскими организациями, включая Управление ООН по наркотикам и преступности (ЮНОДК), МОМ, Интерпол, Европол и ФронтекС. Что касается сферы управления границами, в которой Секретариат ОБСЕ работает над созданием неофициальной платформы для обмена передовым опытом по широкому спектру трансграничных угроз и вызовов, то и здесь миграция занимает видное место. Также рассматривается идея создания групп быстрого реагирования, которые будут проводить обучение сотрудников пограничных служб на местах.

Если говорить об институтах ОБСЕ, то БДИПЧ разработало предложения для мобильных групп по наблюдению за положением в области прав человека на границах и в центрах приема. В силу своего обшир-

ного опыта в области управления миграцией БДИПЧ имеет значительный потенциал для содействия в выполнении согласованных мер ОБСЕ, в том числе путем поощрения недискриминации и интеграции мигрантов и беженцев в принимающих странах. В свою очередь ВКНМ начал изучать потенциальные последствия крупномасштабных перемещений людей для обществ, где проживают национальные меньшинства. На основе обязательств ОБСЕ, таких, как Люблянские рекомендации 2012 г. по интеграции разнообразных обществ[7], ВКНМ старается поддерживать государства — участников ОБСЕ в реализации политических стратегий, способствующих стабильности и хорошим межэтническим отношениям. Между тем, ПССМИ неоднократно делала публичные заявления, выражая озабоченность по поводу нарушений права журналистов на освещение проблем, представляющих общественный интерес; в данном контексте речь шла о репортажах и комментариях, посвященных проблеме миграции и беженцев.

Расширение инициатив и проектов ОБСЕ, с целью охватить проблемы мигрантов и беженцев, представляется возможным во всех сферах деятельности организации. Например, Гендерная секция Секретариата ОБСЕ рассматривает вопрос о создании сетей наставничества для женщин-мигрантов и представителей меньшинств женского пола, смоделированных по примеру предыдущих инициатив для женщин-предпринимателей в Юго-Восточной Европе. Во многих случаях миссии ОБСЕ в Сербии и Скопье играют решающую роль в осуществлении программ и проектов на местах.

Повышение осведомленности о текущей деятельности и возможных будущих инициативах является неотъемлемой частью обсуждений в рамках НРГ и других органов ОБСЕ. Такие дискуссии, в свою очередь, значительно способствовали осознанию широты существующих мандатов ОБСЕ в областях, тесно связанных с миграцией (трудовая миграция, управление границами, противодействие транснациональным угрозам и торговле людьми, защита прав человека, продвижение принципов терпимости и недискриминации). Государства-участники также пришли к пониманию того, что ОБСЕ — благодаря своей всеобъемлющей концепции безопасности — может быть особенно полезна для продвижения целостного подхода, который рассматривает обеспечение безопасности мигрантов и безопасности государств в качестве взаимодополняющих целей.

Итоги обсуждений в рамках НРГ были обобщены в докладе посла Вайлда, представленном на специальной сессии Постоянного совета ОБСЕ 20 июля 2016 г. Доклад, не являющийся консенсусным документом, не только стал важным источником для внутренней дискуссии, но также привлек интерес за пределами ОБСЕ и был передан ключевым партнерским организациям. В документе представлен обзор деятельности ОБСЕ в рамках существующих мандатов и раскрывается всеобъемлющая роль

Организации. Он также содержит пятьдесят рекомендаций, которые призывают к конкретным действиям на политическом, институциональном и техническом уровнях, в том числе к принятию мер, с помощью которых ОБСЕ могла бы способствовать более эффективному управлению миграционными потоками и потоками беженцев, затрагивающими регион ОБСЕ — как сегодня, так и в будущем. Рекомендации доклада адресованы как государствам-участникам, так и Секретариату ОБСЕ, а также ее институтам и операциям на местах. Все они призваны тщательно изучить эти рекомендации на предмет их осуществимости и согласованности с существующими мандатами. Список рекомендаций не является исчерпывающим; в будущем, несомненно, появятся новые идеи. В некоторых случаях рекомендации уже выполняются, но можно было бы уделить больше внимания активизации некоторых мероприятий. Не все, но многие предлагаемые действия требуют дополнительных финансовых и кадровых ресурсов. Кроме того, необходимо будет учитывать синергию, равно как и риски дублирования усилий с другими организациями. Что касается сроков реализации, следует определить краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные цели. Наконец, многие предлагаемые инициативы требуют тесного сотрудничества между различными подразделениями и институтами Организации с четким разделением ролей.

Секретариат, институты и оперативные подразделения ОБСЕ на местах в настоящее время проводят внутреннюю оценку рекомендаций в рамках специальной рабочей группы, созданной в Секретариате в начале 2015 г. Эта группа была призвана играть роль внутренней платформы для обмена информацией о деятельности, связанной с миграцией, и для анализа возможностей участия ОБСЕ. Рабочая группа также предоставляла консультативные услуги и оказывала содействие последовательным усилиям Председателя по поощрению дискуссии между государствами-участниками; в этом году — в отношении НРГ. Ее возглавляет директор Бюро Генерального секретаря, а на рабочем уровне она управляется через координационный центр, который является частью Бюро. Одна из рекомендаций «отчета Вайлда» заключается в том, чтобы заменить структуру *ad hoc* более официальной и специализированной вспомогательной структурой, возглавляемой специальным представителем или координатором. Согласно представлениям Секретариата, этот человек в идеале должен быть его сотрудником, наделенным полномочиями и ресурсами, необходимыми для усиления внутренней согласованности, с одной стороны, и улучшения внешнего имиджа ОБСЕ, с другой. Тем самым, предполагается, что он должен способствовать более эффективной деятельности ОБСЕ в области миграции.

Укрепление партнерских отношений

Миграция стала ключевой темой диалога со средиземноморскими партнерами ОБСЕ по сотрудничеству в рамках регулярных встреч

Средиземноморской контактной группы в Вене и ежегодной Средиземноморской конференции ОБСЕ. Она также широко обсуждалась в организациях с сильным средиземноморским уклоном, таких, как Союз для Средиземноморья и Лига арабских государств. Возможности обмена опытом со средиземноморскими партнерами многочисленны, но они не всегда используются. Проблема заключается в том, что механизмы содействия такому сотрудничеству могли бы быть более эффективными, если бы государства — участники ОБСЕ согласились их упростить. Например, один их таких механизмов, известный как Фонд партнерства, в основном используется для спонсирования участия экспертов из средиземноморских стран-партнеров в мероприятиях ОБСЕ. Однако без единодушного согласия государств-участников этот механизм не может быть использован для содействия организации встреч в самих странах-партнерах; финансирование таких встреч из общего бюджета ОБСЕ также исключается.

Одна из идей для значительного укрепления Средиземноморского партнерства предусматривает создание в средиземноморском регионе своего рода Центра ОБСЕ по безопасности. Предполагается, что его деятельность будет сосредоточена на решении целого ряда межизмеренческих вопросов, включая миграцию. Центр такого рода мог бы координировать усилия ОБСЕ, ориентированные на средиземноморские страны, включал бы в свою работу заинтересованные стороны за пределами ОБСЕ и разрабатывал бы совместные проекты с другими региональными институтами, учреждениями ООН и неправительственными организациями, в том числе за счет участия и поддержки со стороны частного сектора. Такой центр можно было бы создать в одном из средиземноморских государств-участников, сформировав тем самым особую платформу для привлечения средиземноморских партнеров ОБСЕ (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Марокко и Тунис) посредством диалога, совместной научной деятельности, подготовки кадров и совместной разработки проектов.

Создание средиземноморского центра ОБСЕ, каким бы широким ни был охват его деятельности, могло бы стать важным стимулом для укрепления отношений во всем Средиземноморье. Итальянское председательство в Средиземноморской контактной группе в 2017 г. и в ОБСЕ в 2018 г., скорее всего, еще больше акцентирует необходимость укрепления связей в Средиземноморском регионе. Один из примечательных проектов ОБСЕ «Борьба с торговлей людьми вдоль миграционных маршрутов», который был запущен в Виченце (Италия) в июне 2016 г. в сотрудничестве с итальянскими карабинерами и их современным учебным центром, проводит симуляционные тренинги для укрепления сотрудничества между пограничниками, полицейскими, прокурорами, инспекторами в области соблюдения норм охраны труда, представителями гражданского общества и другими соответствующими заинтересо-

ванными сторонами из Средиземноморского региона. Учитывая повышенный интерес к налаживанию более тесных отношений, этот проект может предвещать дальнейшее расширение взаимодействия ОБСЕ с ее средиземноморскими партнерами по широкому кругу вопросов, как связанных, так и не связанных с миграцией.

Как всегда, ОБСЕ придает большое значение максимально возможному усилению взаимодополняемости и укреплению сотрудничества с региональными и международными организациями и НПО. На протяжении многих лет ОБСЕ налаживает тесные партнерские отношения с многочисленными учреждениями системы ООН, а также с аффилированными институтами ООН и другими международными и региональными организациями. Во время совещаний НРГ представители некоторых из этих организаций обогатили дискуссию ОБСЕ своими ценными предложениями, особенно по вопросам защиты мигрантов и правовым аспектам. В рамках этих встреч многие призывали к расширению роли ОБСЕ в сфере миграции, указывая на конкретные преимущества ОБСЕ как региональной организации безопасности, которая может способствовать лучшему управлению миграцией в долгосрочной перспективе, а также играть важную оперативную роль.

В некоторых регионах, например, в восточной Украине, ОБСЕ тесно сотрудничает с УВКБ. Благодаря своему привилегированному доступу Специальная мониторинговая миссия (СММ) ОБСЕ может привлечь внимание к конкретным гуманитарным потребностям и проблемам в сфере безопасности и облегчить процесс предоставления помощи через соответствующие учреждения. В этом контексте успешно применяется комплексная памятка по мерам защиты[8], разработанная УВКБ и ОБСЕ в 2014 г. Она также используется различными операциями ОБСЕ на местах для оказания помощи сотрудникам ОБСЕ в выявлении необходимых мер для защиты уязвимых групп населения, включая беженцев, перемещенных лиц, репатриантов, лиц без гражданства и тех, кто находится под угрозой переселения.

Роль ОБСЕ должна рассматриваться в более широком контексте глобальных мер реагирования на проблему мигрантов и беженцев. Будучи региональным соглашением в соответствии с главой VIII Устава ООН и опираясь на свой многогранный опыт, гибкий инструментарий, присутствие на местах и прочные связи с ООН и другими международными и региональными организациями, ОБСЕ имеет хорошие возможности для применения в своем регионе рекомендаций, разработанных на глобальном уровне. На сентябрьском саммите ООН по делам беженцев и мигрантов Генеральный секретарь ОБСЕ Ламберто Заньер сосредоточил свое внимание на добавленной стоимости, которую региональные организации могут привнести в эффективное управление глобальной миграцией[9]. Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах[10], принятая государствами — членами ООН по этому случаю, станет

важным справочным документом для ОБСЕ, который может помочь Организации определить свою роль в том, что касается эффективного содействия многосторонним усилиям. В то же время ОБСЕ может внести свой региональный вклад в дискуссии, которые, как мы надеемся, приведут в 2018 г. к принятию глобального пакта по проблемам беженцев и международного договора о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции.

Заглядывая вперед

Представление о том, что ОБСЕ должна сыграть определенную роль в содействии более эффективному управлению миграционными потоками и потоками беженцев, пользуется широкой поддержкой среди государств — участников ОБСЕ. На неофициальном заседании Совета министров ОБСЕ, которое было проведено в Потсдаме в сентябре 2016 г. Действующим председателем ОБСЕ и министром иностранных дел Германии Франком-Вальтером Штайнмайером с целью обсуждения сложившейся ситуации в области безопасности в Европе, многие участники говорили о миграции как о серьезном вызове для безопасности — сегодня и в ближайшем будущем. Некоторые министры высказались в пользу целостного и многомерного подхода, который позволит ОБСЕ объединить свои многочисленные инструменты для лучшего встраивания темы миграции в ее общую работу. Что, возможно, еще более значимо, никаких возражений против того, чтобы ОБСЕ играла значимую роль в решении проблемы миграции, не высказывалось.

Осенью 2016 г. НРГ начнет обсуждать элементы, которые могли бы быть включены в (потенциально возможное) решение Совета министров о миграции или соответствующую декларацию, тем самым реализуя первую из рекомендаций, содержащихся в «докладе Вайлда». Посол Вайлд, который остается ответственным за реализацию проекта согласно назначению Председательства ОБСЕ, должен будет использовать все свои дипломатические навыки для достижения конкретного результата в условиях все еще сложного политического контекста. Встреча Совета министров в Гамбурге, возможно, даст политический сигнал о необходимости более прочного закрепления миграционного направления в работе ОБСЕ. Внутри Организации такой документ получил бы политическое одобрение государств-участников, которые и так поддерживают более активную роль Организации в этой области. В то же время он продемонстрировал бы сторонним партнерам, что ОБСЕ готова к реальным действиям. Помимо подтверждения принципов и обязательств ОБСЕ, этот документ мог бы подчеркнуть роль Организации и ее возможный вклад в глобальные усилия по управлению миграционными потоками и потоками беженцев.

Пока неясно, согласятся ли государства — участники ОБСЕ возложить на Организацию конкретные новые задачи, связанные с мигра-

цией, и использовать возможности Организации по предотвращению конфликтов, а также ее присутствие на местах и механизмы защиты прав человека. Если перед исполнительными структурами ОБСЕ будут поставлены новые цели, необходимо будет также найти адекватные финансовые средства и расширить кадровые ресурсы. Учитывая неоднократные сокращения бюджета ОБСЕ в течение последних нескольких лет, «делать больше за меньшее количество денег» уже не получится. Как Генеральный секретарь ОБСЕ (уважительно, но четко) заявил во время последних дискуссий о бюджете: возможности для переориентации деятельности близки к нулю, так как она приведет к тому, что другие важные области останутся недофинансированными.

Принимая во внимание общие противоречивые настроения в ОБСЕ, пока рано надеяться, что на встрече Совета министров в Гамбурге государства-участники смогут расширить сферу деятельности ОБСЕ или разработать конкретные оперативные рекомендации. Ряд политических камней преткновения, включая, казалось бы, проблемы, не имеющие отношения к этой области, могут сорвать министерское соглашение. Так, некоторые государства-участники, возможно, захотят сделать упор на основных принципах и ценностях, включая солидарность и разделение бремени, в то время как другие не пожелают брать на себя новые обязательства. Вопрос об усилиях ОБСЕ в отношении ВПЛ регулярно усложняет дискуссию в рамках ОБСЕ, начиная с обсуждения потенциала Организации на всех этапах конфликтного цикла и заканчивая переговорами по бюджету и полевым операциям в определенных зонах конфликтов. В то время как некоторые хотят видеть ВПЛ неотъемлемой частью более широкой проблемы и считают, что данный аспект заслуживает особого внимания, другие предпочитают рассматривать этот вопрос строго в рамках соответствующих форматов, связанных с затяжными конфликтами в регионе ОБСЕ. Надо отметить, что «доклад Вайлда» причислил проблему ВПЛ к разряду наиболее важных, отметив, однако, что она не подпадает под мандат НРГ, который касается исключительно трансграничного перемещения людей.

Даже если в Гамбурге не удастся достичь ощутимых результатов, Секретариат и другие институты ОБСЕ будут и впредь стремиться к большей согласованности в своей деятельности, связанной с миграцией, и продолжать ту работу, которую они выполняли на протяжении последних двух лет. Под пристальным вниманием и при поддержке соответствующих подкомитетов Постоянного совета ОБСЕ они, вероятно, сосредоточат свои последующие действия на тех рекомендациях «доклада Вайльда», которые пользуются широкой поддержкой и могут быть реализованы за счет уже имеющихся ресурсов. Они также, вероятно, будут использовать дополнительные возможности для повышения эффективности существующей деятельности ОБСЕ в области миграции. Даже в условиях отсутствия консенсуса следующие председательства —

Австрия в 2017 г. и Италия в 2018 г. — имеют определенные возможности, чтобы расставить приоритеты и придать новый импульс работе на этом направлении.

Примечания:

[1] См.: Organization for Security and Co-operation in Europe. Ministerial Council. Ljubljana 2005. Decision No. 2/05, Migration, MC.DEC/2/05, 6 December 2005 //http://www.osce.org/mc/17339

[2] См.: Organization for Security and Co-operation in Europe. Ministerial Council. Athens 2009. Decision No. 5/09, Migration Management, MC.DEC/5/09, 2 December 2009 // http://www.osce/cio/40711

[3] Подробнее о работе ОБСЕ в сфере управления трудовой миграцией см.: http://www.osce.org/publications/migration

[4] Отчеты, видеоматериалы, подтверждающие документы и итоговый доклад см.: http://www.osce.org/secdays/2016/migration-and-security

[5] См.: OSCE OCEEA. Expert meeting. Enhancing the OSCE long-term approach to migration governance: the OCEEA contribution. Vienna. 17 June 2016. Key Findings // http://www.osce.org/secretariat/255316

[6] См.: OSCE PA. Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement. February 2016 // https://www.oscepa.org/documents/all-documents/winter-meetings/2016-vienna-1/reports-1

[7] См.: OSCE HCNM. The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies. November 2012 // http://www.osce.org/hcnm/96883

[8] См.: OSCE/UNHCR. Protection Checklist. Addressing Displacement and Protection of Displaced Populations and Affected Communities along the Conflict Cycle: a Collaborative Approach 2014 // http://www.osce.org/cpc/111464

[9] Подробнее о заявлении Генерального секретаря ОБСЕ на этом мероприятии см.: Intervention of the OSCE SG Lamberto Zannier. High Level Meeting of the Plenary of the General Assembly to address large movements of refugees and migrants. New York. 19 September 2016 //http://www.osce.org/secretariat/265496

[10] Полный текст резолюции см. здесь: United Nations General Assembly, Declaration for Refugees and Migrants. Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016, A/RES/71/1, 3 October 2016 // http://www.unhcr.org/events/conferences/57e39d987/new-york-declaration-refugees-migrants.html

Штефани Лихтенштейн

Какой вклад может внести ОБСЕ в разрешение кризиса, связанного с мигрантами и беженцами?

Введение

Трансграничное перемещение людей всегда было частью человеческой реальности. Это естественное явление, которое невозможно остановить ни политическими стратегиями, ни заграждениями, границами или стенами. Тем не менее, необходимо признать, что глобализация способствовала значительному росту миграции и что текущие вооруженные конфликты в регионах, близких к Европейскому союзу, в том числе в Сирии, Афганистане, Ираке и Ливии, привели к усилению потоков беженцев. Таким образом, перемещения людей, спасающихся от насильственных конфликтов на Ближнем Востоке и в Северной Африке, дополнили уже давно существовавший поток мигрантов по маршруту «Африка-Европа». Здесь необходимо уточнить, что беженец — это человек, который опасается преследований в своей стране (в основном вследствие насильственного конфликта, войны или сложившейся политической ситуации) и поэтому не может или не желает возвращаться туда. Мигрант, в свою очередь, свободно принимает решение покинуть свою родину, преимущественно по экономическим причинам[1]. Поэтому нынешние потоки мигрантов и беженцев можно описать как «смешанные миграционные передвижения». Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцам (УВКБ ООН) отмечает в своем Докладе о глобальных тенденциях 2015 г., что число перемещенных лиц во всем мире является самым высоким с момента окончания Второй мировой войны[2].

До сих пор правительства реагировали на масштабные потоки мигрантов и беженцев, предпринимая по большей части односторонние меры, направленные на сдерживание миграции. Возведение заборов и закрытие границ привело к тому, что проблема «кочевала» из одной страны в другую, не способствуя улучшению положения людей. Таким образом, сегодня мы сталкиваемся с кризисом управления и солидарности, и этот вопрос едва ли может быть решен в скором времени. Это объясняется тем, что, судя по сложившейся ситуации, вооруженные конфликты и нестабильность в соседних с ЕС регионах вряд ли будут урегулированы в ближайшем будущем. Кроме того, будут сохраняться и другие проблемы — такие, как экономическое неравенство, экологи-

ческие вызовы и изменение климата — которые также побуждают все больше и больше людей мигрировать и бежать за границу.

Кризис управления и солидарности стал особенно очевиден среди стран — членов Европейского союза (ЕС), чьи мнения по данному вопросу разделились. Так, Германия и Франция поддерживают соблюдение обязательных квот, в то время как Венгрия, Польша, Чехия и Словакия категорически выступают против них. Австрия приняла меры по закрытию границ и скоординировала усилия со странами, расположенными вдоль так называемого балканского маршрута с целью сдерживания потоков мигрантов и беженцев. Венгрия построила ограждение вдоль границы, чтобы остановить въезд мигрантов и беженцев на свою территорию. В результате, именно страны на периферии ЕС, такие, как Италия или Греция, несут основное бремя миграционного кризиса. В марте 2016 г. ЕС заключил сделку с Турцией, согласно которой Анкара обещала возвращать мигрантов и беженцев, добравшихся до Греции через турецкую территорию, в обмен на финансирование и либерализацию визового режима ЕС для турецких граждан. Это соглашение было необходимо из-за неспособности государств — членов ЕС согласовать обязательные квоты на основе солидарности.

Данная статья не предлагает каких-либо рекомендаций относительно того, как можно было бы преодолеть отсутствие солидарности внутри ЕС (и на мировой арене в целом). Однако она описывает конкретные меры, посредством которых Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) могла бы содействовать решению существующих проблем. Эти предложения основываются на некоторых идеях, впервые изложенных в статье, опубликованной в сентябре 2015 г. порталом *Security and Human Rights Monitor* [3].

Данная статья начинается с обсуждения нынешнего мандата ОБСЕ в области управления миграцией и содержит некоторые примеры текущей деятельности ОБСЕ на этом направлении. Затем следует краткое описание недавних попыток государств — участников ОБСЕ определить те усилия, которая Организация могла бы предпринимать в сфере управления миграцией. Наконец, в ней также содержится ряд конкретных предложений о том, как ОБСЕ должна определить свою роль и какие конкретные усилия ей следует активизировать.

ОБСЕ и миграция: мандат и деятельность

ОБСЕ занимается проблемой миграции с самых ранних дней своего существования. Хельсинкский Заключительный акт 1975 г. — основополагающий документ ОБСЕ — охватывает «экономические и социальные аспекты трудовой миграции» в рамках так называемой «второй корзины» ОБСЕ (которая предполагает сотрудничество в области экономики, науки и техники, а также окружающей среды). В Хельсинкском

Заключительном акте говорится, что рабочие-мигранты «являются важным экономическим, социальным и гуманитарным фактором как в принимающих странах, так и в странах происхождения»[4]. Он также призывает государства-участников защищать личное и социальное благосостояние рабочих-мигрантов, организовать их языковую и профессиональную подготовку, обеспечить равноправие между рабочими-мигрантами и местными работниками, создать им удовлетворительные условия для жизни и рабочие места, а также следить за тем, чтобы дети рабочих-мигрантов имели доступ к образованию, и содействовать воссоединению рабочих-мигрантов со своими семьями [5]. Эти положения послужили основой для работы ОБСЕ по вопросам, связанным с миграцией.

Многие дополнительные обязательства были приняты ОБСЕ в 1980-х и 1990-х гг. в рамках ее основополагающих документов. За последние сорок лет Организация накопила большой опыт в области управления миграцией. В частности, речь идет о принятом в 2005 г. в Любляне решении Совета министров № 2/05 о миграции, заявлении Совета министров по миграции, сделанном в 2006 г. в Брюсселе, а также о принятом в 2009 г. решении Совета министров № 5/09 об управлении миграционными процессами. Все эти решения рассматривали миграцию в позитивном ключе, признавая, например, «растущее значение и выгоды, вытекающие из эффективного управления миграцией для социально-экономического развития, общественного согласия, безопасности и стабильности во всех странах»[6]. Все три документа устанавливают четкую связь между эффективным управлением миграцией и обеспечением безопасности. Основное внимание в них уделяется трудовой миграции, в связи с чем вопрос миграции в основном рассматривается в рамках экономического и экологического измерения ОБСЕ.

Помимо обязательств в сфере управления трудовой миграцией, ОБСЕ разработала также многочисленные обязательства и мероприятия, которые прямо или косвенно способствуют решению проблем, связанных с мигрантами и беженцами. В этом контексте особое внимание следует уделить человеческому измерению ОБСЕ и деятельности Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Усилия БДИПЧ основываются на обязательствах ОБСЕ в отношении миграции, свободы передвижения, терпимости и недискриминации, в частности на Маастрихтском решении Совета министров № 4/03 о толерантности и недискриминации от 2003 г.[7].

Многие другие департаменты, институты и оперативные подразделения ОБСЕ также проводят мероприятия, которые способствуют решению проблем, связанных с мигрантами и беженцами, в Европе. Здесь мы не можем обобщить и проанализировать каждое из них, так как это выходит за рамки тематики данной статьи. Тем не менее, следует подчеркнуть, что Специальный представитель ОБСЕ и Координатор по борьбе с торговлей людьми, Департамент по противодействию транс-

национальным угрозам, Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ) и многие полевые операции провели важную работу в этом отношении.

Таким образом, ОБСЕ уже задействована по многим направлениям, и поэтому главный вопрос заключается в том, какие из этих мероприятий следует развивать или расширять. В целом, ОБСЕ не достает концентрации на смешанных миграционных потоках — то есть тех потоках, которые состоят из людей, покидающих свои родные страны по разным причинам, включая войну, преследования, экономические проблемы и факторы окружающей среды; кроме того, ей не хватает более систематического и последовательного подхода к проблеме. В данной статье содержатся некоторые рекомендации относительно того, как этого можно достичь.

Недавние попытки определить роль ОБСЕ в сфере управления миграцией

Государства — участники ОБСЕ признали необходимость согласованного реагирования на проблему, связанную с увеличением числа мигрантов и беженцев. На встрече Совета министров ОБСЕ в Белграде в 2015 г. сербское председательство ОБСЕ попыталось инициировать принятие документа о миграции на основе консенсуса. Однако дискуссии по этому вопросу оказались более сложными, чем ожидалось; обсуждения стали политизированными и, в конечном итоге, консенсуса достичь не удалось. Это, в свою очередь, продемонстрировало, что государства-участники придерживаются совершенно разных мнений о том, следует ли ОБСЕ (и если да, то каким образом) предпринимать шаги для решения этой проблемы.

После неудачной попытки принять консенсусный документ в Белграде Генеральный секретарь ОБСЕ Ламберто Заньер хотел, чтобы эта тема оставалась на повестке дня ОБСЕ. В связи с этим 4 марта 2016 г. в Риме была проведена конференция по вопросам безопасности под названием «Дни безопасности ОБСЕ: укрепление связи между национальным и региональным реагированием в контексте миграции и безопасности». На мероприятии, организованном при поддержке Министерства иностранных дел и международного сотрудничества Италии, собралось более 300 участников из числа правительственных чиновников, представителей международных организаций, гражданского общества и научных кругов. В результате обсуждений стало ясно, что «усиление роли ОБСЕ в решении проблемы миграции получило широкую поддержку»[8], и было выявлено пять ключевых областей, в которых ОБСЕ могла бы осуществлять свою деятельность: «1) солидарность со странами первого убежища; 2) защита людей на всех миграционных маршрутах; 3) борьба с торговлей людьми и организованной преступностью вдоль миграци-

онных маршрутов; 4) ответственное управление границами; 5) скоординированная политика перемещения и интеграции»[9].

В качестве последующей меры германское председательство ОБСЕ в 2016 г. организовало неофициальную рабочую группу, посвященную проблемам миграции и беженцев, под председательством постоянного представителя Швейцарии в ОБСЕ посла Клода Вильда. Группа подготовила доклад, где были проанализированы вышеупомянутые ключевые области и даны соответствующие рекомендации. Обсуждение доклада и рекомендаций состоялось на специальном заседании Постоянного совета ОБСЕ 20 июля 2016 г. На момент написания данной статьи, результаты внутренних дискуссий в рамках ОБСЕ пока остаются неясными.

Конкретные шаги по активизации роли ОБСЕ в вопросах, связанных с мигрантами и беженцами

Политические обязательства государств — участников ОБСЕ

Чтобы создать прочную основу для работы ОБСЕ по вопросам, связанным с мигрантами и беженцами, государствам — участникам ОБСЕ следует вновь начать серьезные переговоры по консенсусному документу о миграции, который мог бы быть принят на встрече Совета Министров в Гамбурге в декабре 2016 г. Этот шаг представляется важным, учитывая тот факт, что на встрече Совета Министров в Белграде в 2015 г. такой документ принять не удалось. Тем не менее, даже если отсутствует консенсус, ОБСЕ обладает всеми необходимыми средствами для того, чтобы продолжить свою эффективную работу по вопросам, связанным с миграцией, на основе существующих документов. Как отмечалось выше, у Организации уже есть мандат на осуществление различных видов деятельности, а также богатый практический опыт. Однако, стоит все же отметить, что достижение основанного на консенсусе соглашения на встрече в Гамбурге будет иметь важное значение по ряду причин.

Во-первых, государствам — участникам ОБСЕ следует прояснить, почему управление миграционными потоками и потоками беженцев является вопросом, в решении которого ОБСЕ должна принимать участие. Это важно, учитывая, что есть много других, более специализированных организаций и агентств, которые уже занимаются этой проблемой. Немаловажную роль для ОБСЕ будет играть установление четкой связи между успешным управлением миграционными потоками и потоками беженцев, с одной стороны, и обеспечением безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ, с другой. В конце концов, ОБСЕ является организацией в сфере безопасности, которая осуществляет свою деятельность в трех измерениях безопасности: военно-политическом, экономическом и экологическом, и человеческом.

Кроме того, Организация обладает мандатом на раннее предупреждение, предотвращение конфликтов и урегулирование кризисов. Управление миграцией и потоками беженцев следует рассматривать как один из способов предотвращения конфликтов. Это связано с тем, что в долгосрочной перспективе плохо управляемые потоки мигрантов и беженцев могут привести к нестабильности не только в тех странах, которые принимают большую часть перемещенных лиц, но и во всем регионе. Такая ситуация может угрожать безопасности мигрантов и создавать напряженность среди различных сообществ, где представлены национальные меньшинства; она также порождает преступность, включая торговлю людьми и контрабанду. Кроме того, неэффективное управление потоками мигрантов и беженцев ведет к росту нетерпимости, преступлений на почве ненависти и ксенофобии в странах назначения. Поэтому, как организация, основанная на концепции всеобъемлющей безопасности и обладающая мандатом на предотвращение конфликтов, ОБСЕ должна участвовать в решении этого вопроса.

Во-вторых, принятие консенсусного документа на встрече Совета Министра в Гамбурге представляется важным, потому что таким образом ОБСЕ сможет продемонстрировать международному сообществу, что она серьезно относится к сложившейся проблеме и готова внести свой вклад в ее разрешение. Для более четкого понимания сферы деятельности ОБСЕ другими организациями и международными партнерами было бы целесообразно наметить общие области для дальнейшего участия ОБСЕ.

В-третьих, документ, принятый на основе консенсуса, должен предусматривать назначение координатора или специального представителя ОБСЕ по вопросам, связанным с мигрантами и беженцами. Это особенно важно, так как другие организации должны понимать, с кем им поддерживать контакт в рамках ОБСЕ. В настоящее время в этом аспекте нет никакой ясности, поскольку несколько отделов, учреждений и полевых миссий занимаются этой проблемой с самых разных ракурсов.

В-четвертых, основанный на консенсусе и принятый на уровне министров документ должен пояснить, что нынешнее массовое перемещение людей представляет собой смешанный поток миграции, т.е. включает в себя людей, покидающих свои страны по разным причинам, включая войну, преследования, экономические проблемы и экологические факторы. Широкий мандат ОБСЕ в области безопасности дает Организации уникальную возможность содействовать разрешению миграционного кризиса, действуя по разным направлениям.

Наконец, такой документ может пояснить вклад ОБСЕ в реализацию Нью-йоркской декларации о беженцах и мигрантах, принятой на пленарном заседании Генеральной Ассамблеи в Нью-Йорке 19 сентября 2016 г., в рамках которого обсуждалась проблема масштабного перемещения беженцев и мигрантов. В качестве регионального соглашения

в смысле главы VIII Организации Объединенных Наций ОБСЕ должна определить, каким будет ее вклад в этот процесс, и выразить готовность оказать свое содействие. Декларация признает «большую нагрузку массового наплыва беженцев на национальные ресурсы» и призывает государства «более справедливо распределять бремя и ответственность за прием и поддержку беженцев во всем мире». В документе также говорится о плане запуска «процесс [а] межправительственных переговоров, итогом которых станет принятие глобального договора о безопасной, упорядоченной и законной миграции» на межправительственной конференции, которая состоится в 2018 г.[10].

Координатор ОБСЕ по вопросам миграции и беженцев

Для того, чтобы международные партнеры могли получить общее представление о деятельности ОБСЕ, государствам — участникам ОБСЕ следует серьезно рассмотреть вопрос о назначении координатора или специального представителя по вопросам, связанным с миграцией и беженцами. В идеале готовность назначить координатора следует упомянуть в консенсусном документе, который должен быть принят на встрече Совета Министров в Гамбурге. Аналогичные должности были учреждены и другими международными организациями, например, ЕС, Совет Европы и ООН. Учитывая, что почти все департаменты, учреждения и полевые операции ОБСЕ так или иначе имеют дело с проблемами, связанными с мигрантами и беженцами, другим организациям сложно понять, кто чем занимается и с кем им следует поддерживать контакт.

Однако создание новой должности, вероятно, будет весьма спорным вопросом, принимая во внимание тот факт, что не все 57 государств — участников ОБСЕ считают миграцию достаточно важной темой для увеличения бюджета ОБСЕ. Эта финансовая проблема может быть преодолена путем создания новой должности прикомандированного сотрудника, которому то или иное государство будет заинтересовано платить зарплату как своему гражданину.

ОБСЕ как политическая платформа

Как уже упоминалось в начале этой статьи, важно признать, что массовое перемещение людей по разным причинам неизбежно будет продолжаться в долгосрочной перспективе. Миграция, спровоцированная различными факторами, является реальностью, которой правительства не могут противостоять, принимая лишь односторонние меры. Напротив, это вызов, который требует коллективных действий. И хотя ОБСЕ, возможно, не в состоянии решить эту проблему, она может служить полезной платформой для политических дискуссий [11].

Например, ОБСЕ могла бы стать идеальным форумом для проведения конференции с участием экспертов в области миграции из стран ОБСЕ. Учитывая широкий географический охват региона ОБСЕ, в ко-

торый входят Европа, страны бывшего Советского Союза, Канада, США и Монголия, такая конференция могла бы стать уникальным местом для обмена передовым опытом и для сотрудничества между странами происхождения, транзита и назначения. Также в этой конференции должны принять участие партнеры ОБСЕ из стран Азии и Средиземноморья. Участие Иордании, средиземноморского партнера ОБСЕ по сотрудничеству, представляет особый интерес, учитывая большое количество людей, подавших прошение на убежище в этой стране. Будучи страной происхождения, Афганистан, азиатский партнер ОБСЕ по сотрудничеству, также мог бы внести ценный вклад в дискуссию.

ОБСЕ могла бы также созвать экспертное совещание для обсуждения реализации рекомендаций УВКБ и МОМ по вопросу о том, как реагировать на смешанные миграционные потоки. Международная система защиты беженцев опирается на Конвенцию ООН о статусе беженцев 1951 г. и дополняющий ее Протокол от 1967 г. Конвенция, принятая 28 июня 1951 г. конференцией полномочных представителей ООН, стала ответом на перемещения людей в Европе во время Второй мировой войны и «в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г.». Протокол 1967 г. расширил применение Конвенции для беженцев из других стран, а также снял все временные ограничения. Конвенция дает определение понятию беженца, разъясняет права беженцев и излагает юридические обязательства государств по их защите [12]. Согласно УВКБ, основным принципом Конвенции является запрет на принудительное возвращение беженцев в страну, «где их жизни или свободе угрожает опасность»[13]. Кроме того, права мигрантов изложены в Международной конвенции 1990 г. о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Стоит отметить, что не существует какого-либо многостороннего договора, который бы разъяснял права людей, покидающих свои страны по другим причинам, таким, как, например, экологические катастрофы. Реальность смешанных миграционных потоков, таким образом, является феноменом, который требует внимания международного сообщества, и ОБСЕ могла бы служить полезной политической платформой для обсуждения рекомендаций в этом отношении.

Учитывая большой географический охват региона ОБСЕ, конференция такого рода могла бы быть посвящена не только проблеме нынешних потоков беженцев и мигрантов в Европу, но и миграции из Латинской Америки в Соединенные Штаты, а также миграционным тенденциям в Центральной Азии, Восточной Европе, на Балканах и в России.

В такой конференции должны принять участие и представители других международных организаций, занимающихся этой проблемой, таких, как УВКБ, МОМ, Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) или Международный комитет Красного Креста (МККК), а также сотрудники соответствующих неправительственных организаций (НПО).

Создание пула экспертов ОБСЕ для мобильных миссий на местах

Помимо предоставления политической платформы для диалога, ОБСЕ должна использовать свои знания в области раннего предупреждения и подготовки отчетов и создать пул экспертов, которые могли бы участвовать в мобильных миссиях на местах.

Такого рода миссии могут сообщать о ситуации в затронутых странах («к востоку и западу от Вены») и предоставлять соответствующие консультации в тесной координации со специализированными учреждениями, такими, как УВКБ, МОМ и другими акторами на местах. В мобильных миссиях могли бы временно принять участие эксперты из различных департаментов, учреждений и полевых миссий ОБСЕ, которые уже имеют опыт изучения вопросов, связанных с миграцией и беженцами. На основе предоставленного им мандата по установлению фактов такие миссии могли бы выпускать отчеты, описывающие ситуацию и анализирующие возможные последствия для безопасности. Эти доклады могут служить в качестве инструментов раннего предупреждения и основы для разработки рекомендаций и конкретных проектов в соответствующих странах.

Так, несколько полевых операций ОБСЕ расположены в странах вдоль балканского маршрута. Многие из них были вовлечены в решение проблем принудительного перемещения с 1990-х гг. Они могли бы помочь в реализации проектов, которые будут предложены экспертами мобильных миссий. Однако, чтобы это произошло, возможно, придется адаптировать мандаты некоторых полевых операций, а это может оказаться трудной задачей.

Мобильные миссии не должны ограничиваться странами, в которых ОБСЕ проводит свои полевые операции. Эти миссии могли бы быть направлены и в такие государства, как Германия, Греция, Италия, Австрия, Швеция и Турция. Находясь на периферии ЕС, Греция и Италия в настоящее время несут большую часть бремени, поскольку большинство мигрантов и беженцев впервые прибывают в ЕС именно через территорию этих двух государств. Таким образом, их правительства сталкиваются с проблемой регистрации, размещения и обеспечения большого числа беженцев и мигрантов. В то же время, Швеция, Германия и Австрия — основные страны назначения в ЕС; они принимают больше беженцев и мигрантов, чем другие страны — члены Евросоюза. А Турция в настоящее время является страной с наибольшим числом беженцев во всем мире.

Сохранение географической сбалансированности с точки зрения стран, где мобильные миссии ОБСЕ могли бы осуществлять свою деятельность, будет иметь большое значение не только для обеспечения объективности оценки последствий миграции для всего региона ОБСЕ, но и для сохранения доверия.

Объединение экспертов из полевых операций ОБСЕ с экспертами из институтов и департаментов ОБСЕ (включая БДИПЧ, ВКНМ, БКДЭОС, ДПТУ и Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми) приведет к созданию пула специалистов, которые смогут подойти к решению проблем, связанных с мигрантами и беженцами, с разных углов, и, тем самым, объединить опыт ОБСЕ в самых разных областях, сформировав новый важный актив Организации.

Например, БКДЭОС имеет многолетний опыт в области управления трудовой миграцией и может дать свои рекомендации по этому вопросу. БДИПЧ, которое уже тесно сотрудничает с рядом полевых операций ОБСЕ, проводит обучающие курсы для государственных служащих по проблеме интеграции мигрантов и беженцев в общества принимающих стран и, таким образом, может также дать рекомендации на этом направлении. Сильная сторона ВКНМ — подготовка отчетов о последствиях потоков беженцев и мигрантов для межэтнических и межкультурных отношений в гетерогенных обществах. Специальный представитель и координатор ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми имеет хорошие возможности для информирования о торговле людьми на миграционных маршрутах. ДПТУ поддерживает сотрудничество в области обеспечения безопасности границ и пограничного контроля путем обучения сотрудников правоохранительных органов и пограничных служб. Это представляется важным не только для борьбы с торговлей людьми, контрабандой людей и незаконной миграцией, но и для предотвращения пересечения границ террористами, использующими миграционные маршруты. Вышеупомянутые мероприятия касаются как мигрантов, так и беженцев и охватывают все три измерения безопасности ОБСЕ. Таким образом, ОБСЕ имеет уникальные возможности для рассмотрения проблемы смешанных миграционных потоков с разных углов, принимая во внимание такие аспекты, как права человека, контрабанда и торговля людьми, экономическая и трудовая миграция, а также последствия миграции для безопасности на международных границах.

Помимо создания пула экспертов из всех соответствующих департаментов и институтов ОБСЕ, есть и две другие конкретные сферы, где ОБСЕ имеет многолетний опыт и могла бы активизировать свои усилия: улучшение интеграции и противодействие ксенофобии, а также эффективный пограничный контроль.

Повышение эффективности интеграции, а также борьба с ксенофобией и преступлениями на почве ненависти

Эффективная интеграция мигрантов и беженцев в принимающие общества является важным аспектом поддержания безопасности и стабильности в странах назначения. Действительно, если интеграция происходит успешно, то миграция может стать преимуществом

для принимающих обществ. Как отметил посол США в ОБСЕ Дэниел Бэр в интервью для портала *Security and Human Rights Monitor*, «в долгосрочной перспективе преуспеют те общества, которые будут устойчивы и способны интегрировать разнообразные группы населения, благодаря реализации их талантов»[14].

На этом направлении значительный и долгосрочный вклад может внести БДИПЧ. Во-первых, БДИПЧ имеет опыт проведения тренингов для обмена передовыми практиками в сфере интеграции мигрантов в принимающие общества в соответствии с обязательствами ОБСЕ. В 2015 и 2016 гг. БДИПЧ провело ряд учебных курсов и семинаров по этому вопросу в таких странах, как Молдова, Латвия и Эстония. Аналогичные семинары могут быть также предложены тем государствам — участникам ОБСЕ, которые в настоящее время являются странами назначения для беженцев и мигрантов, прибывающих в Европу. К ним относятся Австрия, Швеция, Германия и Турция.

Во-вторых, БДИПЧ не раз обучало представителей НПО и правительственных чиновников выявлять преступления на почве ненависти, нетерпимости, расизма, ксенофобии и дискриминации в отношении мигрантов и беженцев, а также сообщать об этих преступлениях и реагировать на них. БДИПЧ могло бы расширить спектр предлагаемых им учебных программ и информационных кампаний и организовывать их для затронутых государств ОБСЕ. Во многих частях Европы правые и популистские партии набирают силу. Они используют кризис, связанный с мигрантами и беженцами, в своих целях, подчеркивая якобы существующие негативные последствия этой проблемы. Противодействие такой негативной тенденции играет крайне важную роль для европейских обществ, а также для поддержания безопасности и стабильности в странах назначения.

Во время крупного информационного совещания, посвященного случаям ненависти в отношении мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежище, в регионе ОБСЕ, и состоявшегося в Варшаве 11 декабря 2015 г., БДИПЧ собрало данные о ксенофобской риторике и преступлениях на почве ненависти в отношении мигрантов и беженцев. Сюда, помимо прочего, относились случаи насилия и нападения на лагеря беженцев вдоль балканского маршрута. В этой связи, следует значительно расширить спектр учебных программ для гражданского общества и правительственных чиновников в пострадавших странах с тем, чтобы они могли противодействовать преступлениям на почве ненависти.

Повышение безопасности границ

ОБСЕ имеет многолетний опыт в области пограничного контроля. В своей деятельности она стремится к выполнению двух основных задач: обеспечению открытости границ и их безопасности. Отдел ОБСЕ

по пограничным вопросам совместно с несколькими полевыми операциями и ДПТУ помогает государствам-участникам укреплять потенциал их пограничных ведомств и должностных лиц в соответствии с Концепцией в области безопасности границ и пограничного режима ОБСЕ, которая, с одной стороны, призывает к содействию «свободному и безопасному передвижению людей, товаров, услуг и инвестиций через границы», а с другой стороны, подчеркивает необходимость снижения угрозы терроризма и борьбы с международной организованной преступностью «путем предупреждения трансграничного перемещения лиц, оружия и денежных средств, связанных с террористической и иной преступной деятельностью»[15].

Кроме того, ОБСЕ предлагает рамки и механизмы сотрудничества между представителями пограничных служб, такие как «Полицейская информационная онлайн-система» (*Policing OnLine Information System — POLIS*) и «Национальная координационная сеть в области пограничной безопасности и управления границами». Эти структуры дают специалистам в сфере пограничной безопасности из 57 государств — участников ОБСЕ возможность сотрудничать и обмениваться передовым опытом в области управления границами. Через них сотрудники пограничных служб смогут в будущем делиться своим опытом и передовыми практиками в сфере управления трансграничными потоками мигрантов и беженцев.

ОБСЕ следует более активно использовать свой опыт с целью проведения тренингов для пограничников как по вопросам «жесткой» безопасности, так и по проблемам, связанным с обеспечением прав человека при пограничном контроле. Крупномасштабные потоки мигрантов и беженцев подчеркнули необходимость эффективного управления границами для предотвращения преступной деятельности, включая контрабанду и торговлю людьми, а также незаконный въезд иностранных боевиков и террористов. Это подпадает под компетенцию ДПТУ. Для пограничников в затронутых странах могут быть организованы учебные курсы, например, вдоль балканского маршрута. Такой семинар состоялся 7 сентября 2016 г. в Германии. В нем приняли участие сотрудники пограничных служб и эксперты по борьбе с терроризмом из государств — участников ОБСЕ и её партнеров по сотрудничеству. В рамках обучения они научились более эффективно идентифицировать иностранных боевиков-террористов [16]. Курс был организован при поддержке экспертов из Пограничного колледжа ОБСЕ для руководящего состава, который находится в Душанбе (Таджикистан). Колледж является центром повышения квалификации, который обеспечивает подготовку сотрудников пограничных служб из 57 государств — участников ОБСЕ, часто в сотрудничестве со специализированными учреждениями, такими как УВКБ ООН или МОМ. В будущем государствам-участникам следует использовать этот центр более активно.

В то же время масштабные перемещения людей выдвинули на передний план необходимость защиты основных прав мигрантов и беженцев при переходе через границу. Здесь БДИПЧ также могло бы поделиться своим опытом, организовав подготовку полицейских и представителей пограничных служб в области прав человека в контексте прибывающих на международные границы беженцев и мигрантов (включая принцип невысылки). Такой семинар мог бы быть организован в сотрудничестве со специализированными учреждениями, такими как УВКБ или МОМ. БДИПЧ уже имеет обширный опыт в подготовке сотрудников пограничных служб по вопросам прав человека.

Заключение

В этой статье представлены некоторые конкретные предложения относительно того, как ОБСЕ могла бы способствовать управлению нынешними крупномасштабными потоками мигрантов и беженцев. Это важно, поскольку в долгосрочной перспективе массовые перемещения людей, скорее всего, будут продолжаться. Кроме того, можно установить четкую связь между эффективным управлением миграцией и потоками беженцев, с одной стороны, и поддержанием безопасности и стабильности, с другой. Поскольку ОБСЕ является региональным соглашением в смысле главы VIII Организации Объединенных Наций, государствам — участникам ОБСЕ следует использовать основные ресурсы Организации.

Во-первых, потенциал ОБСЕ должен быть использован для объединения правительственных экспертов из всего региона ОБСЕ, который охватывает все страны Европы, США и Канаду, а также бывший Советский Союз и Монголию, вместе с партнерами ОБСЕ по сотрудничеству, международными организациями и НПО.

Во-вторых, необходимо использовать оперативные возможности Организации. Так, ОБСЕ могла бы создать пул экспертов из всех соответствующих департаментов, институтов и полевых операций. Эти эксперты могли бы быть направлены в затронутые страны «к востоку и к западу от Вены» в рамках мобильных миссий. Опыт и знания представителей различных департаментов, институтов и полевых операций ОБСЕ гарантирует, что этот вопрос будет решаться на многих уровнях, включая такие аспекты, как борьба с контрабандой людей и торговлей людьми, предотвращение терроризма, а также защита экономических прав трудовых мигрантов и прав беженцев. Деятельность ОБСЕ в сфере интеграции мигрантов и беженцев в принимающих странах и улучшения пограничной безопасности также заслуживает особого внимания в этом контексте.

Таким образом, целостный подход к управлению смешанными миграционными потоками делает ОБСЕ уникальной организаций, которая может сыграть ключевую роль в международных усилиях по разрешению сложившейся ситуации.

Примечания:

[1] Определение см., например, здесь: ООН. Конвенция о статусе беженцев. 28 июля 1951 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml. См. также: определения, предлагаемые Международной организацией по миграции (МОМ) // https://www.iom.int/key-migration-terms

[2] См.: UNHCR. Global Trends. Forced Displacement in 2015. 20 June 2016 // http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html

[3] См.: *Liechtenstein S.* Europe at a crossroads: How the OSCE can help support the current refugee crisis // *Security and Human Rights Monitor*. 9 September 2015 // http://www.shrblog.org/shr_monitor/Europe_at_a_crossroads__How_the_OSCE_can_help_support_the_current_refugee_crisis.html?id=565

[4] Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки. 1 августа 1975 г. С. 33 // http://www.osce.org/mc/39501

[5] См.: Там же. С. 34.

[6] Решение № 5/09. Управление миграционными процессами. MC.DEC/5/09/Corr.1. 2 декабря 2009 г. // ОБСЕ. Семнадцатая встреча Совета министров. Афины. 1–2 декабря 2009 г. С. 25–28, здесь С. 25 // http://www.osce.org/mc/67621

[7] См.: Решение No. 4/03. Толерантность и недискриминация. MC.DEC/4/03. 2 декабря 2003 г. // ОБСЕ. Одиннадцатая встреча Совета министров. Маастрихт. 1–2 декабря 2003 г. С. 89 // https://www.osce.org/ru/mc/40538?download=true

[8] OSCE Security Days. Refocusing Migration and Security: Bridging National and Regional Responses. Rome. 4 March 2016. SEC.DAYS/11/16. 5 April 2016. P. 3 // http://www.osce.org/sg/231526

[9] Там же.

[10] ООН. Генеральная Ассамблея. Нью-йоркская декларация о беженцах и мигрантах. С.1 // https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/283/52/PDF/N1628352.pdf?OpenElement

[11] См.: Интервью с Дэниелом Бэром, послом США в ОБСЕ // Security and Human Rights Monitor. 16 September 2016 // http://www.shrblog.org/shr_monitor/Interview_with_Daniel_Baer__US_Ambassador_to_the_OSCE.html?id=625

[12] См.: ООН. Конвенция о статусе беженцев. 28 июля 1951 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml; см. также: ООН. Протокол, касающийся статуса беженцев. 31 января 1967 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml

[13] Там же.

[14] Интервью с Дэниелом Бэром, послом США в ОБСЕ // *Security and Human Rights Monitor*. 16 September 2016 // http://www.shrblog.org/shr_monitor/Interview_with_Daniel_Baer__US_Ambassador_to_the_OSCE.html?id=625

[15] Концепция в области безопасности границ и пограничного режима. MC.DOC/2/05/Corr.1. 6 декабря 2005 г. // ОБСЕ. Тринадцатая встреча Совета министров. 5–6 декабря 2005 года. Любляна. С. 9–19, здесь: С. 10 // http://www.osce.org/node/18780

[16] См.: OSCE. Border Management Staff College. OSCE supports advanced training course in Germany on addressing cross-border challenges in identification of foreign terrorist fighters. Garmisch-Partenkirchen. 7 September 2016 // http://www.oscebmsc.org/en/news-73

Жан-Пьер Фрёли

ОБСЕ и кризис, связанный с мигрантами и беженцами

К моменту начала миграционного кризиса в Европе в распоряжении ОБСЕ уже был необходимый инструментарий для реагирования на него. Помимо общих обязательств по отношению к беженцам, у Организации также есть органы для принятия решений и институты, необходимые для реализации соответствующих мер на практике, такие, как Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). В этой статье будут рассмотрены принятые ОБСЕ документы, имеющие отношение к проблеме беженцев, а также вкратце описаны усилия, предпринимаемые Организацией и ее учреждениями на этом направлении.

Обязательства ОБСЕ в отношении мигрантов и беженцев

Свобода передвижения и миграция формируют повестку ОБСЕ со времен Хельсинкского заключительного акта 1975 г. Первоначально в центре Хельсинкского процесса стояли вопросы свободы передвижения частных лиц, открытия «железного занавеса» и трудовой миграции, но в начале 1990-х гг. государства — участники ОБСЕ осознали, что проблема беженцев представляет собой вызов для безопасности в Европе и что в этой области необходимо стремиться к сотрудничеству. В декларации и решениях, принятых на саммите Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в Хельсинки в 1992 г., утверждается, что причиной появления потоков беженцев и перемещенных лиц часто становятся конфликты, а также нарушения принципов СБСЕ, в том числе в области человеческого измерения; чтобы предотвратить возникновение массовых потоков беженцев и перемещенных лиц, необходимо воздействовать на корни проблемы, что, в свою очередь, требует международного и регионального сотрудничества и солидарности. На саммите ОБСЕ в Стамбуле в 1991 г. государства-участники подчеркнули фундаментальное право на получение убежища и еще раз подтвердили свои обязательства по обеспечению защиты беженцев в регионе ОБСЕ.

В нынешней ситуации особое значение имеют широкие обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения, имеющие прямое отношение к беженцам. Среди них есть обязательство «содействовать обеспечению достойного обхождения со всеми лицами, желающими

Примечание: взгляды, изложенные в этой статье, отражают личную позицию автора.

пересекать границы, согласно (...) международным стандартам в области прав человека, беженскому праву и гуманитарному праву»[1], «вести борьбу с дискриминацией лиц, ищущих убежища, а также беженцев там, где она существует»[2], а также защищать, среди прочих, «лиц без гражданства и беженцев от расизма, ксенофобии, дискриминации и жестоких проявлений нетерпимости»[3]. Помимо этого, важную роль играют и дополнительные обязательства ОБСЕ, связанные с общими проблемами миграции, а также общие обязательства в отношении прав человека и фундаментальных свобод, которые, разумеется, применимы и к беженцам.

Эскалация миграционного кризиса в Европе летом 2015 г. подвергла эти политически обязывающие положения серьезному испытанию на практике. Кризис показал, что государства — участники ОБСЕ сталкиваются с трудностями не только в проявлении региональной солидарности и сотрудничества, но и в достижении консенсуса по вопросу о том, должны ли различные структуры ОБСЕ играть конкретную практическую роль в разрешении кризиса. Тем не менее, ОБСЕ не только остается ключевой платформой для дискуссий по вопросам, касающимся мигрантов и беженцев, между государствами-участниками, но и оперативно формулируют рекомендации о том, как можно преодолеть кризиС. Это, в частности, относится к директору БДИПЧ Михаэлю Георгу Линку и Генеральному секретарю ОБСЕ Ламберто Заньеру.

Генеральный секретарь ОБСЕ и Средиземноморское партнерство

В сентябре 2015 г. Генеральный секретарь ОБСЕ Ламберто Заньер посетил венский Западный железнодорожный вокзал, чтобы составить впечатление о том, с какими условиями сталкиваются новоприбывшие беженцы; в декабре 2015 г. он призвал государства — участников ОБСЕ предпринять более активные усилия для разрешения кризиса. По мнению Заньера, ОБСЕ — это платформа для ориентированных на практические действия дискуссий между государствами — участниками и партнерами Организации в соседних регионах. Он уверен, что ОБСЕ должна стремиться повышать эффективность международного реагирования на кризис, создавая синергетический эффект, поддерживая долгосрочные интеграционные стратегии и пользуясь своим практическим опытом в разрешении проблем в области пограничного контроля[4]. Генеральный секретарь Ламберто Заньер также подчеркнул ту ключевую роль, которую может сыграть в разрешении кризиса сотрудничество ОБСЕ с шестью ее партнерами по сотрудничеству в Средиземноморском регионе (Алжир, Египет, Израиль, Иордания [с 1998 г.], Марокко и Тунис). Многие забывают, что Иордания — одна из стран с самой высокой концентрацией беженцев: сейчас они составляют почти 9 % населения страны.

История Средиземноморского партнерства ОБСЕ восходит к Хельсинкскому заключительному акту, в котором государства-участники подчеркнули свою убежденность в том, что «безопасность в Европе нужно рассматривать в более широком контексте безопасности в мире, что она тесно связана с безопасностью в районе Средиземноморья в целом»[5]. К темам, обсуждаемым в рамках партнерства, относятся пограничная безопасность, управление миграцией, толерантность и борьба с дискриминацией. Германия, председательствовавшая в Средиземноморской контактной группе в 2015 г., воспользовалась представившейся возможностью и интенсифицировала диалог по вопросам, касающимся мигрантов и беженцев. Важнейшим событием года стала ежегодная Средиземноморская конференция ОБСЕ, состоявшаяся в сентябре в Иордании. В своей вступительной речи министр иностранных дел Германии Франк-Вальтер Штайнмайер подчеркнул:

> «(...) когда этнические и религиозные конфликты разрывают на части целые общества и вынуждают людей покидать дома и устремляться через Средиземное море и Балканы в Европу, ближневосточные кризисы не просто стучатся в нашу дверь — они давно уже здесь! В этом году мы в Германии примем миллион беженцев, в основном из Сирии и соседствующих с ней стран. Ни Германия, ни Европа в целом не в состоянии принимать такое количество людей каждый год в будущем. А для наших партнеров в южном Средиземноморье угроза несравнимо ближе и больше. Именно поэтому мы сегодня собрались здесь. С одной стороны, чтобы в этой трудной ситуации дать новый импульс уже укоренившейся традиции сотрудничества между ОБСЕ и ее Средиземноморскими партнерами. Однако также, чтобы сделать совместное заявление о том, что конфликты на Ближнем Востоке касаются нас всех и что мы должны не просто предлагать сотрудничество с целью их разрешения — но и настаивать на нем»[6].

ОБСЕ работает на этом направлении с момента принятия Плана действий по борьбе с торговлей людьми в 2003 г. С сентября 2014 г. Мадина Ярбуссинова из Казахстана занимает должность Специального представителя и Координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми. Таким образом, Организация хорошо подготовлена к противодействию новым вызовам в области борьбы с торговлей людьми в контексте миграционного кризиса. В феврале 2016 г., после встречи с директором Европола, Генеральный секретарь Ламберто Заньер обратил внимание на тот факт, что около 10 000 детей-беженцев, прибывших на европейский континент без сопровождения, пропали без вести и, вероятно, попали в руки торговцев людьми. Это, по словам Генерального секретаря, показывает, насколько важно скоординировать усилия по обеспечению как государственной безопасности, так и безопасности людей[7].

Еще в июле 2015 г. сформировавшийся в рамках ОБСЕ Альянс против торговли людьми принял участие в конференции «Люди в зоне риска:

борьба с торговлей людьми на миграционных маршрутах». Участники конференции еще раз подтвердили актуальность ориентированного на жертв подхода и продемонстрировали инструменты, которые можно использовать в борьбе с торговлей людьми в контексте миграционного кризиса. Они также особо подчеркнули ключевую роль гражданского общества, в частности, в том, что касается защиты прав женщин и детей.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

На протяжении 25 лет своего существования БДИПЧ в Варшаве активно участвует в решении проблем миграции и беженцев. Речь идет не только о работе, непосредственно охватывающей такие аспекты, как защита прав мигрантов и предоставление государствам консультаций по вопросам, связанным с внедрением систем регистрации жителей, но и о деятельности в областях, косвенно связанных с беженцами и перемещенными лицами, включая проведение выборов, защиту прав человека, а также интеграцию рома и синти. После встречи Совета министров ОБСЕ в Маастрихте в 2003 г. государства — участники ОБСЕ наделили БДИПЧ мандатом, позволяющим ему играть активную роль в предотвращении дискриминации беженцев и лиц, ищущих убежище, что представляется особенно важным в нынешней кризисной ситуации. Как подчеркнул министр иностранных дел Германии Франк-Вальтер Штайнмайер в своем выступлении на церемонии своего назначения на пост Председателя в ОБСЕ в 2016 г.:

> «Откровенные дискуссии о том, как мы планируем справляться с вызовами, с которыми мы столкнулись, являются частью новой культуры диалога в ОБСЕ. (...) Я также думаю о миграции. Как раз в этой области мы должны воспользоваться потенциалом нашей организации. Благодаря своему географическому охвату и всеобъемлющему подходу она прекрасно подходит для этой цели. Она является хорошим форумом для дискуссий и обмена и представляет собой то место, где можно проанализировать воздействие миграции и иммиграции на общество — уделяя особое внимание вопросам толерантности и противодействию дискриминации»[8].

БДИПЧ является членом Консультативного форума по защите основных прав человека в рамках Фронтекс — агентства Евросоюза по охране внешних границ; кроме того, оно предоставляет Агентству ЕС по защите основных прав (АОП) рекомендации по всем вопросам, связанным с правами человека. Такая связь создает прочную основу для будущего укрепления сотрудничества между ЕС и ОБСЕ в области управления границами с учетом соблюдения прав человека и фундаментальных свобод. Мандаты двух организаций прекрасно дополняют друг друга: сфера действий Фронтекс и АОП ограничивается территорией

ЕС, в то время как БДИПЧ может осуществлять свою деятельность также в западной части Балканского полуострова и в Турции.

В своих публичных заявлениях, сделанных в июне[9] и сентябре 2015 г.[10], директор БДИПЧ Георг Линк напомнил государствам ОБСЕ об их общем обязательстве разработать в ответ на кризис скоординированную и устойчивую политику, основанную на солидарности и уважении к правам человека. Линк подчеркнул, что права человека — это не прерогатива исключительно граждан государств — участников ОБСЕ, но это права всех, включая мигрантов, беженцев и тех, кто ищет убежище. Он также напомнил об особой политической ответственности государств-участников в этой сфере, настаивая на том, что они должны сконцентрировать свои усилия в большей степени на достойном обращении со всеми нуждающимися и их защите, чем на укреплении пограничных барьеров и заграждений. Так, в декабре 2015 г. БДИПЧ, Агентство ООН по делам беженцев и Совет Европы совместно обратились к правительству Венгрии, призвав его гуманно относиться к беженцам. Этот призыв был ответом на новую публичную кампанию венгерского правительства, в рамках которой беженцы и мигранты были представлены как «преступники», «оккупанты» и «террористы»[11].

Рекомендации, представленные в рамках крупного совещания экспертов, организованного БДИПЧ в Варшаве в ноябре 2015 г., в котором приняли участие 55 представителей большинства стран ОБСЕ, затронутых миграционным кризисом, а также эксперты из международных организаций и структур ОБСЕ, внесли важный вклад в улучшение понимания сути кризиса и помогли определить возможные способы его разрешения. Среди прочего, участники совещания подчеркнули, что особо уязвимые группы беженцев, включая женщин, детей, пожилых людей, несовершеннолетних лиц без сопровождения и инвалидов требуют особого внимания таких организаций, как ОБСЕ[12].

Другое мероприятие, проведенное БДИПЧ в декабре 2015 г., было посвящено проблеме нетолерантного отношения к мигрантам, беженцам и лицам, ищущим убежище, и совершаемым против них преступлениям на почве ненависти[13]. В рамках встречи представители гражданского общества из семи государств — участников ОБСЕ обсудили влияние миграционного кризиса на отношения между местными сообществами и мигрантами. Мероприятие еще раз подчеркнуло ту ключевую роль, которую гражданское общество может сыграть в разрешении текущего кризиса, и напомнило о том, что необходимо усилить его вовлеченность.

Даже после частичного закрытия так называемого западнобалканского маршрута БДИПЧ по-прежнему было готово организовать миссию, чтобы проанализировать условия, с которыми сталкиваются мигранты и беженцы в регионе ОБСЕ. Предполагалось, что такая миссия могла бы провести оценку ситуации на территории Турции и Греции и разработать конкретные рекомендации, способствующие разрешению

кризиса. Проблемы, которые должны были бы охватить сотрудники миссии, включали в себя обеспечение доступа к регистрации и подаче заявлений на убежище, гуманитарные условия, негуманное обращение, лишение фундаментальных свобод, недопущение дискриминации и обеспечение защиты от преступлений, совершенных на почве ненависти, дополнительную защиту потенциально уязвимых групп, доступность обслуживания и оказание поддержки, а также право на справедливое судопроизводство. В совместном заявлении для прессы, приуроченном ко Всемирному дню беженцев, Генеральный секретарь Заньер и директор БДИПЧ Линк еще раз подчеркнули эту готовность. Как заявил Линк:

> «Защита внешних границ и установление правил въезда для иностранцев относятся к суверенным привилегиям государств — участников ОБСЕ, каждое из которых, в свою очередь, должно уважать установленный международным правом запрет на возврат или высылку беженцев в те места, где их жизни или свободе угрожает опасность, а также международные стандарты, касательно применения силы, которое может привести к смертельному исходу, и обязательство обеспечивать всем лицам, желающим пересечь границу, достойное обращение. БДИПЧ по-прежнему готово помочь всем государствам — участникам ОБСЕ, затронутым миграционным кризисом, в продвижении и защите прав человека, а также поиске устойчивых решений»[14].

Парламентская ассамблея ОБСЕ

Парламентская ассамблея ОБСЕ (ПА) также интенсивно работала над разрешением кризиса, оказывая существенную поддержку усилиям ОБСЕ. Парламентарии Изабель Сантос, Ивана Добесова и Гордана Чомич включили в доклад Общего комитета ПА по демократии, правам человека и гуманитарным вопросам (который был представлен на зимней сессии ПА 2016 г. в Вене[15] под названием «Миграционный кризис в регионе ОБСЕ: на пути к обеспечению более активного участия ОБСЕ»[16]) многочисленные предложения о более эффективной реакции Организации на кризиС. Доклад — лишь одно из направлений работы парламентариев ОБСЕ, которые уже обсуждали миграционный кризис на встречах в Вене, Хельсинки и Улан-Баторе в 2015 г. Члены ПА ОБСЕ также посетили наиболее горячие кризисные точки в Турции, Италии и на всем западнобалканском маршруте.

Доклад ПА призывает ОБСЕ активизировать усилия в семи областях. Во-первых, необходимо улучшить согласованность внутри организации, задача, которую немецкое председательство в ОБСЕ в 2016 г. уже обозначило как приоритетную. В докладе подчеркивается ключевая роль БДИПЧ в том, что касается мониторинга аспектов управления миграцией,

связанных с правами человека, а также содержится обращение к государствам с призывом поддержать эту деятельность. Отмечается и важная роль совместных усилий БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы в содействии процессу пересмотра законов. Рекомендации в этой области могут помочь государствам — участникам ОБСЕ привести их законодательство в соответствие с Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. и другими основополагающими международными стандартами. Во-вторых, доклад призывает ОБСЕ к более интенсивному вовлечению полевых операций, в особенности на Балканах, где уже существует плотная сеть присутствий на местах и ведется работа над проектами с учетом региональных потребностей. Третье предложение, содержащееся в докладе, заключается в создании тематической полевой миссии по проблемам миграции, которая будет базироваться в одном из государств ЕС. Четвертое — подразумевает повышение степени участия средиземноморских партнеров ОБСЕ на этом направлении. В докладе также содержится призыв к проведению более интенсивных дискуссий внутри ПА и обмену опытом по интеграции мигрантов и беженцев между парламентариями. Наконец, доклад призывает к усилению сотрудничества между ОБСЕ и международными партнерскими организациями, такими, как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международный комитет Красного Креста, Международная организация по миграции, Совет Европы и ЕС, в том числе путем создания специальных рабочих групп на местах с участием представителей различных организаций.

На ежегодной летней сессии Парламентской ассамблеи ОБСЕ в Тбилиси в июле 2016 г. также интенсивно обсуждались проблемы миграции и беженцев. Были приняты резолюции по правам беженцев и угрозам безопасности, связанным с миграцией.

В чем должна заключаться роль ОБСЕ?

Последний цикл Дней безопасности ОБСЕ — серия конференций, инициированных Генеральным секретарем Ламберто Заньером, — прошел в Риме 3–4 марта 2016 г. и был посвящен миграции, а также сложному комплексу связанных с ней факторов, влияющих на безопасность[17]. Эти мероприятия дали новый импульс дискуссии о роли ОБСЕ в разрешении миграционного кризиса. По призыву немецкого председательства в ОБСЕ руководство Организации организовало в Вене неофициальную рабочую группу, посвященную проблемам миграции и беженцев, которую возглавил постоянный представитель Швейцарии в ОБСЕ посол Клод Вильд. Перед группой была поставлена задача провести семь сессий в период с 16 марта по 27 июня 2016 г. и выработать предложения по конкретным действиям ОБСЕ к моменту подготовки специальной встречи Постоянного совета. Государства — участники ОБСЕ, секретариат ОБСЕ и ее институты, в особенности БДИПЧ, активно участвова-

ли в дискуссиях и планировании встречи; в середине июня Генеральный секретарь представил всеобъемлющий доклад о деятельности всех исполнительных структур ОБСЕ, в том числе Секретариата, а также ее полевых операций и автономных институтов; БДИПЧ приняло активное участие в подготовке этого доклада.

Результаты работы неофициальной группы были представлены на специальной встрече Постоянного совета 20 июля. Посол Вильд подчеркнул, что у ОБСЕ с учетом ее организационного потенциала и технической экспертизы есть уникальная возможность для создания формальных и неформальных сетей. Он также отметил, что «в рамках таких сетей эксперты и лица, принимающие решения, из разных стран могут обмениваться практическим опытом по всем конкретным проблемам, которые необходимо решить, чтобы выработать и осуществить на практике ответственную национальную политику по вопросам, связанным с миграцией и беженцами»[18].

Заключительный доклад посла Вильда, представленный немецкому председательству в ОБСЕ в конце июля 2016 г.[19], содержит 50 рекомендаций для государств — участников ОБСЕ и ее исполнительных структур в таких областях, как «Защита», «Борьба с преступностью», «Организация пограничного контроля», «Успешная интеграция» и «Солидарность и партнерство». Примечательно, что в докладе описана важная роль институтов ОБСЕ, в том числе БДИПЧ, в каждой из этих областей. К примеру, в области «Защиты» доклад рекомендует государствам-участникам:

«(...) Рассмотреть вопрос о приглашении миссий БДИПЧ для оценки ситуации в области прав человека. Итогом работы миссий будет конфиденциальный доклад для руководства приглашающего государства, включающий в себя [конкретные] рекомендации. Миссии могли бы определить области для возможного участия соответствующих структур ОБСЕ. (...) Подумать о том, чтобы поручить БДИПЧ проанализировать с точки зрения прав человека законы, принятые или готовящиеся к принятию в ситуации массового перемещения людей. Рассмотреть возможность вовлечения БДИПЧ в усилия по наращиванию потенциала национальных организаций по правам человека, а также гражданского общества и волонтерских групп с тем, чтобы они могли проводить оценку ситуации в области обеспечения прав человека и эффективно использовать свои мандаты»[20].

В разделе доклада «Успешная интеграция» государствам-участникам рекомендуется «рассмотреть вопрос о более широком использовании помощи, предлагаемой БДИПЧ, для облегчения интеграции мигрантов, концентрируясь на повышении осведомленности, поддержке обмена передовым опытом и наращивании потенциала национальных компетентных властей в области интеграции мигрантов в регионе ОБСЕ»[21].

Декларация Гамбургской встречи Совета министров

«Доклад Вильда» представляет собой важную веху в усилиях немецкого председательства по определению областей, в которых ОБСЕ могла бы предпринять те или иные действия в ответ на миграционный кризис в Европе и убедить государства-участников и структуры ОБСЕ поддержать такие действия. Он также стал основой для дальнейшего планирования, связанного со встречей Совета министров в Гамбурге. Миграция была одной из тем, которые обсуждались на высоком уровне в рамках неформальной встречи министров иностранных дел государств — участников ОБСЕ под руководством министра иностранных дел Германии Франка-Вальтера Штайнмайера в Потсдаме, 1 сентября 2016 г. Неустанные усилия немецкого председательства оказались в высшей степени успешными. В Гамбурге после долгих переговоров государства-участники приняли согласованное решение о роли ОБСЕ в управлении перемещением больших групп мигрантов и беженцев, которое «побуждает исполнительные структуры ОБСЕ продолжить в рамках имеющихся у них мандатов и ресурсов свою работу по проблеме миграции, в том числе путем наращивания деятельности, ведущей к обмену передовым опытом и активизации диалога и сотрудничества с партнерами по сотрудничеству, так чтобы эта работа дополняла деятельность, которая ведется другими соответствующими международными организациями и учреждениями»22. Таким образом, соглашаясь воспользоваться платформой ОБСЕ, государства-участники дают ясный политический сигнал БДИПЧ, а также другим институтам и Секретариату ОБСЕ, о том, что они признают их работу в этой сфере и побуждают их к продолжению их деятельности по вопросам, связанным с мигрантами и беженцами.

Примечания:

[1] Концепция в области безопасности границ и пограничного режима. MC.DOC/2/05/Corr.1. 6 декабря 2005 г. // ОБСЕ. Тринадцатая встреча Совета министров. Любляна 5–6 декабря. С. 9–18 // http://www.osce.org/ru/mc/18782?download=true

[2] См.: Решение № 4/03. Толерантность и недискриминация. MC.DEC/4/03. 2 декабря 2003 г. // ОБСЕ. Одиннадцатая встреча Совета министров. Маастрихт. 1–2 декабря 2003 г. С. 89 // https://www.osce.org/ru/mc/40538?download=true

[3] См.: ОБСЕ. Пятнадцатая встреча Совета министров. Мадрид. Решение № 10/07 о терпимости и недискриминации: содействие взаимному уважению и пониманию. 30 ноября 2007 г. // http://www.osce.org/ru/mc/29455?download=true

[4] См.: OSCE. Secretary General. OSCE Secretary General visits Vienna's West Station to meet refugees and representatives of Austria's Interior Ministry, Police and humanitarian organizations. 24 September 2015 // http://www.osce.org/sg/184921; OSCE. Secretary General. Efforts to address needs of refugees and migrants have to be stepped up, says OSCE Secretary General Zannier on International Migrants Day. 18 December 2015 // http://www.osce.org/sg/211441

[5] СБСЕ. Заключительный акт. Хельсинки. 1 августа 1975 г. // http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true

[6] Federal Foreign Office. Speech by Federal Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the OSCE Mediterranean Conference in Jordan. 20 October 2015 // http://www.auswaertiges-amt.de/sid_43DEAD62D9A90C5F4F610B2E73BAAF09/EN/Infoservice/Presse/Reden/2015/151020-BM-OSZE-Mittelmeerkonferenz.html

[7] См.: OSCE. Secretary General. OSCE Secretary General and Europol Director discuss need to address threat of trafficking children migrants. Vienna. 4 February 2016 // http://www.osce.org/sg/220566

[8] См.: *Dr. Frank-Walter Steinmeier.* Chairperson-in-Office. Renewing dialogue, rebuilding trust, restoring security // Speech to the OSCE Permanent Council. Vienna. 14 January 2016 // http://www.osce.org/pc/216716

[9] См.: OSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights. OSCE human rights chief calls for humane treatment of refugees. Budapest. 19 June 2015 // http://www.osce.org/odihr/165141

[10] См.: OSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights. OSCE human rights chief calls for human rights-based co-operative response to Europe's migration crisis. Warsaw. 1 September 2015 // http://www.osce.org/odihr/179406

[11] См.: OSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights. Hungary urged to refrain from policies and practices that promote intolerance and hatred. Geneva, Brussels, Warsaw. 21 December 2015 // http://www.osce.org/odihr/211951

[12] См.: OSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights. OSCE/ODIHR's expert panel meeting discusses safeguarding rights of asylum seekers, refugees and other persons in need during the migration crisis. 13 November 2015 // http://www.osce.org/odihr/199736. Результаты встречи были опубликованы в: OSCE/ODIHR. Expert Panel Meeting. Migration Crisis in the OSCE Region: Safeguarding Rights of Asylum Seekers, Refugees and Other Persons in Need of Protection. Warsaw. 12–13 November 2015 // http://www.osce.org/odihr/217616

[13] См.: OSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights. Intolerance faced by migrants, refugees at the centre of OSCE/ODIHR fact-finding workshop in Warsaw. 11 December 2015 // http://www.osce.org/odihr/209156

[14] OSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights/OSCE Secretariat. Secretary General. States must protect human rights of refugees and work for sustainable solutions, say OSCE Secretary General Zannier and ODIHR Director Link. Warsaw, Vienna. 20 June 2016 // http://www.osce.org/odihr/247696

[15] OSCE. Parliamentary Assembly. Crisis of migrants and refugees tops agenda for 2016 OSCE PA Winter Meeting. Copenhagen. 17 February 2016 // http://www.osce.org/pa/222676

[16] Там же.

[17] См.: OSCE. Security Days: Refocusing Migration and Security — Bridging National and Regional Responses. Rome. 4 March 2016 // http://www.osce.org/secdays/2016/migration-and-security

[18] Цит. по: OSCE. OSCE States explore role for the Organization regarding migration and refugee flows. Vienna. 20 July 2016 // http://www.osce.org/cio/255451

[19] Towards a comprehensive governance of migration and refugee flows in the OSCE area // Report by the Chairperson of the OSCE Informal Working Group Focusing on the Issue of Migration and Refugee Flows, Ambassador Claude Wild, Switzerland, to the Chairperson of the OSCE Permanent Council, Ambassador Eberhard Pohl, Germany. 27 July 2016.

[20] Там же. Рекомендации № 10, 11, 12.

[21] Там же. Рекомендация № 36.

[22] См.: Решение № 3/16. Роль ОБСЕ в управлении перемещением больших групп мигрантов и беженцев. MC.DEC/3/16. 9 декабря 2016 г. // ОБСЕ. Двадцать третья встреча Совета министров. Гамбург. 8–9 декабря 2016 г. С.2 // https://www.osce.org/ru/cio/290611?download=true

Флоран Марсиак / Тобиас Флессенкемпер / Ивана Боштянчич Пулько

Реакция полевых операций ОБСЕ в Юго-Восточной Европе на кризис, связанный с мигрантами и беженцами

Введение

Миграционный кризис, захлестнувший Европу после открытия «балканского маршрута» в конце лета 2015 г. и до его закрытия зимой 2016 г., по-разному повлиял на работу полевых миссий, развернутых Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Юго-Восточной Европе. Эта статья дает обзор деятельности, проводимой миссиями ОБСЕ в Албании, Боснии и Герцеговине, Косово, Македонии, Черногории и Сербии в ответ на миграционный кризиС. В частности, она освещает растущее участие Секретариата ОБСЕ на этом направлении и — основываясь на полевых исследованиях — тщательно анализирует последствия миграционного кризиса для полевых миссий ОБСЕ с точки зрения их деятельности в сфере мониторинга, подготовки отчетов, сотрудничества и продвижения основанного на правах человека подхода к кризису; повышения осведомленности на уровне сообществ; создания потенциала в сфере местного самоуправления и гражданского общества; наращивания потенциала в области полицейской деятельности и предотвращения преступлений, связанных с миграцией, а также содействия научной деятельности. Данное исследование должно помочь проанализировать, в какой степени текущие события могут изменить работу ОБСЕ и повлиять на деятельность ее полевых миссий в Юго-Восточной Европе.

Регион ОБСЕ и миграция

События, происходящие в регионе ОБСЕ, являются результатом глобального кризиса, с одной стороны, и потоков людей, прибыва-

Примечание: взгляды, изложенные в этой статье, отражают личную позицию авторов и могут не совпадать с официальной позицией организаций, которые они представляют. Ранее эта статья уже публиковалась в несколько измененной форме: Marciacq F., Flessenkemper T., *Boštjančič Pulkol*. The OSCE's Response to the Migration and Refugee Crisis // *Südosteuropa Mitteilungen*. 05 06/2016. P. 132–146.

ющих в регион в поисках международной защиты (или мигрирующих по ряду других причин), с другой. Эти люди представляют собой лишь небольшую долю от общего числа мигрантов в мире. В 2015 г. Организация Объединенных Наций (ООН) объявила о том, что международное перемещение людей достигло рекордного уровня за всю историю: каждый 122-й человек в мире на сегодняшний день является беженцем или перемещенным лицом. По данным УВКБ ООН, Турция, Пакистан и Ливан принимают 30 % беженцев со всего мира. Иордания, партнер ОБСЕ по сотрудничеству, входит в число стран с самым высоким числом беженцев в мире на душу населения — 8,96 % от общего числа ее жителей. Из 20,2 млн беженцев по всему миру, 86 % проживают в развивающихся странах. Таким образом, миграция (беженцев, в том числе) по линии Юг-Юг значительно интенсивнее, чем перемещения мигрантов по затрагивающей регион ОБСЕ линии Юг-Север. Для сравнения: по состоянию на февраль 2016 г. в государствах — участниках ОБСЕ проживало 3,5 млн беженцев, что эквивалентно лишь 0,3 % от общей численности их населения. Это число включает в себя 1,13 млн беженцев, прибывших в страны Европейского союза с начала 2015 г.

Вследствие своего расположения между зоной войны и нестабильности на Ближнем Востоке, с одной стороны, и Центральной и Западной Европой, с другой, Юго-Восточная Европа является связующим и транзитным регионом. Она также представляет собой пограничный регион — как на пространстве ОБСЕ, так и в рамках Европейского союза. Драматические события вокруг кризиса, связанного с мигрантами и беженцами, происходившие с весны 2015 г. по март 2016 г. — в частности, открытие и закрытие «балканского маршрута» в конце лета 2015 г. и зимой 2016 г., соответственно, — привели к возникновению очевидных проблем в регионе и привлекли внимание общественности. Влияние этих событий было особенно сильным в Греции, которая входит в состав ЕС, а также в Македонии и Сербии. В то же время косвенно были затронуты и все остальные страны Западных Балкан. ОБСЕ проводит полевые операции в каждом государстве в данном регионе, и все эти миссии обеспокоены тем, как происходящие изменения скажутся на их способности выполнять свои мандаты. Благодаря проекту, инициированному Ассоциацией Юго-Восточной Европы (*Südosteuropa-Gesellschaft, SOG*), авторы данной статьи смогли провести исследования, связанные с деятельностью миссий ОБСЕ на местах, и сформировать собственное мнение об их работе, а также существующих вызовах и перспективах на будущее. В качестве отправной точки для исследования были взяты стратегические концепции руководящих органов ОБСЕ. Статья дает обзор деятельности, проведенной в рамках полевых исследований в период с мая по сентябрь 2016 г., и анализирует их результаты.

Реакция ОБСЕ на кризис, связанный с мигрантами и беженцами

В последние годы Парламентская ассамблея ОБСЕ (ПА) особенно активно занималась проблемой миграционного кризиса, который затронул Европу и регион ОБСЕ в целом. Уже в 2013 г. она опубликовала специальный доклад о гуманитарном кризисе в Сирии[1]. В нем был представлен анализ того, как приём сирийских беженцев влияет на ключевые государства ОБСЕ, включая Албанию, Боснию и Герцеговину, Македонию, Черногорию и Сербию.

В том же году ПА приняла резолюцию о ситуации на Ближнем Востоке и ее влиянии на регион ОБСЕ[2], где она выразила свою озабоченность в связи с продолжающимся гуманитарным кризисом, массовым перемещением беженцев и его потенциально дестабилизирующим воздействием на регион ОБСЕ. Резолюция призывала государства — участников ОБСЕ выполнить свои обязательства в гуманитарной сфере, оказать максимально возможную помощь сирийским беженцам и поддержать правительства Турции и Иордании, которые были вынуждены нести основное бремя кризиса.

Аналогичным образом в своей резолюции о положении беженцев в регионе ОБСЕ[3] ПА призвала государства — участников ОБСЕ стремиться к «более справедливому распределению беженцев», а также принять меры против торговли людьми и улучшить защиту прав мигрантов.

В 2015 г. ПА приняла резолюцию, требующую незамедлительных действий по предотвращению трагедий, связанных с гибелью мигрантов при попытке пересечь Средиземное море[4]. Резолюция, в частности, призывала ООН к последовательным и решительным действиям в сфере борьбы с торговлей людьми в Средиземноморском регионе. Она также поощряла правительство Италии к принятию более решительных шагов в рамках плана ЕС по предоставлению убежища из гуманитарных соображений, в том числе к созданию в странах транзита на юге Средиземноморья дополнительных пунктов приема беженцев, которые могли бы обрабатывать заявления о предоставлении убежища в соответствии с установленными квотами и процедурами переселения, и, тем самым, обеспечили бы безопасный переход мигрантов через Средиземное море без риска для жизни.

ПА неоднократно поднимала тему миграционного кризиса, в том числе на своем зимнем совещании в феврале 2015 г., на ежегодной сессии в Хельсинки в июле 2015 г. и на осеннем совещании в Улан-Баторе в сентябре 2015 г. Хотя проблемы, связанные с миграцией, традиционно считаются вопросом экономико-экологического измерения, именно Третий комитет ПА (Общий комитет по демократии, правам человека и гуманитарным вопросам) стал все чаще обращаться к этой теме. За последние два года председатель, заместитель председателя и референт

Третьего комитета совершили ряд поездок, чтобы поддержать работу комитета и получить из первых рук информацию по данному вопросу, повысить его обсуждаемость и способствовать более скоординированным усилиям по урегулированию кризиса[5].

Во Всемирный день беженцев, 20 июня 2015 г., парламентарии ОБСЕ вновь призвали государства ОБСЕ взять на себя ответственность за продолжающийся кризис и способствовать интеграции беженцев и мигрантов в европейские общества. Председатель Третьего комитета Изабель Сантос также посетила Лампедузу вместе с делегацией Специального представителя ОБСЕ и Координатора по борьбе с торговлей людьми Мадиной Джарбусыновой[6].

В ноябре 2015 г. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) организовало совещание экспертов в Варшаве. Результаты этой встречи должны были сыграть важную роль в планировании и поддержке будущей деятельности Бюро относительно обеспечения свободы передвижения мигрантов и защиты их прав. В выводах и рекомендациях итогового доклада[7] содержится призыв к государствам-участникам соблюдать свои международные обязательства и обязательства ОБСЕ, а также отстаивать права мигрантов и лиц, ищущих убежища. Предлагаемые меры включают расширение доступа к информации в социальных сетях, приоритетную защиту уязвимых групп и применение гендерно-ориентированного подхода. Эксперты панели также рекомендовали ряд технических усовершенствований, в частности, касающихся коридора, через который беженцы и мигранты из южной части региона ОБСЕ движутся на север. В первую очередь речь шла об обмене данными между пограничными службами с тем, чтобы облегчить процесс въезда и скоординировать процедуры проверки в области безопасности. ОБСЕ и БДИПЧ могли бы оказать техническую помощь на этом направлении[8].

Однако в декабре 2015 г. министрам иностранных дел государств — участников ОБСЕ не удалось согласовать проект решения, которое бы актуализировало предыдущее решение Совета министров № 5/09 от 2 декабря 2009 г. об управлении миграционными процессами.

Во время скоординированных друг с другом председательств Швейцарии и Сербии в ОБСЕ Специальный представитель ОБСЕ по Западным Балканам, посол Жерар Студманн, призвал все полевые миссии в Юго-Восточной Европе продолжать укреплять свое сотрудничество в условиях новых вызовов, связанных с потоком беженцев. Однако его дополнительное предложение о том, чтобы полевые миссии определили конкретные области для регионального сотрудничества, не получило достаточной поддержки[9].

Вслед за решением, принятым Постоянным комитетом ПА ОБСЕ 25 февраля 2016 г. в Вене, был создан Специальный комитет Парламентской ассамблеи ОБСЕ по миграции, председателем кото-

рого стал швейцарский парламентарий Филиппо Ломбарди[10]. Комитет не только координировал работу ПА в области миграции во всех трех измерениях ОБСЕ, но также должен был давать рекомендации в отношении политических мер, которые могли бы укрепить роль ОБСЕ в этой области и способствовать более эффективной защите беженцев и мигрантов. Первым местом, которое представители Специального комитета посетили после его создания, стал французский город Кале (визит состоялся 11 мая 2016 г.) В сентябре 2016 г. они также отправились на Сицилию; дальнейшие поездки в Турцию и Грецию запланированы на ближайшие месяцы. Такие миссии по установлению фактов играют важную роль в подготовке политических докладов и рекомендаций; они обращают внимание на последствия неэффективного управления миграцией и подчеркивают способность ОБСЕ к решению многогранных проблем, связанных со смешанной миграцией[11].

После своего зимнего совещания в феврале 2016 г. Третий комитет ПА ОБСЕ опубликовал новый доклад о роли ОБСЕ в разрешении миграционного кризиса[12]. В начале доклада утверждается, что продолжающийся миграционный кризис может де-факто способствовать смягчению последствий старения и сокращения населения Европы. Кроме того, в нем говорится, что недостаточная интеграция беженцев из Сирии на рынке труда ведет к упущенным возможностям по использованию их потенциала. Далее документ анализирует ту роль, которую ОБСЕ могла бы сыграть в борьбе с миграционным кризисом. В частности, он рекомендует Организации работать над повышением согласованности различных, используемых ей, подходов в этой области; более эффективно использовать свои платформы второго измерения, с тем чтобы обмениваться полученным опытом и разработать передовую практику интеграции мигрантов и беженцев на рынке труда; более активно использовать опыт полевых миссий ОБСЕ; запустить тематическую полевую миссию в сфере миграции с общерегиональным мандатом для расширения регионального сотрудничества в этой области; активизировать взаимодействие с партнерами ОБСЕ по сотрудничеству и партнерскими организациями[13].

10 мая 2016 г. ОБСЕ совместно с Греческим фондом европейской и внешней политики провела в Афинах мероприятие на тему миграционного кризиса и его влияния на европейскую безопасность[14]. На конференции обсуждались последствия массового перемещения людей для безопасности на региональном и субрегиональном уровнях, роль международных организаций, а также сотрудничество и координация между соответствующими субъектами. Участники подчеркнули, что миграция, скорее всего, будет актуальной темой ещё на протяжении нескольких десятилетий, и призвали к поиску долгосрочных решений.

В июле 2016 г. Общий комитет ПА по экономическим вопросам, науке, технологии и окружающей среде также опубликовал доклад, касаю-

щийся миграционного кризиса[15]. Комитет, в частности, критиковал рост пропаганды вражды в политическом дискурсе многих европейских стран и призывал к «открытой дискуссии о миграции, основанной на экономических подтверждениях того факта, что глобализованный мир (...), способствующий перемещению знаний и талантов, дает возможность использовать экономический потенциал мобильности рабочей силы»[16]. Кроме того, согласно докладу, такая мобильность является «частью решения проблемы нехватки талантов и поощряет инновации»[17]. В докладе подчеркивается необходимость разработки более комплексного подхода к миграции и поиска политических решений, которые будут способствовать реализации целей ОБСЕ одновременно во всех трех измерениях.

Также свой ценный вклад на этом направлении внесла неофициальная рабочая группа ОБСЕ по миграции и беженцам. Немецкое председательство в ОБСЕ 2016 г. поручило рабочей группе проанализировать существующие инструменты ОБСЕ для решения миграционных проблем, определить основные направления деятельности Организации и разработать рекомендации, способствующие ее продвижению вперед. Работа неофициальной рабочей группы (НРГ) основывалась на докладе, опубликованном ПА в феврале 2016 г. Выводы и рекомендации НРГ были представлены на специальном заседании Постоянного совета 20 июля 2016 г.[18]. Они, в частности, подчеркивали необходимость назначения Специального представителя по миграции, который бы координировал работу ОБСЕ по вопросам миграции и беженцев. Предполагалось, что он будет работать в сотрудничестве с другими специальными представителями, использовать полномочия Организации по объединению государств-участников и партнеров ОБСЕ по сотрудничеству (как внутри Организации, так и за ее пределами), а также синхронизировать усилия во всех трех измерениях безопасности.

Реакция полевых миссий ОБСЕ на миграционный кризис в Юго-Восточной Европе

Миграционный кризис был и остается поводом для беспокойства во всех полевых миссиях ОБСЕ в Юго-Восточной Европе. Массовый приток мигрантов рассматривается как потенциально дестабилизирующий фактор, который может поставить под угрозу региональную безопасность и препятствовать постконфликтному восстановлению. Однако кризис затронул все страны региона по-разному. Так, Сербия и Македония, а вместе с ними и полевые Миссии ОБСЕ в Белграде и Скопье, пострадали сильнее всего. По их мнению, миграционный кризис повлек за собой новые вызовы во всех трех измерениях безопасности, требующие неотложных действий. Другими словами, эти миссии не могли справиться с миграционным кризисом в рамках своих обычных рабо-

чих процедур; для решения возникших проблем им пришлось бы подключать новые инициативы. Косово, Албания, Черногория и Босния и Герцеговина, напротив, практически не пострадали от кризиса, в основном, по топографическим причинам. В ходе дискуссий сотрудники ОБСЕ в этих странах отзывались о кризисе спокойно и выражали облегчение, так как миссиям не требовалось рассматривать этот вопрос в качестве приоритета. Несмотря на то, что они должны были провести ряд предварительных оценок в рамках своей рутинной работы, в остальном они полагали, что дополнительные усилия не потребуются до тех пор, пока кризис не ударит по их принимающим странам. Одним словом, они придерживались своего рутинного подхода к работе и были мало заинтересованы в проблемах, с которыми сталкивались Сербия и Македония и соответствующие миссии ОБСЕ на местах. Хотя полевые миссии ОБСЕ в регионе определяли кризис как региональный и транснациональный, на практике их реакция основывалась на более традиционном подходе, ориентированном на конкретные страны (что соответствовало их мандату). Это может объяснить отсутствие общерегиональной вовлеченности полевых миссий ОБСЕ в разрешение миграционного кризиса, а также то, почему уровень их участия в регионе сильно варьировался.

Мониторинговые мероприятия

Миграционный кризис привел к более интенсивной деятельности полевых миссий ОБСЕ в области трансграничного мониторинга. В связи с тем, что процесс визовой либерализации для большинства стран Западных Балкан близился к завершению, ЕС начал уменьшать свою поддержку в области интегрированного пограничного контроля (*integrated border management — IBM*), который был одним из основных направлений деятельности Евросоюза до 2010 г.[19]. Границы считались «функциональными», однако миграционный кризис показал, что способность нормально функционировать в мирное время не исключает возможность провала в кризисные периоды. Например, мониторинговая деятельность ОБСЕ в Сербии продемонстрировала, что в разгар кризиса пограничные контрольно-пропускные пункты были недоукомплектованы, страдали от высокого уровня коррупции и не имели соответствующего оборудования для обеспечения необходимого реагирования[20]. Информация такого рода, полученная благодаря физическому присутствию сотрудников ОБСЕ на местах и их регулярным встречам с местными акторами, позволила миссиям получить представление о том, как ситуация может измениться в дальнейшем. Так, принимая (в том числе, краткосрочные) меры по обеспечению «гибкого и ориентированного на потребности реагирования», Миссии в Белграде и Скопье в значительной степени полагались на информацию, предоставленную вышеупомянутыми сотрудниками.

В то же время Миссия ОБСЕ в Сербии (штаб-квартира которой располагалась в Белграде) могла опираться на свое присутствие на юге Сербии (с офисом в Буяноваце) для более пристального наблюдения за южной границей страны, тогда как Миссия ОБСЕ в Скопье организовывала свою деятельность из столицы. В начале кризиса одна группа из подразделения по обучению полицейской службы (ППС) и одна команда из мониторингового подразделения (МП) посещали пограничные районы еженедельно. После постепенного ужесточения пограничных правил правительством Македонии в период с ноября 2015 г. по февраль 2016 г. группу ППС стали отправлять на южную границу в районе Гевгелии три-четыре раза в неделю. Ее присутствие дополнялось двумя другими командами ППС, которые с марта 2016 г. ездили в Гевгелию на регулярной основе. Время от времени команды ППС оставались там на ночь. Одновременно подобные посещения были организованы и на северной границе. Интенсивность этих мониторинговых мероприятий снизилась только в мае 2016 г., когда миссия сократила количество визитов в Гевгелию до одного-двух раз в неделю[21]. В ближайшем будущем более успешной деятельности по мониторингу будет способствовать недавно открывшийся в Гевгелии офис, который представляет собой жилой блок, установленный на территории лагеря.

Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине была не так сильно вовлечена в разрешение миграционного кризиса и действовала на более отдаленном расстоянии. В частности, ее сотрудники пытались оценить, как возможное изменение основного миграционного маршрута может повлиять на страну, однако эта оценка основывалась главным образом на информации, предоставленной властями, или на данных, полученных в ходе рутинной деятельности миссии. Что касается более конкретных усилий, то представитель ОБСЕ в области защиты прав человека, которая недавно начала свою работу в городе Брчко (должность была создана летом 2015 г.), занималась изучением возможного влияния миграционного кризиса в зоне её ответственности. В ходе встреч с местными властями она пришла к выводу, что их подготовка оставляет желать лучшего. В остальных регионах страны миссия использовала механизм временного присутствия, который был создан в 2014 г. с тем, чтобы обеспечить быстрое и регулярное развертывание сотрудников ОБСЕ на местах (в офисах, специально арендованных для этой цели).

Полевые Миссии в Косово и Албании также пытались провести оценку того, насколько местные власти были готовы к изменениям миграционного маршрута. Так, Миссия в Косово отметила, что правительство разработало своего рода план действий в чрезвычайной ситуации, однако продолжать мониторинговую деятельность на этом направлении сотрудники миссии не стали. Присутствие ОБСЕ в Албании отнеслось к трансграничным перемещениям более внимательно, но в связи с ограниченными ресурсами ему не удалось задействовать группы наблюда-

телей, которые бы занимались именно проблемой миграции. И хотя Миссия ОБСЕ в Приштине включала в себя сотрудников, которые следили за работой муниципалитетов в области миграции, их деятельность была нацелена не на разрешение миграционного кризиса, а скорее на контроль за реинтеграцией косовских мигрантов, которые были репатриированы после их эмиграции в 2014/2015 гг. (как на добровольной основе, так и нет).

Коммуникационная деятельность и подготовка отчетов

Миграционный кризис привел к расширению отчетной деятельности и укреплению сотрудничества между полевыми миссиями ОБСЕ. В дополнение к обычным докладам весной 2016 г. Миссия в Сербии опубликовала справочный отчет о миграционном кризисе[22]. Такой документ — редкое явление в отчетной деятельности миссий ОБСЕ. В нем был охвачен широкий круг вопросов, рассмотрены ключевые события и проанализирована роль миссии в разрешении миграционного кризиса. В справочном отчете о ситуации от марта 2016 г. миссия представила обзор связанной с миграцией ситуации в Сербии и вытекающих из нее проблем и последствий, а также провела критический анализ своих мероприятий, направленных на то, чтобы «помочь принимающей стране интегрировать правозащитный подход в ее систему управления» в области миграции[23]. В частности, в докладе были освещены последние изменения в численности мигрантов и беженцев, приведены примеры реагирования принимающих стран (например, создание рабочей группы по миграции в Сербии), определены региональные и двусторонние последствия миграции (например, вероятность, что региональная напряженность может усугубиться) и отмечены существующие вызовы и угрозы. Например, в документе говорится о том, что после закрытия «балканского маршрута» «имеются явные признаки того, что нынешняя ситуация может повысить риск нелегальной переправки мигрантов и торговли людьми международными организованными сетями»[24]. Подготовленный по инициативе полевой миссии доклад был передан Постоянному совету в Вене. Согласно имеющимся данным, некоторые главы делегаций выразили серьезную заинтересованность в подобной инициативе. Так, Миссия в Скопье также подготовила всеобъемлющий справочный доклад о своей деятельности в контексте кризиса, связанного с мигрантами и беженцами25. В этом докладе представлен график событий в стране, имеющих отношение к миграции, а также перечень мероприятий, проводимых миссией в таких областях, как борьба с торговлей людьми, мониторинг и полицейская деятельность.

Помимо этого, представителями миссий были подготовлены дополнительные доклады о конкретных событиях (например, Миссия в Сербии опубликовала отчет об инцидентах в Горгоше в 2015 г. в целях

повышения осведомленности Постоянного совета) или вопросах (например, Миссия в Скопье в мае 2016 г. подготовила доклад о связанной с миграцией торговле людьми; документ был основан на исследованиях, проведенных совместно с македонской полицией в Табановце). Эти доклады — ориентированные как на более широкий круг вопросов, так и на конкретные темы — не были инициированы из Вены, хотя государства — участники ОБСЕ приветствовали их подготовку и организовывали параллельные брифинги для информирования ключевых участников об их содержании (например, в феврале 2016 г., во время закрытия «балканского маршрута», состоялось мероприятие с участием представителей полиции Вышеградских стран). Скорее, они были самостоятельными инициативами миссий. Такие отчеты были подготовлены только в Сербии и Македонии. Общего доклада, охватывающего весь регион, опубликовано не было. В то же время, Миссии в Тиране, Сараево, Приштине и Подгорице не занимались специальными отчетами по миграции, и затрагивали миграционные аспекты лишь иногда, в рамках своей обычной отчетной деятельности.

Другим последствием миграционного кризиса для деятельности полевых миссий ОБСЕ на Западных Балканах стало (ограниченное) усиление их стратегического сотрудничества по вопросам миграции. Это особенно касается Миссий в Сербии и Скопье и, в меньшей степени, присутствия ОБСЕ в Албании. Сотрудничество между миссиями не было организовано на официальном уровне и в основном обсуждалось на неформальных совещаниях различного формата. Например, в ноябре 2015 г. главы Миссий ОБСЕ в Сербии и Скопье организовали совместный визит в единый центр в Прешево, а также на транзитную станцию Табановце в Македонии с тем, чтобы «понаблюдать за процедурами работы с мигрантами и обсудить дальнейшее сотрудничество»[26]. Эта инициатива была определена как «часть усилий по расширенному обмену информацией между двумя полевыми операциями, затронутыми кризисом»[27]. Аналогичным образом в феврале 2016 г. главы Миссии ОБСЕ в Скопье и присутствия ОБСЕ в Албании встретились для обсуждения последних событий, связанных с миграционным кризисом. Одной из тем стал потенциально возможный приток мигрантов в Албанию вследствие закрытия «балканского маршрута». В ходе встречи было решено изучить возможность проведения совместных рабочих совещаний по связанным с кризисом вопросам[28]. В свою очередь, совещания в Вене на уровне руководства ОБСЕ предоставили возможность главам миссий ОБСЕ в регионе обсудить возможности сотрудничества в области миграции, например, в рамках специальной сессии Постоянного совета, состоявшейся 20 июля 2016 г.

Миграционный кризис, в конечном счете, привел к активизации отношений между полевыми миссиями ОБСЕ в регионе и офисами международных организаций (а также международных неправительственных организаций — МНПО), осуществляющих деятельность в области

миграции. Так, представительством УВКБ в Сербии, другими учреждениями ООН и Евросоюзом были организованы регулярные брифинги, на которых присутствовала Миссия ОБСЕ в Сербии. Основной темой этих встреч был миграционной кризиС. В Македонии каждую неделю проводились встречи с правительственными чиновниками, а также с представителями институтов ООН (УВКБ, ЮНИСЕФ и другие) и широким кругов сотрудников НПО и МНПО («Спасите детей», «Красный Крест», «Македонская ассоциация молодых юристов» и т. д.). В них также принимали участие координатор по вопросам миграции и другие сотрудники ОБСЕ. Аналогичные совещания, в которые также были вовлечены полевые миссии ОБСЕ, были организованы и в других балканских странах. Так, в Черногории регулярные дискуссии на тему миграционного кризиса начались после закрытия «балканского маршрута». Основная цель этих совещаний заключалась в обмене информацией о текущей ситуации в стране и обсуждении мероприятий, проводимых различными субъектами. Хотя ни один международный актор не взял на себя полный контроль над повесткой дня, УВКБ, несомненно, играло ведущую роль на данном направлении, по крайней мере, в Сербии.

Продвижение подхода к кризису, основанного на правах человека

Полевые миссии ОБСЕ активно продвигают подход к миграционному кризису, в центре которого стоят права человека. Так, они поддержали развитие региональной сети организаций гражданского общества (ОГО), осуществляющих деятельность в области защиты прав человека. Сеть, созданная в 2010 г., занимается, среди прочего, темой принудительной и добровольной миграции и способствует регулярному обмену информацией между ОГО; она также занимается юридическим анализом и служит основой для совместной просветительской деятельности на национальном и международном уровнях. С ноября 2015 г. полевые миссии ОБСЕ в регионе поддерживают организацию семинаров по вопросам миграции и международных норм в области прав человека в рамках этой сети. Более того, Миссия в Сербии содействовала переводу на английский язык доклада о правах человека в Сербии, опубликованного Белградским центром по правам человека. В докладе, в частности, дается оценка соблюдения Сербией международных стандартов в отношении лиц, ищущих убежище[29].

Полевые миссии ОБСЕ в регионе также поддерживали организацию региональных совещаний по этим вопросам другими учреждениями. Например, в 2015 г. они содействовали проведению международной конференции с участием омбудсменов и представителей национальных правозащитных учреждений из Средиземноморья, Западных Балкан и других европейских регионов, в результате чего была принята со-

вместная декларация[30]. Кроме того, они поддержали организацию международной конференции омбудсменов в Тиране в сентябре 2016 г. Эта конференция под названием «Проблемы для институтов омбудсмена, связанные со смешанными миграционными потоками» завершилась принятием Тиранской декларации о миграции, которая будет направлена на рассмотрение ООН.

Наконец, полевые миссии ОБСЕ в регионе помогли провести двухдневное совещание экспертов о «Защите прав лиц, ищущих убежище, беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи», организованное БДИПЧ в Варшаве в ноябре 2015 г. Целью конференции было выявление передовой практики в содействии лицам, ищущим убежище, а также поощрение политических мер, соответствующих нормам международного права, принципам в области прав человека, обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам.

Повышение осведомленности на уровне местных сообществ

Полевые миссии ОБСЕ, особенно Миссия в Сербии, провели ряд информационных мероприятий по повышению осведомленности населения о миграционном кризисе на уровне местных сообществ. Миссия в Сербии сотрудничала с представителями гражданского общества на юге Сербии (например, с Молодежным бюро в Прешево) с тем, чтобы содействовать формированию позитивного отношения к мигрантам и беженцам среди местного населения. В ноябре и декабре 2015 г. она оказала поддержку «Титулли» — «независимому, двуязычному интернет-журналу в Южной Сербии»[31] — предоставив материал для серии статей и фотогалерей по темам, связанным с миграцией. Эта инициатива была очень хорошо воспринята общественностью, поскольку информационный фон Сербии в целом отражал сочувствие к тяжелому положению тех, кто оказался вовлечен в миграционный кризис.

Миссия в Боснии и Герцеговине помогла организовать конференцию на юридическом факультете в Баня-Луке, в ходе которой речь шла о возможности преобразования Боснии и Герцеговины из страны, которая экспортирует мигрантов, в страну, которая их принимает. Миссия также заявила о своей готовности участвовать в диалоге с местными общинами для ослабления напряженности, связанной с притоком мигрантов. Эффективная платформа для такого диалога существует в форме 19 местных «коалиций против преступлений на почве ненависти», которые были созданы при поддержке ОБСЕ. Они объединяют граждан всех возрастов и местных лидеров, представляющих различные религиозные и этнические группы. В то же время какой-либо информации о деятельности, направленной на повышение осведомленности, в Македонии и других странах региона, предоставлено не было.

Укрепление потенциала местного самоуправления и гражданского общества

Тем не менее, в Сербии и Македонии был проведен ряд мероприятий по укреплению потенциала местных органов власти и гражданского общества. Так, Миссия в Сербии помогает местным администрациям в тех районах, которые находятся под усиливающимся вследствие миграции давлением, способствуя поиску жизнеспособных решений по управлению потоками людей (например, она содействовала диалогу между местными органами власти и УВКБ).

В 2016 г. Миссия в Македонии проведет обучение в общей сложности 60 полевых работников (социальных работников и активистов НПО). Они будут отправлены в пограничные пропускные пункты и транзитные центры для содействия более ранней и активной идентификации жертв торговли людьми социальными работниками, непосредственно работающими с мигрантами, особенно среди групп повышенного риска (включая несовершеннолетних лиц без сопровождения; мигрантов; беженцев; лиц, ищущих убежище; жертв насилия).

Аналогичным образом Миссия в Скопье стремилась расширить доступ к правосудию и юридической помощи для жертв торговли людьми путем продвижения многолетнего проекта, в рамках которого около 20 юристов пройдут обучение по работе с жертвами и предоставлению им бесплатной юридической помощи. Это позволит им получить практический опыт путем непосредственного участия в юридических процессах, связанных с торговлей людьми и контрабандой мигрантов.

Кроме того, в июне и июле 2015 г. Миссия в Скопье приняла меры по укреплению потенциала специалистов, занимающихся случаями торговли людьми и контрабанды мигрантами, а также по продвижению принципа отказа от наказания жертв. Так, миссия провела обучающие семинары для более чем 50 судей, прокуроров и сотрудников правоохранительных органов.

Укрепление потенциала в области полицейской деятельности и борьбы с преступностью, связанной с миграцией

Некоторые миссии отреагировали на миграционный кризис, активизировав свои усилия, направленные на укрепление потенциала полицейских служб. Например, Миссия в Сербии провела внебюджетный проект под названием «Мобильный полицейский участок», целью которого было оказание поддержки общин путем предоставления помощи местным полицейским силам. Аналогичные проекты проводятся на данный момент в Македонии: Миссия в Скопье уже организовала подготовку более 100 полицейских (главным образом из числа погра-

ничной полиции) по борьбе с организованной преступностью и транснациональными угрозами. Обучение включает, среди прочего, связанные с миграцией аспекты работы полиции (в частности, меры по борьбе с торговлей людьми и контрабандой мигрантами). Например, с мая 2015 г. по март 2016 г. курсы проводились в сотрудничестве с международными партнерами по таким темам, как составление психологического портрета преступников и поисковая тактика, подготовка в сфере наблюдения за «зелеными границами», а также базовая и расширенная идентификация фальсифицированных документов. В Боснии и Герцеговине начальница полиции в Брчко выразила свою заинтересованность в проведении аналогичных обучающих курсов, но из-за относительно небольшого числа прибывающих мигрантов Миссия в Сараево не выполнила ее просьбу. В свою очередь, присутствие ОБСЕ в Албании оказало помощь пограничной полиции, предоставив компьютеры пяти пограничным пунктам с целью повышения потенциала местных офицеров в условиях возможного увеличения числа прибывающих мигрантов.

Эти меры по укреплению потенциала (пограничных) полицейских служб направлены на борьбу с преступностью, связанной с миграцией. После закрытия «балканского маршрута» в регионе участились случаи контрабанды и торговли людьми, которые и так были частым явлением в начале кризиса; таким образом, преступления, вытекающие из нелегальной миграции, стали серьёзной проблемой. Беженцы и экономические мигранты, которые являются частью смешанных потоков мигрантов, въезжающих в западнобалканские государства или пересекающих их территории, особенно уязвимы в том, что касается эксплуатации и торговли людьми. Поэтому некоторые миссии выделили ресурсы для проектов, направленных на решение этой проблемы. Например, в Албании в январе 2016 г. был запущен 18-месячный проект под названием «Защита детей от торговли людьми, эксплуатации и нелегальной миграции». Основной целевой аудиторией проекта являются потенциальные албанские эмигранты; он информирует их о существующих правовых обязательствах, содействует профессиональному обучению детей в отдаленных районах и выдает стипендии. Другой проект, запущенный в июне 2016 г. Специальным представителем ОБСЕ и Координатором по борьбе с торговлей людьми, нацелен на всех мигрантов, въезжающих в или проезжающих через территорию государств ОБСЕ (или те страны, которые являются партнерами ОБСЕ по сотрудничеству). Эта двухгодичная внебюджетная инициатива под названием «Борьба с торговлей людьми на миграционных маршрутах» поддерживается Миссией в Скопье и другими региональными представительствами ОБСЕ. В проекте будет задействовано в общей сложности 200 должностных лиц из различных учреждений в регионе. Основная цель — укрепление потенциала государств-участников в регионе и за его пределами, чтобы они могли быстро выявлять жертв торговцев людьми, тем самым

способствуя более эффективному уголовному преследованию на этих маршрутах.

Кроме того, полевые миссии ОБСЕ содействовали созданию совместных оперативных платформ с целью укрепления доверия, расширения обмена информацией и обеспечения конвергенции между полицейскими, таможней и другими службами на границах западнобалканских государств. Например, около двух лет назад они поддержали создание двухсторонних центров обмена информацией между Албанией и Косово, а также Македонией и Черногорией; кроме того, они продвигали планы по созданию трехсторонних обменных центров между Косово, Албанией и Черногорией, а также Албанией, Грецией и Италией. Подобные центры уже созданы в других западнобалканских странах — во многих случаях, по инициативе ОБСЕ. Они позволяют сотрудникам правоохранительных органов из разных стран организовывать личные встречи для обсуждения соответствующих вопросов и поэтому могут быть использованы для усиления борьбы с преступностью, связанной с миграцией. Аналогичным образом Миссия в Скопье стремилась к созданию общего греко-македонского контактного центра и оказывала содействие на этом направлении по различным каналам, однако эти усилия пока не увенчались успехом из-за проблем с названием страны.

Наконец, полевые миссии ОБСЕ помогли организовать (а иногда и сами принимали участие) в различных семинарах, совещаниях и конференциях для региональных сотрудников правоохранительных органов; эти мероприятия были посвящены борьбе с преступностью, связанной с миграцией. Развивая приграничное сотрудничество в этой области, полевые миссии ОБСЕ стремятся поощрять обмен передовым опытом, содействовать укреплению связей и тем самым повышать эффективность мер по борьбе с торговлей людьми и контрабандой. Например, в сентябре 2016 г. Миссия в Черногории помогла организовать семинар по вопросам незаконной миграции и связанных с миграцией преступлений. Семинар был инициирован Секретариатом ОБСЕ при поддержке Международной организации по миграции (МОМ). Аналогичным образом, Миссия в Сербии — в сотрудничестве с МОМ и ЮНОДК — организовала в ноябре 2015 г. рабочее совещание, посвященное преступлениям, связанным с нелегальной миграцией на Западных Балканах. Она также поддержала участие представителей министерства внутренних дел Сербии в прошедшем в Скопье региональном совещании правоохранительных органов по вопросам транснациональной организованной преступности, включая контрабанду мигрантов.

В апреле 2016 г. Миссия в Сербии поддержала организацию региональных совещаний сотрудников полиции, занимающихся преступлениями, связанными с миграцией, и торговлей людьми. К инициативе, которая изначально была запущена Венгрией, позже присоединились Сербия и Македония при поддержке миссий ОБСЕ в Сербии и Скопье.

Эти две миссии ОБСЕ способствовали расширению географического охвата данных совещаний. Кроме того, представители миссий искали способы институционализации этих мероприятий, что привело к созданию региональной платформы, которая обеспечивает материальную и техническую помощь при организации региональных совещаний правоохранительных органов, направленных на решение оперативных вопросов. Аналогичным образом полевые миссии ОБСЕ недавно поддержали организацию двусторонней встречи между правоохранительными органами Македонии и Албании, региональное совещание западнобалканских национальных координаторов по борьбе с торговлей людьми, посвященное несовершеннолетним мигрантам без сопровождения (май 2016 г.), региональное совещаниепредставителей контактных центров по борьбе с торговлей людьми и НПО (сентябрь 2016 г.) и региональное совещание руководителей департаментов правоохранительных органов из стран Западных Балкан и других регионов (октябрь 2016 г.). Поддержка этих встреч не является для полевых миссий ОБСЕ чем-то необычным — это часть их рутинной работы по борьбе с торговлей людьми. Однако потенциальное или фактическое увеличение числа преступлений, связанных с миграцией, сделало миграцию одним из приоритетных вопросов в повестке дня в сфере борьбы с торговлей людьми. Эта тенденция была отражена и в работе полевых миссий ОБСЕ.

Поддержка исследовательской деятельности

Миграционный кризис привел к незначительному росту заинтересованности миссий в исследовательской деятельности и ее поддержке. Так, в ноябре 2015 г. Миссия в Сербии оказала материально-техническую поддержку исследованиям профессора Марка Латонеро в области использования новых технологий в вопросах миграции, организовав серию консультативных совещаний с ключевыми акторами в Сербии. Кроме того, в своей новой стратегии по борьбе с насильственным экстремизмом (БНЭ) на 2015–2020 гг. Миссия в Боснии и Герцеговине указала на необходимость более активного содействия исследованиям роли салафитских движений в стране. Хотя БНЭ и миграция упоминаются в программах миссий по отдельности, мероприятия по борьбе с этими вызовами частично пересекаются.

Заключение

В прошлом году ОБСЕ подготовила серию документов, связанных с миграционным кризисом, и вслед за этим её полевые миссии развернули широкий спектр мероприятий на этом направлении. Первый обзор результатов — который не должен рассматриваться как исчерпывающий, а скорее призван осветить текущие события — может способство-

вать возникновению свежих идей и новых впечатлений, которые могли бы быть использованы в будущей деятельности ОБСЕ. Подход и роль миссий в регионе в рассматриваемый период значительно различались, хотя их мандаты были в одинаковой степени лишены гибкости. Следует отметить, что реагирование на связанные с миграцией события в принимающих странах происходило по-разному и часто в формате ad hoc. Однако, несмотря на ограниченную гибкость и недостаточное финансирование мероприятий по реагированию на непредвиденные события, миссии пытались проявлять инициативу, в том числе оказывая поддержку правительствам принимающих стран. Хотя большинство европейских государств относится к миграции как к проблеме безопасности, при проведении наших исследований у нас сложилось впечатление, что эта тема рассматривается скорее как вопрос, относящийся к компетенции Европейского союза, а не ОБСЕ. Однако, принимая во внимание особые отношения между странами Западных Балкан и Европейским союзом, конкретные проблемы, стоящие перед полевыми операциями ОБСЕ, должны рассматриваться ещё более тщательно. Представленные здесь исследования призваны способствовать дальнейшему анализу того, насколько нынешние события имеют потенциал изменить деятельность ОБСЕ и ее полевых миссий в Юго-Восточной Европе.

Примечания:

[1] См.: International Secretariat of the OSCE Parliamentary Assembly. Humanitarian Crisis in Syria: A Special Report on the Impact of Syrian Refugees in the OSCE Region. 12 February 2013 // https://www.oscepa.org/documents/all-documents/documents-1/other-reports/humanitarian-crisis-in-syria/1528-2013-report-on-the-humanitarian-crisis-in-syria/file

[2] См.: OSCE Parliamentary Assembly. Resolution on the Situation in the Middle East and Its Effect on the OSCE Area.2013 Istanbul Final Declaration // https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session/2013-istanbul-final-declaration/1655–18

[3] См.: OSCE Parliamentary Assembly. Resolution on the Situation of Refugees in the OSCE Area. 2014 Baku Final Declaration // https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session/2014-baku-final-declaration/1859–15

[4] См.: OSCE Parliamentary Assembly. Resolution on Calling for Urgent Solutions to the Tragedy of Deaths in the Mediterranean. 2015 Helsinki Final Declaration // https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2015-annual-session-helsinki/2015-helsinki-final-declaration/2292–17

[5] См.: OSCE Parliamentary Assembly. Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement. Thematic report prepared by the Bureau of the OSCE PA General Committee on Democracy, Human Rights and Humanitarian Questions. February 2016 // https://www.oscepa.org/documents/all-documents/winter-meetings/2016-vienna-1/reports-1/3159-migration-crisis-in-the-osce-area-3rd-committee-thematic-report-feb-2016/file

[6] См.: OSCE.OSCE PA humanitarian Chair marks World Refugee Day in Lampedusa, press release. Lampedusa. 22 June 2015 // http://www.osce.org/pa/165491

[7] См.: OSCE ODIHR, Expert Panel Meeting, Migration Crisis in the OSCE Region: Safeguarding Rights of Asylum Seekers, Refugees and Other Persons in Need of Protection.12–13 November 2015. Warsaw, Poland. Summary report. 21 January 2016 // http://www.osce.org/odihr/217616

[8] См.: Там же.

[9] См.: OSCE. Strengthening regional co-operation in Western Balkans one of key 2015 priorities, says OSCE Chairperson Da i on visit to Mission to Serbia, press release. Belgrade. 29 January 2015 // http://www.osce.org/cio/137716; см. также: интервью авторов сМиссией ОБСЕ в Сербии.

[10] См.: OSCE Parliamentary Assembly. Ad Hoc Committee on Migration // https://www.oscepa.org/about-osce-pa/parliamentary-committees-groups/other-committees-groups/226-ad-hoc-committee-on-migration

[11] См.: OSCE.In visit to Sicily, members of OSCE PA migration committee reiterate calls for greater responsibility-sharing, press release. Pozzallo. 9 September 2016 // http://www.osce.org/pa/263371

[12] См.: OSCE Parliamentary Assembly. Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement. Thematic report prepared by the Bureau of the OSCE PA General Committee on Democracy, Human Rights and Humanitarian Questions. February 2016 // https://www.oscepa.org/documents/all-documents/winter-meetings/2016-vienna-1/reports-1/3159-migration-crisis-in-the-osce-area-3rd-committee-thematic-report-feb-2016/file

[13] В докладе также содержатся рекомендации отдельным государствам — участникам ОБСЕ и странам — членам ЕС.

[14] См.: OSCE. Implications of migration and refugee crisis for the European security discussed at OSCE-ELIAMEP event in Athens. 12 May 2016 // http://www.osce.org/sg/239911

[15] См.: OSCE PA. Report for the General Committee on Economic Affairs, Science, Technology and Environment. 25 Years of Parliamentary Co-operation: Building Trust through Dialogue, Rapporteur Ms. Marietta Tidei. Tbilisi. 1–5 July 2016 // https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2016-tbilisi/reprts-and-draft-resolutions/3229–2nd-committee-report-eng/file

[16] Там же. — P. 2.

[17] Там же.

[18] См.: OSCE. Assembly's work on migration presented to OSCE Ambassadors by Ad Hoc Committee Chair Lombardi at a special Permanent Council, press release. Vienna. 20 July 2016 // http://www.osce.org/pa/255471

[19] См.: Flessenkemper T., B tow T. Building and removing visa walls: On European integration of the Western Balkans // S+F Sicherheit und Frieden [Security and Peace], 3/2011. — P. 162–168.

[20] Интервью авторов с Миссией ОБСЕ в Сербии.

[21] См.: OSCE Mission to Skopje. Update on Activities in the Area of Migrant/Refugee Crisis. 10 June 2016. SEC.FR/444/16/Rev.1.

[22] См.: OSCE Mission to Serbia.Background Report.Baseline analysis, project and non-project activities in the field of migration. 31 March 2016. SEC.FR/230/16.

[23] Там же.

[24] Там же.

[25] См.: OSCE Mission to Skopje. Update on Activities in the Area of Migrant/Refugee Crisis. 10 June 2016. SEC.FR/444/16/Rev.1.

[26] См.: OSCE Mission to Serbia. Background Report.Baseline analysis, project and non-project activities in the field of migration. 31 March 2016. SEC.FR/230/16.

[27] См.: OSCE Mission to Skopje. Update on Activities in the Area of Migrant/Refugee Crisis. 10 June 2016. SEC.FR/444/16/Rev.1.

[28] См.: Там же.

[29] См.: Belgrade Centre for Human Rights. Human Rights in Serbia 2015. Belgrade 2016 // http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/wp-content/uploads/2013/04/Human-Rights-in-Serbia-2015.pdf

[30] См.: Ombudsman/National Human Rights Institutions. Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Refugees and Migrants. Belgrade. November 2015 // http://www.ennhri.org/Asylum-and-Migration

[31] Интервью авторов с Миссией ОБСЕ в Сербии.

Мария Чепурина

Миграционный кризис в регионе ОБСЕ: реакция Парламентской ассамблеи ОБСЕ

Арабская весна, крах режима Каддафи в Ливии и вспышка гражданской войны в Сирии привели к тому, что регион ОБСЕ стал желанной целью и транзитным регионом для сотен тысяч людей, спасающихся от войны, нищеты и преследований. Миграция оказывает на государства ОБСЕ сильное давление; за последние два года они столкнулись с наиболее резким ростом числа мигрантов с начала 2000-х гг. — в основном из стран Ближнего Востока, Афганистана и Африки. Эти растущие потоки непосредственно влияют на региональную стабильность и безопасность и представляют собой вызов, который требует всеобъемлющего и многостороннего реагирования.

Поскольку нынешнюю ситуацию необходимо решать посредством скоординированных ответных мер, ОБСЕ (чей многомерный подход к безопасности позволяет ей иметь дело с самыми разнообразными вопросами, от обеспечения безопасности миграционных потоков до защиты прав беженцев) занимает уникальную нишу в разделении труда среди международных акторов в области миграционного кризиса. Как представители Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ) отметили на заседании в Тбилиси в 2016 г., нынешний миграционный кризис «может быть разрешен исключительно на основе коллективных усилий и солидарности»[1].

В то же время крайне важно отметить, что регион ОБСЕ является лишь частью миграционного коридора. Потоки, проходящие через него, представляют собой лишь небольшую часть от общего числа переселенцев, которое, согласно ООН, достигло рекордно высокого уровня на сегодняшний день. В 2015 г. каждый из 122 человек был либо беженцем, либо другого рода переселенцем. Из 20,2 миллиона беженцев во всем мире[2] 86 % проживали в развивающихся странах[3]. Миграция по маршруту Юг-Юг более многочисленна и значима, чем миграция по направлению Юг-Север, наблюдаемая в регионе ОБСЕ, особенно если речь идет именно о беженцах[4].

У этой статьи две задачи. В первой части основное внимание уделяется парламентскому измерению ОБСЕ, в частности тому, как Парламентская ассамблея (ПА) ОБСЕ реагирует на нынешний кризис,

Примечание: Взгляды, изложенные в статье, являются личной позицией автора.

связанный с мигрантами и беженцами. Миграционный кризис в регионе ОБСЕ был одним из ключевых направлений деятельности Ассамблеи в течение последних трех лет. Ее инициативы включали в себя как создание специального комитета по миграции, так и проведение общих дискуссий в ходе пленарных заседаний, ведущих к принятию резолюций, нацеленных на практический результат. Вторая часть статьи предлагает несколько рекомендаций государствам — участникам ОБСЕ, ее исполнительным структурам и парламентариям относительно того, как можно усилить вовлеченность ОБСЕ и ее Парламентской ассамблеи в работу по урегулированию нынешнего миграционного кризиса.

Мандат и компетенции Парламентской ассамблеи ОБСЕ

Главная цель парламентского измерения ОБСЕ — укрепление доверия посредством диалога. Учрежденная на Парижском саммите СБСЕ в 1990 г. ПА ОБСЕ объединяет более 320 парламентариев из 57 стран, входящих в регион ОБСЕ. Главная задача Ассамблеи — укреплять демократическую легитимность Организации, поддерживать и продвигать принципы ОБСЕ и способствовать диалогу между депутатами, представляющими более одного миллиарда жителей региона ОБСЕ[5].

Как отражено в «Правилах процедуры» ПА ОБСЕ и в документе «Наше общее видение Парламентской ассамблеи ОБСЕ: поддержка принципов ОБСЕ и содействие парламентскому диалогу», который был подготовлен к 25-й годовщине Ассамблеи весной 2016 г., обязательства, непосредственно связанные с кризисом беженцев, включают в себя[6]:

- необходимость выступать в качестве форума для парламентского диалога, подготовки и обсуждения решений наиболее актуальных вопросов в регионе ОБСЕ, затронутых в ходе заседаний Совета министров и в рамках встреч на высшем уровне;
- содействие укреплению международного сотрудничества и выполнению принятых государствами-участниками обязательств, содержащихся в Хельсинкском Заключительном акте и последующих документах;
- разработка и развитие механизмов, основанных на диалоге, для предотвращения и урегулирования конфликтов;
- содействие укреплению демократических институтов и выполнению государствами — участниками ОБСЕ своих обязательств;
- повышение осведомленности парламентариев и общественности о деятельности ОБСЕ и ее инструментах;
- оказание помощи в развитии институциональных структур ОБСЕ и усиление сотрудничества между ее институтами.

Для реализации этих целей используется несколько ключевых инструментов. Главным из них является Декларация, которая обсуждается и принимается каждый год на ежегодной сессии Ассамблеи. Ежегодная

декларация, состоящая из резолюций, предложенных парламентариями, является коллективным голосом Ассамблеи и служит ее ключевым посланием для Совета министров ОБСЕ и государств-участников.

Заседания Ассамблеи также служат платформой для обмена передовым опытом между парламентариями. Два дополнительных официальных собрания, которые проводятся каждый год осенью и зимой помимо ежегодной сессии ПА ОБСЕ, поддерживают определенную гибкость повестки дня, которая позволяет проводить дискуссии и обмен передовым опытом по наиболее актуальным вопросам.

Поскольку правило консенсуса, характеризующее правительственную сторону работы ОБСЕ, не применяется к процедурам принятия решений ПА ОБСЕ, последняя обладает большей гибкостью и адаптивностью своих структур при решении возникающих проблем. Парламентарии ОБСЕ, и особенно руководство Ассамблеи, содействуют исполнению принятых ОБСЕ решений посредством активного взаимодействия со средствами массовой информации, что в свою очередь способствует повышению наглядности работы ОБСЕ, а также формированию более четкого представления о ее принципах и целях. В последние годы Ассамблея также уделяла больше внимания работе парламентариев «на местах». Они осуществляют свою деятельность в формате визитов на высшем уровне, миссий по установлению фактов и поездок на места с целью лично ознакомиться с ситуацией и повысить осведомленность общественности о сложившейся обстановке.

Наконец, Ассамблея, структура комитетов которой соответствует трем корзинам Хельсинкского Заключительного акта, также разработала ряд полезных механизмов, таких, как тематические комитеты и специальные представители, которые помогают парламентариям более целенаправленно заниматься конкретными вопросами по мере их появления.

ПА ОБСЕ: политическое участие для достижения конкретных результатов

Голосование за действия

В течение последних трех лет проблема миграции играла большую роль в повестке дня ПА ОБСЕ, и Ассамблея в рамках своих ежегодных деклараций сделала ряд конкретных предложений в этой области. После дискуссии о гуманитарном кризисе в Сирии на одном из пленарных заседаний в Стамбульскую декларацию 2013 г. была включена резолюция о ситуации на Ближнем Востоке и ее влиянии на регион ОБСЕ. В резолюции подчеркивается глубокая озабоченность Ассамблеи «гуманитарным кризисом, в котором оказались спасающиеся от войны беженцы, и его возможным дестабилизирующим воздействием на этот регион»

и содержится призыв к государствам — участникам ОБСЕ «к выполнению своих обязательств по гуманитарным вопросам в целях оказания максимально возможной помощи сирийским беженцам»[7].

В 2014 г. были приняты две резолюции, связанные с миграцией: резолюция о положении беженцев в регионе ОБСЕ и резолюция о комплексной иммиграционной реформе. Подчеркнув, что «международные субъекты, такие как ОБСЕ и Европейский союз, не могут игнорировать гуманитарные последствия кризисов в Средиземноморском регионе»[8], Ассамблея призывает Европейский союз пересмотреть свою Дублинскую систему, обеспечить более справедливое разделение обязанностей и уменьшить нагрузку для стран первого убежища, а также открыть новые правовые каналы, обеспечивающие безопасный доступ в ЕС. Эти резолюции также призывают государства ОБСЕ укреплять свою приверженность борьбе с торговлей людьми, защите наиболее уязвимых групп беженцев и искоренению гендерного насилия, а также развивать соответствующие инструменты для достижения этих целей. Кроме того, они поощряют ОБСЕ к использованию ее многомерного подхода к безопасности и миссий на местах в целях поддержки институционального строительства и управления границами[9].

В 2015 г. ПА ОБСЕ приняла резолюцию, призывающую к немедленному реагированию на трагическую гибель людей в Средиземном море, подчеркивая «полное право всех людей, спасающихся от преследований и вооруженного конфликта, просить о предоставлении убежища в любой из стран ОБСЕ согласно положениям Женевской конвенции и других международных пактов»[10]. В документе также содержатся требования по реформированию Дублинской системы.

Ежегодная сессия ПА ОБСЕ 2016 г. также широко освещала проблемы миграции, уделяя внимание как гуманитарным вопросам, так и все более активной дискуссии в области безопасности мигрантов. Резолюция о правах беженцев подчеркивает необходимость применения подхода, призывающего к гуманитарной защите, и подхода, направленного на обеспечение государственной безопасности. Она делает акцент на том, что эти концепции не стоит рассматривать как взаимоисключающие, и призывает к гармонизации принципов приема беженцев среди государств — участников ОБСЕ. Предполагается, что эти принципы должны быть разработаны «во взаимодействии с Агентством по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств — членов Европейского союза (Frontex) и Европейским бюро по вопросам предоставления убежища (*EASO*)»[11]. В свою очередь, резолюция, рассматривающая миграцию как комплексный вызов в области безопасности, сосредоточена на поиске решений проблем безопасности, «связанных с ограниченным контролем» миграционных потоков. Она призывает ОБСЕ «подходить к вопросам безопасности в контексте миграции как к неотъемлемому компоненту повышения роли ОБСЕ в деле решения проблем миграции»[12].

Помимо упомянутых резолюций ПА ОБСЕ также посвятила обсуждению возможных решений миграционного кризиса несколько заседаний в рамках своих зимних совещаний в феврале 2015 г. и феврале 2016 г., ежегодной сессии в Хельсинки в июле 2015 г., ежегодной сессии в Тбилиси в июле 2016 г., осенней встречи в Улан-Баторе в сентябре 2015 г. и осеннего совещания в Скопье в октябре 2016 г. Обмен мнениями с ведущими международными экспертами (включая Генерального директора МОМ Уильяма Свинга, европейского комиссара по гуманитарной помощи и антикризисным мерам Христоса Стилианидиса, а также представителей УВКБ и НПО) помог Ассамблее привлечь внимание к этому вопросу среди ее членов, стимулируя межпарламентский диалог и обмен мнениями, а также побуждая их работать над поиском и реализацией жизнеспособного решения как внутри ОБСЕ, так и на национальном уровне.

С годами масштабы деятельности ПА ОБСЕ в сфере миграции расширялись. Специфика работы Ассамблеи заключается в принятии более широкого подхода к вопросам, связанным с миграцией, выходящего за рамки экономического и экологического измерения. Для Ассамблеи миграция всегда было одной из наиболее серьезных гуманитарных проблем. Поэтому входящие в ее состав Общий комитет по демократии, правам человека и гуманитарным вопросам и Общий комитет по политическим вопросам и безопасности стали все более активно заниматься этой темой и высказываться по связанным с ней аспектам. Ключевыми вопросами в этой области являются защита прав прибывающих групп мигрантов, их интеграция в принимающие общества и более гуманный подход к миграции наряду с обеспечением безопасности миграционных потоков. Как отмечается в докладе комитета ПА ОБСЕ по гуманитарным вопросам, «несмотря на понимание того, что с миграционными потоками связаны определенные аспекты безопасности, существует острая необходимость в предотвращении чрезмерной «секьюритизации» дискурса и в прорабатывании политики, связанной с миграцией, особенно после трагедии в Париже. (...) Опасность «секьюритизации» миграционного дискурса заключается в том, что она может привести к легитимации экстраординарных ответов. И хотя необходимость в более качественных процедурах скрининга очевидна, следует избегать «демонизации» мигрантов, бегущих от войны и ищущих убежище в Европе»[13].

Деятельность Парламентской Ассамблеи на местах

Другое важное направление деятельности Ассамблеи заключается в получении информации из первых рук о ситуации на миграционных маршрутах в регионе ОБСЕ, в частности в Центральном Средиземноморье и на Балканах, а также об условиях и проблемах, с которыми сталкиваются мигранты, ожидающие решения об их правовом статусе в лагерях беженцев в регионе ОБСЕ.

В поисках лучших практик и конкретных направлений деятельности как для парламентской дипломатии, так и для ОБСЕ в целом, в 2015 и 2016 гг. ПА ОБСЕ активно работала на местах — в Шанлыурфе (Турция), Лампедузе и Минео (Италия), Прешево и Миратачаке (Сербия) и Кале (Франция), и это лишь некоторые примеры. Эта работа на местах и личные контакты с населением позволили парламентариям организовать миссии по установлению фактов, получить информацию о ситуации из первых рук, а также лучше понять, какие изменения необходимо внести в национальную, европейскую и международную миграционную политику.

Визиты такого рода позволяют членам ПА ОБСЕ, занимающимся этим вопросом, не только проводить оценочные мероприятия и наблюдать за ситуацией на местах, но и повышать международное внимание к данной проблеме, что может способствовать лучшей координации, большей солидарности и более эффективному распределению бремени при урегулировании кризиса. ПА занимает уникальную позицию в структуре ОБСЕ; она вносит ключевой вклад в повышение осведомленности о проблеме — как в национальных парламентах, так и среди населения.

Работа на местах позволила членам Ассамблеи лучше ознакомиться с деятельностью полевых миссий ОБСЕ и наладить с ними более тесное сотрудничество, особенно на Балканах, а также оказать активную поддержку принимающим странам по вопросам, связанным с миграцией, как посредством укрепления потенциала, так и за счет реализации программ технической помощи.

Поворотный момент: создание Специального комитета ПА ОБСЕ по вопросам миграции

25 февраля 2016 г. Постоянный комитет ПА ОБСЕ, который руководит работой Ассамблеи и включает в свой состав глав национальных делегаций и членов президиума, единогласно принял решение о создании Специального комитета ПА ОБСЕ по вопросам миграции. Мандат комитета определяет его роль следующим образом. Он должен:

- выступать в качестве координатора деятельности ПА ОБСЕ в области миграции во всех трех измерениях ОБСЕ, включающих в себя политические вопросы и вопросы безопасности; экономические аспекты; проблемы в области прав человека и вопросы, связанные с оказанием гуманитарной помощи;
- разрабатывать политические рекомендации, направленные на активизацию работы ОБСЕ в области миграции и способствующие улучшению отношения к мигрантам, а также расширения их перспектив в странах ОБСЕ;
- содействовать обсуждению в Ассамблее вопросов, связанных с миграцией, и содействовать обмену наилучшей практикой в этой сфере между парламентами государств-участников;

- тесно сотрудничать с Секретариатом и институтами ОБСЕ, а также с соответствующими внешними акторами по вопросам, связанным с миграцией, в целях содействия пониманию членами Ассамблеи важности работы, проделанной в этой области[14].

Таким образом, можно выделить три различных направления деятельности Комитета. Во-первых, он наносит визиты в конкретные регионы для наблюдения за событиями на местах и на этой основе разрабатывает рекомендации для национальных парламентов, государств — участников ОБСЕ и институтов ОБСЕ. Во-вторых, он обеспечивает включение миграционного кризиса в повестку дня ПА ОБСЕ, содействуя обсуждению и внесению конкретных рекомендаций в декларации Ассамблеи. Наконец, он также содействует реализации основной цели Ассамблеи по улучшению координации и сотрудничества в рамках Организации путем запуска совместных инициатив с ее различными учреждениями.

ПА ОБСЕ уже наладила плодотворное сотрудничество с неофициальной рабочей группой ОБСЕ по вопросу о потоках мигрантов и беженцев, БДИПЧ, а также со Специальным представителем ОБСЕ и Координатором по борьбе с торговлей людьми. Все коллективные инициативы руководствуются принципом совместных действий и усилий, которые могут помочь правительствам, их министерствам иностранных дел и законодательным органам скоординировать свои шаги по устранению первопричин.

Парламентское видение дальнейшего развития ОБСЕ: многомерный ответ

Более четкая согласованность усилий внутри Организации

В Тбилисской декларации от июля 2016 г. ПА ОБСЕ поддержала инициативу Генерального секретаря ОБСЕ посвятить прошедшие весной Дни Безопасности ОБСЕ проблеме миграции, и в первую очередь последствиям массового перемещения людей для безопасности. В этот раз Дни безопасности были направлены на то, чтобы Организация — в ходе обсуждений с ее международными партнерами, национальными правительствами и НПО — выявила наилучшие способы, посредством которых она могла бы внести реальный вклад в решение вопросов, связанных с миграцией, и в то же время дополнить работу своих партнерских организаций.

ОБСЕ обладает несколькими ключевыми активами, которые она может использовать: обширным набором инструментов, широким географическим охватом ее сферы деятельности (от Евразии до Северной Америки), а также крупными полевыми миссиями и всеобъемлющим мандатом.

Однако, несмотря на явную потребность в постоянном внешнем сотрудничестве, ОБСЕ, с ее Секретариатом, независимыми институтами и представительствами на местах в более чем 20 странах, нуждается в дальнейшем развитии и более широкой внутренней координации с тем, чтобы создать совместный план действий, который поможет снизить напряженность и при этом избежать дублирования в деятельности ее институтов. На данный момент децентрализованный характер ОБСЕ может периодически становиться причиной проблем в сфере обмена информацией и передовым опытом.

В докладе «Миграционный кризис в регионе ОБСЕ: на пути к обеспечению более активного участия ОБСЕ», который Ассамблея подготовила в феврале 2016 г., также подчеркивается ряд приоритетных направлений деятельности Организации. В некоторых из них определенный прогресс можно было увидеть уже через шесть месяцев:

> Разработка общесистемного подхода с четко определенными ролями и обязанностями каждого органа ОБСЕ могла бы улучшить согласованность действий, координацию и эффективность. Следует поощрять все структуры ОБСЕ с тем, чтобы они предлагали конкретные проекты по этому вопросу. Необходимо также добиться более четкого разделения обязанностей по вопросам, связанным с миграцией, во всех трех измерениях деятельности ОБСЕ[15].

Тем не менее, следует иметь в виду, что полевые миссии ОБСЕ, мандаты которых создавались в разных исторических контекстах и в уникальных, зависящих от конкретных стран условиях, в разной степени приспособлены для решения проблем, связанных с миграцией. Дополнительное внимание может быть уделено возможному сотрудничеству и совместным проектам, которые проводятся соседними миссиями на местах, что было успешно опробовано в 2015 г. Миссией ОБСЕ в Сербии и Миссией ОБСЕ в Скопье во время их совместного наблюдения за связанными с потоком беженцев событиями, разворачивавшимися на границе между двумя странами.

Парламентский обмен передовым опытом

Решение нынешнего кризиса, связанного миграцией и беженцами, в регионе ОБСЕ, в первую очередь является политическим вопросом. Чтобы приспособиться к нынешней ситуации, необходимо принять новые меры и законы и сделать так, чтобы прибывающим мигрантам и беженцам была предоставлена возможность стать активом, а не бременем для системы.

Таким образом, ПА ОБСЕ, объединяющая парламентариев из всех 57 государств-участников, играет здесь первостепенную роль. Используя свой политический имидж и свои возможности по работе на местах, ПА ОБСЕ должна и впредь продвигать идею солидарности, терпимости и сбалансированных действий, когда речь идет о государственной поли-

тике, касающейся кризиса беженцев. Она также должна продолжать повышать осведомленность об этой проблеме, в частности в рамках своих ежегодных резолюций, общих обсуждений и визитов на места.

Как отмечается в докладе Ассамблеи от февраля 2016 г.: «Парламентарии ОБСЕ должны признать свою ответственность в том, чтобы служить примером в борьбе со стереотипами, касающимися мигрантов и беженцев, продвигая антидискриминационное законодательство, а также рациональный и основанный на фактах миграционный дискурс»[16].

В целях содействия обмену передовым опытом члены ПА ОБСЕ могли бы продемонстрировать примеры интеграции мигрантов и беженцев из своих собственных избирательных округов, сделав акцент на ключевых проблемах и возможностях, с которыми они сталкиваются в ходе этого процесса, и уделив особое внимание обмену передовыми практиками. Действия такого рода и целенаправленные информационные кампании могли бы способствовать лучшему пониманию среди населения государств-участников тех преимуществ, которые открываются благодаря мигрантам.

Рекомендации государствам — участникам ОБСЕ

В ходе последних двух лет кризис, связанный с миграцией и беженцами, привел к усилению напряженности и разногласий между государствами — участниками ОБСЕ, в частности на Балканах; между странами, входящими и не входящими в ЕС; а также странами Западной и Восточной Европы внутри Евросоюза. Для некоторых государств-участников масштабные потоки беженцев представляют собой новый опыт; им требуется дополнительная техническая поддержка и меры по укреплению потенциала, чтобы справиться с ситуацией.

ПА ОБСЕ предложила государствам — участникам ОБСЕ два варианта: во–первых, рассмотреть вопрос о создании на высоком уровне координационного органа ОБСЕ по вопросам миграции, поддерживаемого сетью координационных центров во всех институтах и структурах ОБСЕ; во–вторых, создать тематическую полевую миссию, обеспечив более целенаправленный и последовательный ответ на проблемы миграции, которые в настоящее время стоят перед регионом.

Тематическая полевая миссия может иметь основной офис в одной из стран ЕС, наиболее затронутых кризисом, и в то же время обладать полномочиями, позволяющими ей осуществлять деятельность во всем регионе ОБСЕ. Ее мандат может быть сосредоточен на «укреплении каналов связи между правительствами и национальными учреждениями соседних государств, а также стран происхождения, транзита и назначения мигрантов с целью обеспечения лучшей связи, более эффективной координации и деэскалации напряженности». Миссия также может «заниматься проведением обучающих мероприятий по вопросам регулиро-

вания миграции и интеграции мигрантов, оказывать содействие в обмене передовым опытом между должностными лицами, занимающимися вопросами беженцев и наблюдать за условиями пребывания беженцев в государствах — участниках ОБСЕ»[17].

В связи с этим предложением ключевая задача состоит в том, чтобы обеспечить вовлеченность всех государств-участников, а также адекватное и устойчивое финансирование, возможно, за счет внебюджетных взносов.

Важным шагом вперед будет также принятие Советом министров решения по вопросу о миграции. Парламентская ассамблея выразила сожаление в связи с тем, что в 2015 г. Совету министров ОБСЕ не удалось согласовать проект решения о реагировании ОБСЕ на продолжающийся миграционный кризиС. В настоящее время ПА ОБСЕ внимательно следит за работой в этой области в связи с предстоящим заседанием Совета министров в 2016 г. Следует иметь в виду, что последнее решение Совета министров по вопросу о миграции было принято более семи лет назад в декабре 2009 г.[18].

Наконец, принимая во внимание события в Средиземноморье, которые непосредственно затрагивают регион ОБСЕ, необходимо активизировать работу со средиземноморскими партнерами ОБСЕ по сотрудничеству: как по вопросам миграции, так и по другим темам. Совместные усилия могут способствовать более эффективному решению взаимозависимых проблем, что еще раз подчеркивает необходимость перевести существующее партнерство на новый уровень. Первые шаги в области сотрудничества, связанного с миграцией, могут включать в себя усилия, направленные на содействие государствам-партнерам в создании в рамках их структур координационного центра по вопросам миграции, который станет частью сети координационных центров ОБСЕ. Также средиземноморским партнерам ОБСЕ следует предложить принять участие в существующих учебных мероприятиях по наращиванию потенциала в области миграции, таких, как, например, тренинги, проводимые БДИПЧ.

Пришло время перестать ждать и начать действовать.

Примечания:

[1] Резолюция «Миграция как комплексный вызов безопасности». Тбилисская декларация и резолюции, принятые парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать пятой ежегодной сессии. Тбилиси. 1–5 июля 2016 г. — С. 54 // http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2016-tbilisi-annual-session

[2] См.: UNHCR. Tim Gaynor. 2015 is likely to break records for forced displacement — study. 18 December 2015 // http://www.unhcr.org/5672c2576.html; подробнее см.: UNHCR. Mid-Year Trends 2015. December 2015. — Там же.

[3] См: Myths, Facts and Answers about Refugees and Migrants, prepared by UNRIC, IOM, UNHCR, UNDP and OHCHR. 4 November 2015 // https://weblog.iom.int/myths-facts-and-answers-about-refugees-and-migrants

[4] Там же.

[5] Подробнее см.: *Нотелле А.* Парламентская ассамблея — движущая сила реформы ОБСЕ // Ежегодник ОБСЕ 2006: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. — М., 2008. — С. 343–374; *Fuchs M. / Pendzich-von Winter A.* The OSCE Parliamentary Assembly // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). OSCE Yearbook 1995/1996. Baden-Baden 1997. — P. 355–364.

[6] Подробнее см.: OSCE PA President Ilkka Kanerva's vision paper, spring 2016 // http://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2016-tbilisi/reports-19/3362-osce-pa-vision-document/file

[7] Стамбульская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать второй ежегодной сессии. Стамбул. 29 июня — 3 июля 2013 г. — С. 48 // https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session

[8] Бакинская декларация и резолюции, принятые парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать третьей ежегодной сессии. Баку. 28 июня — 2 июля 2014 г. — С. 44 // http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session

[9] См. там же, а также: Стамбульская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать второй ежегодной сессии. Стамбул. 29 июня — 3 июля 2013 г. — С.48 // https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session

[10] Резолюция, призывающая к немедленному реагированию на трагическую гибель людей в Средиземном море // ПА ОБСЕ. Хельсинкская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать четвертой ежегодной сессии Хельсинки. 5–9 июля 2015 г. — С. 59 // https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2015-helsinki-annual-session

[11] Резолюция «Права беженцев», Тбилисская декларация и резолюции, принятые парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать пятой ежегодной сессии. Тбилиси. 1–5 июля 2016 г. — С. 53 // http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2016-tbilisi-annual-session

[12] Резолюция «Миграция как комплексный вызов безопасности». — Там же. — С. 55.

[13] OSCE PA. Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement. Thematic report prepared by the Bureau of the OSCE PA General Committee on Democracy, Human Rights and Humanitarian Questions. February 2016. — P. 10 // https://www.oscepa.org/documents/all-documents/winter-meetings/2016-vienna-1/reports-1

[14] OSCE PA. Ad Hoc Committee on Migration // https://www.oscepa.org/about-osce-pa/parliamentary-committees-groups/other-committees-groups/226-ad-hoc-committee-on-migration

[15] OSCE PA, Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement. Thematic report prepared by the Bureau of the OSCE PA General Committee on Democracy, Human Rights and Humanitarian Questions. — February 2016. — P. 10 // https://www.oscepa.org/documents/all-documents/winter-meetings/2016-vienna-1/reports-1

[16] Там же. — P. 7.

[17] Там же. — P. 6.

[18] См.: Решение № 5/09. Управление миграционными процессами. MC.DEC/5/09. 2 декабря 2009 г. // ОБСЕ. Семнадцатая встреча Совета министров 1–2 декабря 2009 г. — С. 25–27 // http://www.osce.org/mc/67621

За рамками Специальной темы

Курт П. Тудыка

Вторая корзина: эволюция экономического и экологического измерения ОБСЕ

Экономическое и экологическое измерение ОБСЕ берет свое начало во «второй корзине» Хельсинкского Заключительного акта 1975 г. «Сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды». Сегодня может показаться удивительным, насколько широким был охват этой корзины.

Вторая глава Хельсинкского Заключительного акта, где перечислены положения второй корзины, содержит преамбулу и шесть основных частей. К ним относятся: торговля; промышленное сотрудничество и проекты, представляющие общий интерес; положения, относящиеся к торговле и промышленному сотрудничеству; наука и техника; окружающая среда; и сотрудничество в других секторах (развитие транспорта, развитие туризма, экономические и социальные аспекты мигрирующей рабочей силы, подготовка кадров).

Разумеется, существует определенная историческая причина появления этого множества устремлений, обещаний и соглашений, а именно, важная и сложная задача по укреплению связей между двумя принципиально разными экономическими системами — странами с рыночной экономикой и государствами с плановой экономикой. Уже в преамбуле государства-участники подтвердили свое намерение активизировать сотрудничество вне зависимости от разнообразия своих социально-экономических систем. Это, однако, подразумевало (в том числе и в преамбуле) принцип взаимности, «позволяющий в целом справедливое распределение выгод и обязательств сравнимого объема»[1]. Таким образом, в ходе сотрудничества должна была быть предпринята попытка устранить односторонние рыночные преимущества и дисбалансы.

В этом контексте было трудно включить в Заключительный акт положение о режиме наибольшего благоприятствования, как этого хотели некоторые государства, которые не были участниками Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ), ныне — Всемирной торговой организации (ВТО). Тем не менее, была достигнута договоренность по формуле: «государства-участники (...) признают благотворное воздействие на развитие торговли, которое может быть результатом применения режима наибольшего благоприятствования»[2].

Примечание: Эта статья является расширенной версией текста, опубликованного как: *Tudyka K. P.* Whither the Second Basket? // *Security Community*. 2/2015. P. 6–8.

Стоит отметить, что для многих западноевропейских стран согласованные элементы второй корзины уже тогда находились в исключительной юрисдикции Европейского экономического сообщества (ЕЭС, сегодня — Европейский союз). Поэтому Европейская комиссия, хотя она и не являлась официальным участником Совещания, сыграла существенную роль в консультациях. Исполняющий обязанности президента Совета Европейских сообществ (премьер-министр Италии Альдо Моро, который был убит в 1978 г.) подписал Заключительный акт не только от имени Итальянской Республики, но и от имени ЕЭС.

Вторая корзина также занимала видное место в итоговых документах последующих совещаний, прошедших в Мадриде и Вене в 1983 и 1989 гг. соответственно. Государства-участники заявили о своей готовности укрепить экономическое сотрудничество, и весной 1990 г. в Бонне прошла специальная конференция. Однако после внезапного распада экономической системы стран Восточного блока повестка дня изменилась. В центре внимания оказалось преобразование социалистических систем плановой экономики, ориентированных на государство, в рыночные экономики. Таким образом, с преодолением системных границ в Европе — и не только в экономической сфере — задача, первоначально поставленная перед Боннским совещанием, устарела.

Трансформация

Политические потрясения 1989–1990 гг. усилили и изменили значение экономических и социальных факторов для политики безопасности. Механизмы превращения «противостояния» в «сосуществование» были заменены договоренностями о превращении «сосуществования» в «сотрудничество». СБСЕ/ОБСЕ столкнулась с новыми вызовами, включая преобразование плановой экономики в функционирующую и экологически устойчивую рыночную экономику. Боннская конференция продемонстрировала растущую значимость (хотя такой рост был довольно краткосрочным) экономического и экологического измерения, относящегося ко «второй корзине». В заключительном документе государства-участники подчеркнули связь между политическим плюрализмом и рыночной экономикой и договорились о ряде принципов, которые должны определять процесс реформ: свободные выборы, многопартийная демократия, верховенство закона, защита частной собственности, экологически устойчивый экономический рост и развитие, право свободно создавать независимые профсоюзы, расширение свободной торговли и свободное движение капитала.

В 1992 г. Комитету старших должностных лиц (впоследствии переименованному в Руководящий совет) было поручено созвать Экономический форум, задача которого состояла в том, чтобы стимулировать диалог по вопросам перехода к рыночной модели экономики

и развития экономического сотрудничества, а также поощрять деятельность, уже осуществляемую в рамках специализированных международных организаций.

Этот Форум был призван предоставить «старшим должностным лицам», чиновникам в экономической сфере, парламентариям и представителям неправительственных организаций (НПО) возможности для обмена мнениями и опытом, а также для обсуждения сотрудничества и этапов переходного процесса.

В 1993 г. на первом заседании Форума присутствовало особенно много представителей международных организаций. В феврале 1994 г. Форум провел в Бишкеке семинар по вопросам развития малых и средних предприятий. Несмотря на участие множества сотрудников международных организаций на втором заседании Форума в марте 1994 г. и привлечение пяти средиземноморских государств, не являющихся государствами — участниками ОБСЕ, а также экспертов из Содружества независимых государств (СНГ) (что являлось новым элементом), сохранить основную функцию Форума как платформы для диалога между лицами, принимающими решения в различных правительствах, а также в государственном и частном секторах, оказалось невозможным.

Второй семинар Экономического форума, состоявшийся в сентябре 1994 г. в Таллинне на тему «Бизнес и окружающая среда», был посвящен обсуждению практических шагов по улучшению экологической ситуации в регионе. К ним относилось создание эффективных экономических инструментов и стимулов для устойчивого экономического развития и, в частности, обмен безопасными и экологически чистыми технологиями.

Как и на предыдущих совещаниях, в документе, принятом на Будапештской встрече ОБСЕ на высшем уровне в 1994 г., также говорилось об экологически ответственной политике как неотъемлемом условии для поддержания безопасности и стабильности в регионе СБСЕ/ОБСЕ. Собравшиеся представители предложили создать экологические центры в Российской Федерации и тех государствах-участниках, которые недавно обрели независимость. Цель таких центров должна была заключаться в поощрении более широкого участия государственного и частного секторов, включая НПО, в принятии решений, связанных с окружающей средой.

Третье совещание Форума в 1995 г. расширило обсуждение, включив в него новые актуальные области. Однако Форуму вновь не удалось организовать интенсивный и всеобъемлющий диалог между высокопоставленными чиновниками, бизнесменами и экономическими экспертами. Тем не менее, все участники придерживались единого мнения, что для успешной деятельности Форума необходимо активное участие широкого спектра высокопоставленных правительственных чиновников, а также представителей международных институтов,

частного сектора, деловых ассоциаций, профсоюзов, академических учреждений и НПО.

Выступления на четвертом Экономическом форуме ОБСЕ в Праге в 1996 г. (а также на подготовительном совещании, проведенном несколькими месяцами ранее в Женеве) продемонстрировали, что государства-участники придерживаются разных взглядов на значимость экономического аспекта безопасности и на его роль в рамках ОБСЕ. В то время как представители ряда государств подчеркивали необходимость обеспечения юридической и договорной определенности; защиты прав собственности; и проведения стабильной, устойчивой и предсказуемой экономической политики, другие говорили об экономических системах раннего предупреждения, а третьи — о поощрении экологически устойчивых видов производства.

На Лиссабонской встрече на высшем уровне 1996 г. обсуждался широкий круг экономических аспектов безопасности, которые считаются актуальными для общей и всеобъемлющей модели безопасности Европы в XXI веке. В преддверии мероприятия представители бизнеса вынесли на обсуждение вопрос об учреждении «Европейского делового совета». Дискуссии о масштабах экономического измерения, семинар в Таллинне по окружающей среде и упоминание на Будапештской встрече на высшем уровне необходимости действий в области ядерной безопасности показали, что отношение к экономической безопасности значительно изменилось. Это развитие было также отражено в заключительном документе Лиссабонской встречи, принятого главами государств и правительств в декабре 1996 г.

В документе содержится призыв к ОБСЕ сосредоточиться на выявлении рисков для безопасности, связанных с экономическими, социальными и экологическими проблемами. В нем также акцентируется внимание на возможности проведения регулярных консультаций с международными экономическими и финансовыми институтами в целях повышения способности ОБСЕ определять и оценивать связанные с безопасностью последствия экономических, социальных и экологических изменений на ранней стадии.

Если обеспечение экономической безопасности находилось в центре усилий СБСЕ/ОБСЕ во время «холодной войны» и в первые годы трансформации, то Лиссабонский документ признал и противоположную тенденцию, а именно, что экономика сама по себе может представлять угрозу безопасности. В связи с этим в документе содержится призыв к государствам-участникам уделять больше внимания рискам, связанным с экономическими, экологическими и социальными проблемами и возможным средствам их снижения.

Пятая встреча Экономического форума в 1997 г., посвященная теме «Рыночная экономика и верховенство права», касалась социальных аспектов и политических рисков трансформации, а также роли укрепле-

ния доверия в экономической сфере в качестве одного из аспектов укрепления безопасности. Участники обсудили важность надежных правовых норм для экономики и подчеркнули, что терпимость к таким правовым нарушениям, как взяточничество, отмывание денег и коррупция, подрывает общественную поддержку демократии и рыночной экономики.

Последующие форумы были посвящены таким темам, как связанные с безопасностью аспекты развития энергетики в регионе ОБСЕ (1998 г.); связанные с безопасностью вопросы окружающей среды (1999 г.); экономические аспекты постконфликтного восстановления (2000 г.); транспарентность и надлежащая практика государственного управления в экономической сфере (2001 г.); сотрудничество в области устойчивого водоиспользования и охраны качества водных ресурсов (2002 г.); торговля людьми, наркотиками, и легким и стрелковым оружием (2003 г.); демографические тенденции, миграция и интеграция лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (2005 г.); безопасные транспортные сети и развитие транспорта для укрепления регионального экономического сотрудничества и стабильности (2006 г.); сотрудничество на морских и внутренних водных путях (2008 г.); а также развитие устойчивой энергетики и транспорта (2011 г.). В ходе дискуссий Экономического и экологического форума 2014 г. государства-участники обсудили совместные подходы к реагированию на стихийные бедствия. Это было ответом на решение, принятое на встрече Совета министров в Киеве в 2013 г., в котором содержался призыв к расширению сотрудничества между государствами-участниками в целях снижения рисков, связанных с природными и техногенными бедствиями[3]. Принимая во внимание широкий спектр обсуждавшихся тем, можно задаться вопросом, о какой концепции безопасности идет речь. Чью именно безопасность мы имеем в виду? В то же время вопросы, связанные с военной промышленностью, разоружением и конверсией, которые также являются проблематичными с точки зрения их роли в экономике, в рамках этих дискуссий не поднимались.

Лиссабонский документ не только расширил круг задач в рамках экономического измерения, но и создал институциональную основу на этом направлении. Так, Постоянному совету было поручено разработать мандат для Координатора экономической и экологической деятельности (КЭЭД) в составе Секретариата ОБСЕ. Решение о мандате было принято на совещании Совета министров 1997 г. в Копенгагене, после чего в Вене был создано соответствующее бюро. Тем не менее, диапазон инструментов, доступных Организации для ее работы в этой области, по-прежнему ограничен. Поэтому последующие заключительные документы неоднократно подчеркивали необходимость сотрудничества с другими международными организациями, работающими в этой области в Европе, что можно рассматривать как попытку ОБСЕ сохранить актуальность этого измерения.

На встрече Совета министров в 2004 г. в Софии было принято решение провести кардинальную реформу Экономического форума с тем, чтобы укрепить его практическую составляющую до, во время и после проводимых им совещаний. В этой связи было решено, что в ходе каждого совещания внимание должно быть сосредоточено на тех областях, в которых ОБСЕ могла бы внести существенный вклад, укрепить свою роль как платформы для политического диалога между государствами-участниками по ключевым экономическим и экологическим аспектам, усилить свою стратегическую ориентацию и сосредоточиться на практических мероприятиях. В соответствии с этим решением Совета министров Экономический форум должен был обеспечить «более эффективное» участие должностных лиц и экспертов из государств-участников, соответствующих международных, региональных и субрегиональных организаций, финансовых учреждений, представителей академических кругов, деловых кругов и НПО. В 2006 г. Форум был переименован в Экономический и экологический форум в соответствии с названием второго измерения ОБСЕ. С тех пор темы, обсуждаемые в рамках Форума, периодически становились предметом дискуссий на дополнительных семинарах.

Например, в Анталии был проведен региональный семинар по борьбе с лесными пожарами для пожарных бригад, тренеров и менеджеров из Южного Кавказа и Западных Балкан [4]. Предметом семинара по вопросам окружающей среды и безопасности в регионе Южного Средиземноморья стало управление водными ресурсами. БКДЭОС также поддержало двусторонние переговоры между Азербайджаном и Грузией в целях заключения Соглашения в отношении бассейна реки Куры, нацеленного на защиту и ответственное использование водных ресурсов. Кроме того, в 2014 г. БКДЭОС провело три региональных семинара в Душанбе в сотрудничестве с Всемирной таможенной организацией (ВТО) и Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН). Мероприятия были посвящены вопросам управления таможенными рисками, упрощению процедур торговли и внедрению программы «надежный трейдер».

БКДЭОС также было обеспокоено тем, как реализуется Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Прежде всего, оно занималось такими вопросами, как кодексы поведения для государственных должностных лиц, прозрачность государственных закупок, защита осведомителей и конфликты интересов. В сотрудничестве с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Бюро провело в Батуми (Грузия) региональный семинар по предотвращению коррупции для правительственных чиновников из стран Южного Кавказа и Восточной Европы. В сотрудничестве с ОЭСР и Представительством ОБСЕ в Албании был также

организован семинар по предотвращению коррупции для должностных лиц из Восточной Европы и Центральной Азии.

Совместно с ЮНОДК и Евразийской группой по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма Бюро провело семинар (в Вене) для правительственных чиновников из Центральной Азии, Южного Кавказа и Восточной Европы, посвященный вопросам трансграничного сотрудничества в борьбе с коррупцией и отмыванием денег. В целях поощрения трансграничного сотрудничества в ОБСЕ был организован семинар для обмена передовым опытом в сфере защиты электрических сетей от стихийных бедствий. В рамках Дней безопасности ОБСЕ была созвана конференция, где основное внимание уделялось укреплению безопасности посредством водной дипломатии, а также обсуждению того факта, что вода является как источником напряженности, так и инструментом укрепления доверия и сотрудничества. Представители БКДЭОС также выступили с докладами в нескольких государствах-участниках относительно последствий изменения климата для безопасности. Кроме того, на участок добычи мышьяка в районе Цана в Грузии была направлена миссия по оценке состояния окружающей среды, а эксперты из стран Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии прошли обучение методам выявления незаконного оборота опасных отходов на границах.

Большая часть природоохранной деятельности ОБСЕ проводилась в сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), ЕЭК ООН, Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Региональным экологическим центром (РЭЦ) в рамках инициативы «Окружающая среда и безопасность» (ЭНВСЕК), а иногда и с Европейским союзом и Австрийским агентством развития.

При этом все участники всегда сходились во мнении, что ОБСЕ следует избегать дублирования с работой других организаций и учреждений и что ее задача в экономическом измерении заключается в поддержке взаимодействия между частным и государственным секторами.

Тем не менее, роль ОБСЕ в экономическом и экологическом измерении оставалась неясной ввиду существования множества специализированных международных и зачастую влиятельных финансовых организаций и институтов или «клубов». Как следствие, усилия ОБСЕ в этой области до сих пор ограничивались приданием соответствующих политических импульсов и поддержкой отдельных проектов наряду с миссиями ОБСЕ. Обсуждались и другие задачи в рамках экономического и экологического измерения, такие, как мониторинг экономических и социальных факторов как шаг на пути к созданию «комплексной системы мониторинга» в качестве одного из механизмов предотвращения конфликтов.

Некоторые представители государств-участников неоднократно выступали за введение «экономических мер укрепления доверия» или своего рода «кодекса поведения» в контексте экономических отношений между государствами — участниками ОБСЕ. Другие же делают акцент на системе раннего предупреждения, ориентированной на критические социально-экономические ситуации в регионе ОБСЕ, грозящие перерасти в острые кризисы. Такая система должна относиться и к внутренним конфликтам, которые также угрожают стабильности и безопасности и требуют соответствующих действий.

Разные концепции

Сам факт того, что у безопасности существуют экономические аспекты, неоспорим, и поэтому включение экономического измерения в концепцию всеобъемлющей безопасности ОБСЕ никогда напрямую не оспаривалось. Рекомендация о том, что ОБСЕ должна дать политический импульс экономическому сотрудничеству, неоднократно озвучивалась на различных встречах ОБСЕ и была отражена в многочисленных документах. Однако экономические аспекты безопасности так и не стали элементами всеобъемлющей архитектуры безопасности в той форме, которая могла бы обеспечить ОБСЕ конкретной оперативной функцией.

Правительства государств — участников ОБСЕ имеют разные представления о масштабах экономического и экологического измерения безопасности и даже о его значении и целях в рамках ОБСЕ. Представители некоторых стран уделяют особое внимание обеспечению юридической и договорной определенности, защите экономической собственности и стабильной, надежной и предсказуемой экономической политике; некоторые из них ссылаются на системы раннего предупреждения. Другие же рассматривают среди основных задач ОБСЕ поощрение экологически устойчивых методов производства, а также борьбу с промышленным шпионажем и международной экономической преступностью.

Поразительно, как мало упоминалась экономическая и экологическая безопасность людей как граждан, работников и потребителей. В ходе первого десятилетия после окончания «холодной войны» основное внимание уделялось нестабильности, кризисам, угрозам и рискам для экономики, то есть для национальных экономик, предприятий, производств и рынков. Цель заключалась в том, чтобы сделать экономику, экономическую политику и предпринимательскую деятельность безопасными и устойчивыми к кризисам. Доверие предпринимателей должно было быть завоевано посредством мер, направленных на укрепление экономической безопасности. Именно в этом контексте упоминались меры по борьбе с дискриминацией в отношении трудящихся мигран-

тов и с социальной изоляцией. Уже в Хельсинкский Заключительный акт была включена глава под названием «Экономические и социальные аспекты мигрирующей рабочей силы»; впоследствии эта тема была также затронута в итоговых документах Мадридского и Венского совещаний (в 1983 и 1989 гг. соответственно).

В этом контексте необходимо отметить одно важное упущение: ни в связи с экономическим измерением, ни в какой-либо другой части Заключительного акта не было сделано упоминания о профсоюзах [5]. В последующих документах СБСЕ, где они упоминаются, их роль в значительной степени ограничена внутринациональной сферой. Однако на фоне запрета диссидентского польского профсоюза «Солидарность» в итоговом документе, принятом на совещании Совета министров в Мадриде в 1983 г., в частности в разделе «Вопросы, касающиеся безопасности в Европе», были включены следующие заявления: «Государства-участники будут обеспечивать право трудящихся свободно создавать и вступать в профессиональные союзы, право профессиональных союзов свободно осуществлять свою деятельность и другие права, как они изложены в соответствующих международных актах. (...) Они будут поощрять, должным образом, прямые контакты и связь между такими профессиональными союзами и их представителями»[6]. В документе Боннской конференции 1990 г. по экономическому сотрудничеству в Европе упоминается право рабочих на создание независимых профсоюзов и вступление в них. В документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению от 29 июня 1990 г. профсоюзы упоминались трижды, из них два раза — в связи с правом на свободу ассоциаций и правом на забастовку: «Право создавать и (...) свободно вступать в профсоюз гарантируется. (...) Свобода ассоциации рабочих, включая свободу забастовок, гарантируется (...)»[7], и затем еще раз в заявлении государств-участников о том, что они будут поощрять, облегчать и поддерживать контакты и сотрудничество между свободными и независимыми профсоюзами[8]. Итоговый документ Венского совещания (1989 г.), Парижская хартия (1990 г.) и какие-либо последующие документы СБСЕ/ОБСЕ упоминания о профсоюзах не содержат. Следует также отметить, что в Хельсинкском документе СБСЕ 1992 г. речь идет о таких понятиях, как экономика, окружающая среда и наука и техника, но отсутствует отсылка к «социальным проблемам»; кроме того, обращает на себя внимание и тот факт, что среди всех международных неправительственных организаций, упомянутых в различных документах СБСЕ о той или иной форме сотрудничества, ни разу не упоминается Международная организация труда (МОТ). Тем не менее, необходимо отметить, что МОТ все же было предложено принять участие в экономических форумах. Однако в тех случаях, когда представитель Секретариата МОТ пользовался возможностью выступить, его замечания были настолько общими, что это производило впечатление,

что и сама МОТ не проявляет большого интереса к ОБСЕ в связи с ее минимальными оперативными возможностями.

Какова роль ОБСЕ сегодня?

Сегодня главная проблема в рамках второго измерения — это не безопасность *для* экономики, и, тем более, не безопасность *от* угроз, связанных с экономикой в целом. Скорее, больше внимания привлекают угрозы и риски, вытекающие из конкретной экономической деятельности. К ней относятся производство, распределение и экспорт опасных веществ; перевозка опасных отходов; коррупция; незаконная торговля и транспортировка реакторного топлива, наркотиков и оружия; торговля людьми; и отмывание денег. Экологические и социальные аспекты экономической безопасности также выходят на первый план.

«Укрепление стабильности и безопасности путем сотрудничества в области надлежащего управления» стало общей темой Экономического и экологического форума ОБСЕ в 2016 г. В повестку дня были включены различные вопросы, связанные с надлежащим управлением, прозрачностью и подотчетностью в качестве предпосылок для экономического роста и устойчивого экономического развития, благоприятного инвестиционного климата и конкурентоспособности, а также повышения стабильности и безопасности. Конкретные темы включали борьбу с коррупцией, международное отмывание денег и финансирование терроризма. В ходе Форума также были проанализированы аспекты эффективного управления миграцией для поддержки стабильного экономического развития в странах происхождения, транзита и назначения.

Экономический и экологический форум играет роль «совещания ОБСЕ» и, как и все заседания ОБСЕ, не имеет полномочий принимать решения, которые являются обязательными для ее государств-участников. Все те решения, которые когда-либо принимались на Форуме, касались лишь процедурных правил. Форум проводится ежегодно, охватывая ряд сменяющих друг друга тем с довольно общими формулировками. Однако его эффективность вызывала и продолжает вызывать сомнения.

Сегодня экономическое и экологическое измерение безопасности также распространяется на экономические факторы и обстоятельства, которые играют или могут играть роль в местах бедствий и в кризисных зонах. Это такие факторы как энергоснабжение, водные ресурсы, природные ресурсы и экологический ущерб. Эта вызывающая озабоченность сфера вопросов фигурирует в мандатах нескольких полевых операций ОБСЕ. БКДЭОС организовало несколько семинаров по этим темам; соответствующие проблемы были также подробно рассмотрены Экономическим и экологическим форумом (см. Таблицу 1).

Особые ожидания были связаны с немецким председательством в ОБСЕ в 2016 г. В связи с этим бизнес-конференцию ОБСЕ «Взаимосвязанность в интересах торговли и инвестиций», организованную в мае 2016 г. Действующим председателем, министром иностранных дел Франком-Вальтером Штайнмайером, можно рассматривать как попытку оживить деятельность ОБСЕ в рамках этого измерения. Конференция собрала около 1000 представителей сферы политики, бизнеса и гражданского общества из 57 государств — участников ОБСЕ и одиннадцати стран-партнеров. Неологизм «взаимосвязанность» означает «более крепкие и эффективные физические и виртуальные связи» между странами в регионе ОБСЕ и за его пределами, в частности конкретные инфраструктурные проекты, транспортные коридоры, торговые соглашения и объединение национальных цифровых инфраструктур. Примером улучшения физических связей является грузовая железнодорожная линия *Yuxinou* между Чунцином в Китае и Дуйсбургом в Германии. Конференция была призвана выработать общее политическое видение во «времена серьезных политических разногласий».

БКДЭОС работает в составе Секретариата ОБСЕ и отчитывается перед Генеральным секретарем. Деятельность в экономическом и экологическом измерении осуществляется усилиями 22 из 550 сотрудников ОБСЕ, и на нее приходится 2 141 000 евро из общего годового бюджета в 141 107 600 евро, то есть примерно 1,5 процента [9].

Эта деятельность включает в себя ограниченную по срокам и ориентированную на конкретные задачи консультационную работу по вопросам, вызывающим озабоченность, а также регулярные встречи. На Форуме и на других совещаниях присутствуют представители широкого спектра профессиональных областей и направлений, которые исправно представляют свои доклады в форме коммюнике. Обсуждения — явление редкое, не говоря уже о реальных дебатах и критических замечаниях. Значение такой деятельности остается неопределенным. Ее оценка никогда не проводилась.

Область, охваченная этим измерением ОБСЕ, является сферой интенсивной деятельности многочисленных организаций и институтов — прежде всего, ЕС. В чем же заключается уникальный вклад ОБСЕ? Она не имеет ни материальных, ни институциональных преимуществ перед другими учреждениями. Кто заметил бы, если бы экономическое и экологическое измерение ОБСЕ прекратило существовать? Для кого оно имеет значение?

Прекращение деятельности в этой области не будет иметь конкретных последствий, но нанесет ущерб имиджу и внутренней структуре ОБСЕ и Организации в целом. Поэтому вопрос о том, будет ли гарантировано сохранение экономических и экологических аспектов деятельности Организации в процессе длительных и неоднократных попыток реформирования ОБСЕ, вполне закономерен.

Таблица 1: Темы экономических и экологических форумов ОБСЕ*

Год	Тема
1993	Процесс перехода к демократической рыночной экономике
1994	Процесс перехода к демократической рыночной экономике
1995	Региональное, субрегиональное и трансграничное сотрудничество и стимулирование торговли, капиталовложений и развития инфраструктуры
1996	Экономические аспекты безопасности и роль ОБСЕ
1997	Рыночная экономика и верховенство закона
1998	Связанные с безопасностью аспекты развития энергетики в регионе ОБСЕ
1999	Связанные с безопасностью вопросы окружающей среды
2000	Экономические аспекты постконфликтного восстановления: трудные задачи трансформации
2001	Транспарентность и надлежащая практика государственного управления в экономической сфере
2002	Сотрудничество в области устойчивого водоиспользования и охраны качества водных ресурсов в контексте ОБСЕ
2003	Торговля людьми, наркотиками и легким и стрелковым оружием: национальные и международные экономические последствия
2004	Новые вызовы в области наращивания институционального и людского потенциала в интересах экономического развития и сотрудничества
2005	Демографические тенденции, миграция и интеграция лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам: обеспечение безопасности и устойчивого развития в регионе ОБСЕ
2006	Транспорт в регионе ОБСЕ: безопасные транспортные сети и развитие транспорта для укрепления регионального экономического сотрудничества и стабильности
2007	Основные вызовы экологической безопасности и устойчивому развитию в регионе ОБСЕ: деградация земель, загрязнение почвы и управление водными ресурсами
2008	Сотрудничество на морских и внутренних водных путях в регионе ОБСЕ: усиление безопасности и защита окружающей среды
2009	Управление миграцией и ее взаимосвязи с экономической, социальной и экологической политикой в интересах стабильности и безопасности в регионе ОБСЕ
2010	Продвижение надлежащего управления в пунктах пересечения границ, улучшение безопасности наземного транспорта и облегчение международного автомобильного и железнодорожного транспортного сообщения в регионе ОБСЕ

2011	Поощрение совместных действий и сотрудничества в регионе ОБСЕ в области устойчивого развития энергетики и транспорта
2012	Содействие повышению безопасности и стабильности с помощью надлежащего управления
2013	Повышение стабильности и безопасности: сокращение воздействия на экологию деятельности в области энергетики в регионе ОБСЕ
2014	Поиск ответов на экологические вызовы в целях укрепления сотрудничества и безопасности в регионе ОБСЕ
2015	Управление водными ресурсами в регионе ОБСЕ — укрепление безопасности и стабильности на основе сотрудничества
2016	Укрепление стабильности и безопасности путем сотрудничества в области надлежащего управления

[*] Вплоть до 2006 г. — Экономический форум, после — Экономический и экологический форум.

Примечания

[1] СБСЕ. Заключительный акт. Хельсинки. 1 августа 1975 г. С. 15 // https://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true

[2] Там же. С. 16.

[3] В приложении в конце этой статьи перечислены все темы Форума за прошедшие годы.

[4] Подробнее об этих и последующих примерах см.: Organization for Security and Co-operation in Europe. Annual Report 2014. P. 40–41.

[5] См: *Etty T., Tudyka K. P.* No Room for the Trade Unions in the Economic and Human Dimensions of the OSCE? // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). OSCE Yearbook 1997. Baden-Baden 1998. P. 317–322.

[6] СБСЕ. Итоговый документ Мадридской встречи. Мадрид. 6 сентября 1983 г. // http://www.osce.org/ru/mc/40875?download=true

[7] Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. С. 11 // http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304?download=true

[8] Там же. С. 11

[9] Данные из Единого бюджета за 2016 г. Неадекватное финансирование этого измерения и необходимость улучшения ситуации уже были отмечены ранее, см.: *Штраус К.* Экономическая и экологическая безопасность должны оставаться компонентами основного мандата ОБСЕ // Ежегодник ОБСЕ 2008: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. — М., 2010. — С. 351–364.

ЧАСТЬ III

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ

Институты и структуры ОБСЕ

Лоик Симоне / Ханс Георг Любер

ОБСЕ и ее правовой статус: вспоминая миф о Сизифе

Международные организации — загадочные создания, они давно уже являются аналитической проблемой для юристов-международников[1].

Введение

Вышеизложенное утверждение, несомненно, относится и к вопросу о правовом статусе ОБСЕ, который был «испытанием для Организации на протяжении многих лет»[2]. Эта тема вызывала нескончаемые внутриполитические дискуссии, став поводом для разработки бесчисленных предложений и документов, содержащих в себе «информацию к размышлению».

ОБСЕ является крупнейшей в мире организацией в сфере региональной безопасности. Она определяет себя как региональное соглашение в смысле главы VIII Устава Организации Объединенных Наций[3], которое сыграло «кардинальную роль в нахождении ответов на вызовы XXI века»[4] и было признано в качестве «одной из основных организаций по мирному урегулированию споров в ее регионе и одним из ключевых инструментов раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления»[5]. Кроме того, принимая во внимание создание Платформы кооперативной безопасности, одобренной на Стамбульской встрече на высшем уровне 1999 г., Организация была охарактеризована как «форум для субрегионального сотрудничества»[6]. Таким образом, ОБСЕ обладает важными критериями, позволяющими отнести ее к категории межправительственных организаций. Она имеет стабильную организационную структуру с постоянными органами, действующими от ее имени, что обычно понимается как четкое намерение государств создать организацию. Институционализация ОБСЕ, ее широкомасштабная оперативная деятельность, ее участие в международных отношениях и сотрудничество с другими международными субъектами — все это говорит в пользу того, что ее можно рассматривать как международную организацию[7].

Тем не менее, несмотря на то, что ОБСЕ сумела утвердиться в качестве активного и динамичного игрока на международной арене, атрибу-

Примечание: взгляды, выраженные в этой статье – личное мнение автора, которое может не совпадать с официальной позицией ОБСЕ или ее государств-участников.

тами международной организации она не наделена. Ее особый статус, являющийся результатом уникального правового и политического процесса, ставит ее в неопределенное положение с точки зрения международного права по трем основным причинам.

Во-первых, ОБСЕ не соответствует самым первым критериям международной организации, определенным Комиссией международного права (КМП) в 2011 г., поскольку она не была «учрежден [а] международным договором или другим документом, регулируемым международным правом»[8]. Первоначально созданная как конференция ОБСЕ основана на принципе всеобъемлющей безопасности, который вытекает из обязательств, связывающих государства-участников в политическом смысле, но не в юридическом[9]. Решение об укреплении СБСЕ, принятое на Будапештской встрече на высшем уровне в 1994 г., которое трансформировало СБСЕ в организацию, не изменило сущностного характера ОБСЕ: «Переименование СБСЕ в ОБСЕ не изменяет ни характера наших обязательств по СБСЕ, ни статуса СБСЕ и его институтов. В своем организационном развитии СБСЕ будет и впредь проявлять гибкость и динамизм»[10]. Следовательно, ОБСЕ не основывается на «том, что можно было бы назвать конституцией», существование которой Читтаранджан Амерасингхе считает необходимым условием для деятельности международной организации[11].

Во-вторых, в связи с тем, что ОБСЕ не была создана посредством учредительного договора, который содержал бы общие положения о правоспособности Организации, она не обладает «своей собственной международной правосубъектностью»[12], отличной от ее государств-участников. Это, в свою очередь, является вторым из критериев КМП, характеризующих международную организацию. Большинство учредительных документов международных организаций либо предоставляют им правоспособность, необходимую для осуществления их функций[13], либо наделяют их правосубъектностью и способностью заключать контракты на приобретение и распоряжение недвижимым и движимым имуществом, а также выступать стороной в суде[14]. В случае некоторых организаций такие положения были включены в отдельные договоры[15]. Поэтому, когда дело доходит до ОБСЕ, юристы могут смело разделять позицию, выраженную Яном Клабберсом: «Образования, не имеющие юридического лица, не могут нести ответственность, и это довольно убедительно свидетельствует в пользу того, что они не могут являться полноправными международными организациями»[16].

Наконец, поскольку ОБСЕ не имеет таких правовых инструментов, как хартия или конвенция, предусматривающих ее правоспособность, она также не обладает привилегиями и иммунитетами, неприкосновенностью, освобождением от налогообложения и рядом других ключевых элементов, необходимых для бесперебойного функционирования международной организации. Например, в отличие от ОБСЕ, Организация

Объединенных Наций (ООН) может быть уверена в том, что ее персонал, эксперты, а также представители ее государств-членов будут пользоваться привилегиями и иммунитетами на всей территории этих государств[17]. Что касается НАТО, иммунитеты и привилегии, которые должны быть предоставлены Организации, ее международному персоналу (неполный дипломатический иммунитет) и ее национальным миссиям (полный дипломатический иммунитет), определены в Оттавском соглашении[18].

Поэтому, с юридической точки зрения, «на вопрос о том, действительно ли ОБСЕ является международной организацией в смысле межправительственной организации, пользующейся международной правосубъектностью, следует дать отрицательный ответ»[19].

Конечно, можно утверждать, что ОБСЕ пользуется фактической международной правосубъектностью, которая в настоящее время не закреплена законодательно. Так, в своем консультативном заключении «Возмещение вреда, причиненного сотрудникам ООН при исполнении ими служебных обязанностей» от 11 апреля 1949 г., Международный Суд пришел к выводу о том, что ООН является международным лицом, субъектом международного права, и в связи с этим способна обладать международными правами и обязанностями[20]. Выводы Международного суда «легко могут быть повторены слово в слово для ситуации с ОБСЕ»[21]. Тот факт, что ОБСЕ взаимодействует с государствами, другими международными организациями и гражданским обществом, как если бы она имела такой же статус, как и международные организации, действующие на основе международных договоров, а также то, что ОБСЕ рассматривается как равная такого рода организациям, обладающим общепризнанной международной правосубъектностью, подкрепляет тезис о том, что вышеуказанные аргументы Суда могут быть также применимы и к ней. Таким образом, можно сделать вывод, сходный с тем, что был сделан Марко Оделло: ОБСЕ «соответствует основным критериям, предъявляемым общим международным правом к международным организациям»[22].

Одним словом, «ОБСЕ де-факто достигла совершеннолетия, де-юре так и не родившись»[23]. В 2016 г. она все еще не является полноправной международной организацией, в отличие от Организации Объединенных Наций, Совета Европы или НАТО. У нее есть «государства-участники», а не «государства-члены» — и дело здесь не только в формулировке. Организация в целом страдает от тех недостатков, которые влечет за собой отсутствие надлежащего признания, правового статуса, а также привилегий и иммунитетов.

Академические дебаты о правовом статусе ОБСЕ продолжаются уже десятилетия[24]. Генри Шермерс и Нильс Блоккер используют ОБСЕ как «проблемный пример»[25]. Как и другие, не имеющие юридической силы образования, такие как Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), Арктический совет или Вассенаарские дого-

воренности, для Клабберса ОБСЕ является символом «новой заметной тенденции (...) не прояснять намерения по поводу создания тех или иных международных институтов. (...) Во всех этих случаях так и остается неясным, действительно ли они [эти институты] должны рассматриваться как полноценные организации, или же скорее как некий формат для дипломатии *ad hoc*»[26]. Питер Коэйманс еще более прямолинеен: «Для сообщества международных юристов ОБСЕ немного похожа на маршмэллоу: он кажется аппетитным, но не так-то просто откусить кусочек. Как может юрист иметь дело с организацией, которая не основана на договоре и, следовательно, не имеет международной правосубъектности»[27]?

В греческой мифологии боги приговорили Сизифа, основателя и царя Коринфа, бросившего вызов Смерти, к тому, что он должен был постоянно катить огромный камень на вершину горы, откуда он раз за разом скатывался под тяжестью собственного веса. Как и Сизиф, председательства ОБСЕ — при поддержке Секретариата ОБСЕ и ее юридического подразделения — в течение последних 25 лет по очереди неустанно «катят в гору камень» правового статуса Организации только для того, чтобы увидеть, как он снова катится вниз.

В этой статье мы резюмируем основные этапы дискуссии на эту тему, которые прослеживаются с момента появления ОБСЕ. Затем мы сосредоточимся на практических последствиях отсутствия четкого правового статуса для повседневной работы Организации, и в особенности ее деятельности на местах. Мы также попытаемся проанализировать основные антагонистические политические позиции в контексте ОБСЕ. Наконец, мы рассмотрим те пять вариантов решения проблемы, которые в настоящее время обсуждаются Неофициальной рабочей группой по укреплению правовой базы ОБСЕ. К сожалению, ни один из них не дает надежд на достижение прорыва в краткосрочной перспективе.

От Рима до Гамбурга: 25 лет неоконченных дебатов

Как справедливо отмечают Соня Брандер и Мария Мартин Эстэбанес, когда государства, расположенные по обе стороны «железного занавеса», 41 год назад организовали Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), они не могли предвидеть его будущее развитие. На тот момент западные государства хотели избежать любого признания территориальных границ в Европе, установившихся после Второй мировой войны, даже в скрытой форме. Для восточных стран речь шла о том, чтобы избежать принятия юридических обязательств, вытекающих из так называемой «третьей корзины»[28]. «Поэтому мы можем предположить, что государства — участники СБСЕ не желали превращать СБСЕ в субъект международного права», — заключает Маркус Вениг[29].

Однако в ходе переговоров, состоявшихся перед Хельсинкским саммитом 1992 г., некоторые члены Европейского экономического сообщества во главе с Францией предложили государствам СБСЕ заключить договор, превращающий СБСЕ в международную организацию с юридической правосубъектностью. На самом саммите было решено «рассмотреть целесообразность заключения соглашения, предоставляющего международно признанный статус» институциональным механизмам СБСЕ[30]. Ранее, на своей инаугурационной сессии 5 июля 1992 г., Парламентская ассамблея СБСЕ выразила пожелание «преобразовать СБСЕ в региональную организацию безопасности (...) и придать ей правовую основу»[31]. В результате, в рамках реализации решений Хельсинкского саммита, прошедшего 15 декабря 1992 г., Совет СБСЕ поручил Комитету старших должностных лиц (КСДЛ) учредить специальную группу юристов и других экспертов под председательством посла Ханса Корелла (Швеция), чтобы подготовить проект соответствующего решения и представить его для принятия на заседании Совета Министров в 1993 г. в Риме.

На тот момент у СБСЕ было три органа, девять полевых операций и менее пятидесяти сотрудников миссий. Государства, где были расположены офисы учреждений СБСЕ, а именно Австрия, Чешская Республика и Польша, признали правосубъектность институтов СБСЕ на своей территории и наделили их персонал привилегиями и иммунитетами. Однако, несмотря на то, что эта система специальных механизмов работала хорошо, учитывая расширение операций СБСЕ, настало время искать пути для дальнейшего повышения эффективности институтов и деятельности СБСЕ.

Группа экспертов представила свой доклад 17 ноября 1993 г.[32]. Она также постановила направить проект решения на рассмотрение Совета СБСЕ в Риме через КСДЛ.

Римское решение 1993 г.: односторонний вариант и его недостатки

На четвертом заседании Совета СБСЕ в Риме, прошедшем 30 ноября и 1 декабря 1993 г., министры государств-участников подтвердили важность повышения эффективности выполнения институтами СБСЕ своих функций при одновременном сохранении гибкости и открытости процесса СБСЕ. Они пришли к соглашению, что для создания прочной основы безопасности и сотрудничества между всеми государствами — участниками СБСЕ, необходимо сформировать более четкие административные структуры и более ясно определить оперативные рамки. В этой связи государства-участники должны были выбрать между двумя различными вариантами определения статуса институциональных механизмов СБСЕ: разработкой юридически обязательного правового документа, который должен был быть ратифицирован государства-

ми-участниками, либо подготовкой Советом СБСЕ рекомендаций для государств-участников для принятия необходимых национальных мер в одностороннем порядке.

Первый вариант, предложенный Европейским сообществом, заключался в подписании договора. К тому времени, специальная группа экспертов по правовым вопросам уже заявила об актуальности соглашения, устанавливающего общеприменимую правовую основу для деятельности институциональных механизмов СБСЕ[33]. Однако вариант с заключением договора приводил к дилемме. Чтобы быть по-настоящему эффективным, соглашение должно было быть ратифицировано всеми государствами-участниками, что представлялось маловероятным. С другой стороны, если договор вступит в силу, и не все государства — участники СБСЕ к нему присоединятся, это приведет к новому расколу и сделает его реализацию трудно осуществимой. Хотя вначале договор рассматривался как предпочтительный путь для СБСЕ, в конечном итоге, его перестали считать разумным шагом: «В нынешних обстоятельствах заключение обязательного соглашения как такового не является эффективным решением»[34].

Группа экспертов также рассматривала вариант, который подразумевал как принятие политического документа, так и подписание договора. То есть предполагалось, что под эгидой декларации, носящей политический характер и изданной в форме решения Совета СБСЕ, будет принят имеющий обязательную юридическую силу документ, касающийся сути вопроса[35]. Таким образом, политически обязательное решение наделило бы институты СБСЕ, их должностных лиц, а также представителей государств-участников правосубъектностью, привилегиями и иммунитетами[36]. Однако эта альтернатива была сопряжена с теми же трудностями, что и отдельный договор.

Вариант «исключительно односторонних мер»[37] также рассматривался группой как допустимая альтернатива принятию правового документа при условии, что речь шла лишь о методе, а не о содержании: «Это решение не навредит пониманию политических обязательств как части гибкого процесса СБСЕ»[38]. В конечном итоге, именно этот последний подход, пользовавшийся поддержкой Соединенных Штатов, был реализован. В Решении о правоспособности и привилегиях и иммунитетах[39], принятом в декабре 1993 г. в Риме, государствам-участникам было предложено (с учетом их конституционных и законодательных требований) наделять институты СБСЕ (а именно Секретариат СБСЕ, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и любые другие институты СБСЕ, определенные Советом СБСЕ) правоспособностью, необходимой для выполнения ими своих функций. Предполагалось, что такая правоспособность должна включать в себя способность заключать договоры, приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество, а также выступать стороной в судопроизводстве. Римское

решение далее обязывает государства к предоставлению учреждениям СБСЕ такого же судебного иммунитета, каким пользуются иностранные государства (включая неприкосновенность помещений и архивов, освобождение от таможенных пошлин, право хранить и передавать средства без финансовых ограничений и освобождение от всех прямых налогов). В том, что касается персонала СБСЕ, государства-участники согласились на предоставление определенных иммунитетов своим представителям в СБСЕ, а также прочим должностным лицам и членам миссий. Сюда относятся иммунитет от судебного преследования за официальные действия на посту, снятие всех ограничений на въезд и освобождение от требований о регистрации по факту въезда в той же степени, в какой этими привилегиями пользуются дипломаты, а также привилегии на ввоз и обмен валюты. Более того, была достигнута договоренность о том, что члены миссий СБСЕ будут иметь право на личную неприкосновенность во время официальных поездок.

Тем не менее, Римское решение, а также предшествующие ему переговоры отчетливо продемонстрировали, что СБСЕ и его институты не наделены международной правосубъектностью, и что она вряд ли будет им предоставлена. СБСЕ не рассматривалось как унитарный субъект: ни решение Римского совета 1993 г., ни национальное законодательство не предусматривали и не предоставляли правоспособность Организации в целом, а только ее учреждениям, которые будут и дальше пользоваться своим правовым статусом в государствах-участниках лишь в той мере, в которой они согласуются с внутренним законодательством. Поскольку изменение названия и превращение «Совещания» в «Организацию» на Будапештской встрече на высшем уровне могло послать другой сигнал, важно было разъяснить, что правовой статус СБСЕ и его институтов, а также политический характер обязательств СБСЕ, не изменятся.

Более того, Римское решение касалось только Секретариата и БДИПЧ. Другие институты СБСЕ (Управление Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) и офис Представителя по вопросам свободы средств массовой информации (ПССМИ)) рассматривались как «институты, определенные Советом СБСЕ». В том, что касалось миссий ОБСЕ, привилегии и иммунитеты предоставлялись только их членам. Вопрос о подоходном налоге, взимаемом с выплачиваемых в рамках СБСЕ жалований, в Римском решении не рассматривался.

Таким образом, Римское решение предоставило каждому государству-участнику возможность самому определять наилучшие средства для выполнения своих обязательств. В результате, по прошествии многих лет, у государств-участников так и не сформировался согласованный подход к решению этого вопроса, и лишь немногие из них (примерно четверть) реализовали Римское решение на практике[40]. Это привело к расколу внутри СБСЕ/ОБСЕ, поскольку большинство государств-

участников считало, что предоставление привилегий и иммунитетов в одностороннем порядке невозможно с юридической точки зрения.

В целом, односторонний подход и первостепенное значение, которое отводилось «конституционным и законодательным требованиям» государств-участников, позволили достичь куда меньшего, чем правоспособность, предоставляемая по международному соглашению (либо на многосторонней основе в форме конвенции, либо на двусторонней основе в рамках соглашения со штаб-квартирой той или иной организации). Недостатки Римского решения были весьма точно определены Российской Федерацией:

> Мы рассматриваем решения 1993 г. о привилегиях и иммунитетах (...) не как решение проблем, а скорее как политические обещания, выдвигаемые государствами, чтобы придать ОБСЕ международно-правовые атрибуты, необходимые для ее эффективной работы. Пока это не будет сделано, ОБСЕ останется совокупностью политических консультаций между государствами-участниками, которые, хотя и позволяют достичь практических *modi vivendi* в каждом конкретном случае, будут явно осуществляться вне рамок международного права[41].

Стамбульский саммит 1999 г. и Хартия европейской безопасности: односторонний подход — больше не вариант

Российская Федерация, а также Франция[42] и Италия попытались вновь вернуться к этой теме в 1998–1999 гг. в рамках обсуждения Хартии европейской безопасности[43]. Италии удалось добиться включения соответствующего положения в Стамбульскую декларацию, в которой отмечается, что «значительное число государств-участников не смогло выполнить принятое Советом министров в Риме в 1993 г. решение по вопросу о правоспособности институтов ОБСЕ». Декларация также призывает «предпринять решительные шаги» и поручает Постоянному совету «создав неофициальную рабочую группу открытого состава, подготовить для следующей встречи Совета министров доклад, в котором содержались бы рекомендации относительно путей улучшения нынешнего положения»[44].

Вариант пересмотра Римского решения 1993 г. без принятия конвенции или типового соглашения получил незначительную поддержку. Принятие нового решения на уровне министров, заменяющего решение Римского совета и охватывающего не затронутые в нем вопросы, также бы имело ряд недостатков; вероятность того, что новое решение будет реализовано не в полной мере и без какого-либо согласования между государствами-участниками, была такая же, как и в случае с решением, принятым в Риме. Поэтому в 2000 г. Действующий председатель пришел к выводу, что «вариант одностороннего акта даже с принятием нового решения взамен решения Римской встречи едва ли можно считать удовлетворительным»[45].

Австрийское председательство в 2000 г.: расширение дискуссий

В попытке выйти из сложившегося тупика австрийское председательство придерживалось более прагматичного подхода, решив оставить формат открытым и рассмотреть некоторые компромиссные варианты, которые, по словам Виктора-Ива Гебали, «столь же остроумны, сколь и сложны»[46].

Было высказано мнение о том, что государства-участники должны быть «связаны теми же политическими обязательствами, о которых говорится в решении Римской встречи Совета министров 1993 г., но с некоторыми дополнениями; а также конвенцией, которая будет подписана и ратифицирована желающими государствами-участниками, но вступление в силу которой будет зависеть от выполнения политических обязательств всеми государствами-участниками»[47]. Для реализации этого варианта было предложено принять некоторые поправки к Римскому решению 1993 г., а также заключить небольшое соглашение, в котором бы содержались основные положения этого решения, а также положения Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.[48].

Эти варианты пользовались значительной поддержкой среди делегаций, однако консенсуса по ним достичь также не удалось. Так, Российская Федерация подчеркнула, что без предварительного признания правосубъектности ОБСЕ такие шаги не будут иметь никакого смысла и что предоставление привилегий и иммунитетов международной организации возможно лишь на основе договора. Кроме того, несмотря на поддержку подавляющего большинства государств-участников, многосторонний вариант был отвергнут и Соединенными Штатами.

Вслед за австрийским председательством, румынское председательство создало новую рабочую группу, но и ее усилия не принесли успеха[49]. В 2002 г. Совет министров, встреча которого прошла в Порту, не смог принять решение о правоспособности ОБСЕ, вариант которого был предложен португальским председательством[50].

Группа видных деятелей 2005 г.: активизация дискуссии

Вопрос об укреплении правового статуса ОБСЕ получил новый импульс, когда в июне 2005 г. Группа видных деятелей по вопросам повышения эффективности ОБСЕ, которая была учреждена на встрече Совета министров в Софии в 2004 г., представила словенскому Действующему председателю 32-страничный доклад под названием «Единство цели: сделать ОБСЕ более эффективной». Группа, состоявшая из семи членов, утверждала, что необходимо завершить процесс превращения ОБСЕ из конференции в полноценную международную организацию, чтобы «государства-участники», наконец, стали «государствами-членами»: «Положение ОБСЕ как международной организации ущербно ввиду отсутствия у нее правосубъектности»[51]. В этой связи Группа рекомендовала

государствам-участникам «разработать краткий статут или устав ОБСЕ, определяющий ее основные цели, принципы и обязательства, а также структуру ее главных директивных органов»[52]. Она также предложила «согласовать конвенцию, признающую правоспособность ОБСЕ и наделяющую Организацию и ее должностных лиц привилегиями и иммунитетами. Такая конвенция никоим образом не ущемила бы политически обязательного характера принятых в рамках ОБСЕ обязательств»[53].

В соответствии с этой рекомендацией в Любляне 6 декабря 2005 г. Было принято решение № 17/05 «Повышение эффективности ОБСЕ», поручающее Постоянному совету продолжить работу на этом направлении. Это привело к созданию Рабочей группы по повышению эффективности ОБСЕ во главе с послом Акселем Бергом, главой делегации Германии при ОБСЕ. Группе было поручено проанализировать, какие последствия имеет отсутствие у ОБСЕ международного правового статуса и согласованных привилегий и иммунитетов на техническом уровне, а также разработать рекомендации по эффективному решению этих проблем.

В мае 2006 г. посол Берг предоставил полномочия для выполнения этой задачи небольшой группе экспертов по правовым вопросам, которую возглавил посол Хельмут Тиши, юрисконсульт министерства иностранных дел Австрии. В сентябре 2006 г. группа представила бельгийскому Действующему председателю доклад, по результатам которого было принято решение встречи Совета министров в Брюсселе о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ[54]. В этом решении указано, что работа над проектом соответствующей конвенции должна быть продолжена на основе текста, подготовленного в 2000 г. Также была учреждена неофициальная рабочая группа экспертов при Постоянном совете, чьей задачей стала разработка проекта этой конвенции, которая, как предполагалось, должна была быть представлена Совету министров через Постоянный совет «по возможности, в 2007 г.».

Проект конвенции 2007 г.: на волосок от цели

Новое испанское председательство пригласило посла Иду ван Вельдхейзен-Ротенбюхер, главу делегации Нидерландов в ОБСЕ, возглавить неофициальную рабочую группу. После длительных и трудных переговоров Группа достигла консенсуса в отношении текста проекта конвенции (ПК) 11 и 12 октября 2007 г. ПК состоял из 25 статей[55], но по просьбе некоторых государств-участников были добавлены три сноски[56], согласно которым проект мог быть принят только при наличии «Устава ОБСЕ». По этой причине никакого консенсуса по окончательному тексту, подготовленному испанским председательством, в ходе пятнадцатой встречи Совета министров в Мадриде в 2007 г. достигнуто не было. Однако «из практических соображений» Действующий председатель ОБСЕ министр иностранных дел Испании Мигель Анхель Моратинос включил текст ПК в свое заключительное заявление.

Впрочем, эта заминка не ослабила поддержку текста ПК. «Квинтет» председательств ОБСЕ поддержал идею предоставления Организации правосубъектности 2 июня 2008 г. в Хельсинки. На неофициальном заседании «за круглым столом», посвященном ПК и организованном финским председательством в венском Хофбурге 22 октября 2008 г., между делегациями было достигнуто согласие «по поводу необходимости наделения ОБСЕ правосубъектностью»[57]. На шестнадцатой встрече Совета министров ОБСЕ в Хельсинки было принято решение № 4/08, в рамках которого Действующему председателю было поручено продолжить диалог об укреплении правовой базы ОБСЕ и представить отчет на эту тему на заседании Совета министров в Афинах в декабре 2009 г. Личный представитель греческого Действующего председателя по вопросам укрепления правовой базы ОБСЕ д-р Зиновия Ставриди вновь представила проект решения для принятия на встрече Совета министров в Афинах[58]. Когда этот проект был снят с повестки дня на последнем заседании Подготовительного комитета, состоявшегося 1 декабря 2009 г., 23 государства-участника выразили сожаление по поводу того, что на данном этапе не удалось достичь консенсуса по этому вопросу и подчеркнули, что он по-прежнему остается актуальным.

Хотя разработанный в 2007 г. ПК все еще пользуется широкой поддержкой среди государств-участников, его принятие и подписание в течение последних девяти лет оставалось нереализуемой задачей. В ходе греческого председательства стало ясно, что достижение консенсуса по конвенции потребует либо четкого разделения между конвенцией, с одной стороны, и уставом или учредительным документом, с другой, либо одновременного принятия обоих документов.

Устав / учредительный документ: Слон в комнате

Учредительный документ международной организации, независимо от его названия (конституция, статут или устав), определяется как соглашение в рамках международного права (но не обязательно договорного), заключенное несколькими государствами или субъектами международного права для создания этой организации. Этот правовой документ определяет правовые рамки деятельности организации, определяет ее мандат/миссию/задачи, наделяет функциями ее различные органы и обычно содержит положение о правоспособности и привилегиях и иммунитетах, которые должны быть предоставлены организации ее государствами-членами. Этот вариант был бы наилучшим юридическим решением на момент создания СБСЕ/ОБСЕ.

Следует отметить, что подписание учредительного договора ОБСЕ было отклонено еще в 2000 г., главным образом на том основании, что переговоры по его принятию представляли бы собой длительный процесс, включающий дискуссии по тем вопросам, которые уже обсуждались и по которым был достигнут консенсус (иногда с трудом).

Разработка и принятие учредительного договора, безусловно, заняли бы больше времени, чем подготовка и принятие юридического текста, в котором содержались бы положения касательно вопроса о правосубъектности и правоспособности ОБСЕ, а также о ее привилегиях и иммунитетах[59]. Поэтому, согласно заключению австрийского председательства, «на данном этапе развития ОБСЕ, вариант заключения учредительного договора только для того, чтобы решить вопрос о правоспособности ОБСЕ и ее привилегиях и иммунитетах, был бы несоразмерным и далеким от оптимального»[60].

Однако некоторые государства-участники продолжали считать, что ОБСЕ нуждается в учредительном документе (в форме устава или статута), в котором были бы изложены основные цели и принципы ОБСЕ, а также определены ее структура и взаимоотношения в рамках Организации. Они утверждали, что принятие конвенции при отсутствии устава не может решить вопрос о наделении ОБСЕ правосубъектностью и правоспособностью, основывая свое мнение на юридической практике других международных организаций, таких, как Организация Объединенных Наций, Совет Европы и НАТО, которые имеют уставные документы и, таким образом, пользуются полноценным международно-правовым статусом. Учредительный документ наделил бы ОБСЕ статусом равноправного и надежного партнера в международном сообществе, способного в полной мере реализовывать свои права и выполнять принятые ею обязательства. В этой связи данная группа стран заявила о том, что без такого устава или статута ратифицировать конвенцию не представляется возможным.

18 сентября 2007 г. Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан представили проект решения Совета министров «о кратком Уставе ОБСЕ, содержащем ее основные цели, принципы и обязательства, а также структуру ее главных органов, принимающих решения»[61]. Согласно позиции его сторонников, проект Устава не должен приводить к каким-либо изменениям в сути или политическом, не имеющем обязательной юридической силы, характере обязательств СБСЕ/ОБСЕ.

Впоследствии, как уже упоминалось выше, при разработке проекта конвенции 2007 г. были добавлены три сноски, где говорилось о том, что ПК может быть принят только при наличии «устава» ОБСЕ. Однако последующие события указывают на то, что значение имеет скорее характер и содержание такого документа, а не его название. Поэтому с 2011 г. без какого-либо ущерба для результатов проводимых дискуссий, используется нейтральный термин «учредительный документ».

На встрече Совета министров в Мадриде министр иностранных дел Мигель Анхель Моратинос отметил, что «обсуждению в рамках Организации вопросов, связанных с укреплением ее правовой базы, включая возможность разработки устава или учредительного докумен-

та ОБСЕ» можно было бы придать еще больший импульс, добавив, что «это само по себе не должно вызывать беспокойства у какой-либо делегации. Важную роль играет содержание, а не формат»[62].

В 2008 г. в проект решения Совета министров, представленный Российской Федерацией и Беларусью, был включен следующий фрагмент: «вступление в силу Конвенции о привилегиях и иммунитетах (...) возможно только одновременно со вступлением в силу Устава или Статута ОБСЕ»[63]. С тех пор связь между уставом или статутом ОБСЕ, с одной стороны, и конвенцией о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ, с другой, постоянно подчеркивалась Российской Федерацией и ее союзниками[64].

После казахского и литовского председательств в 2010 г.[65] и 2011 г.[66] соответственно ирландское председательство в 2012 г. предложило начать дискуссии по учредительному документу параллельно с шагами по принятию и ратификации ПК 2007 г. Так, председательство представило на рассмотрение государствам-участникам пересмотренный проект конвенции, и до сих пор, в 2016 г., этот вариант считается наиболее актуальным[67].

Проект учредительного документа обновлялся в течение многих лет в соответствии с пожеланиями, высказанными теми или иными делегациями (включая новые положения об оговорках и денонсациях). В целях содействия дальнейшему обсуждению этой темы в 2015 г. сербское председательство включило некоторые из этих предложений в пересмотренный проект документа.

На встрече Совета министров в Гамбурге в декабре 2016 г. немецкое председательство решило не выносить на обсуждение какие-либо проекты решения Совета министров, которое поставило бы предстоящее председательство перед необходимостью продолжить усилия по укреплению правовой базы ОБСЕ в консультации с государствами-участниками, и ограничилось направлением Совету соответствующего доклада[68].

Практические последствия отсутствия четкого правового статуса ОБСЕ

Правовой статус ОБСЕ — это не самоцель и не просто тема для академических дискуссий, а скорее инструмент, посредством которого Организация может эффективно и действенно реализовывать мандаты, возложенные на нее государствами-участниками, и свободно взаимодействовать с другими международными и национальными субъектами. Хотя ОБСЕ в целом продемонстрировала свою способность к действию даже с ограниченными правоспособностью, привилегиями и иммунитетами, этот недостаток снижает эффективность Организации и создает некоторые весьма ощутимые препятствия и недостатки.

Лоскутное одеяло правовых режимов...

На сегодняшний день ОБСЕ имеет 24 представительства в 23 различных государствах-участниках. Отсутствие у Организации четкого правового статуса привело к ситуации, когда единый режим привилегий и иммунитетов, действующих на всей территории ОБСЕ, отсутствует. Напротив, статус и отношение к ОБСЕ и ее сотрудникам сильно варьируются в разных государствах.

В соответствии с национальным законодательством соответствующих принимающих стран Секретариат ОБСЕ, Парламентская ассамблея ОБСЕ (ПА) и три ее института (БДИПЧ в Варшаве, ВКНМ в Гааге и ПССМИ в Вене) обладают правосубъектностью, правоспособностью, привилегиями и иммунитетами на уровне международных организаций в системе Организации Объединенных Наций.

В свою очередь, деятельность 15 из 17 полевых операций ОБСЕ регулируется двусторонними соглашениями (меморандумы о взаимопонимании (МоВ)) между принимающим государством и ОБСЕ; некоторые из них все еще требуют парламентской ратификации. Только одна из миссий получила свой статус благодаря резолюции Совета Безопасности ООН и вспомогательным правовым документам ООН: Миссия ОБСЕ в Косово (ОМИК), которая является основой Миссии Организации Объединенных Наций в Косово (МООНК). Важно отметить, что ни одна из полевых миссий не имеет реальной правоспособности, не может открыть банковский счет, нанять сотрудников на местах или импортировать собственность от своего имени[69].

Права, предоставляемые этими документами (правоспособность; привилегии и иммунитеты; неприкосновенность; освобождение от налогов, пошлин и платежей по социальному страхованию и другие) сильно варьируются, что приводит к разной степени защищенности. Более того, семь принимающих стран, в которых находятся полевые операции ОБСЕ, подписали, но не ратифицировали свои МоВ[70], что подрывает их юридическую ценность и делает невозможным контроль за их исполнением со стороны местных судебных органов. Несмотря на то, что ОБСЕ опубликовала стандартный Меморандум о взаимопонимании, государства-участники часто его игнорируют в переговорах об учреждении присутствия ОБСЕ на их территории.

...которое иногда ставит ОБСЕ и ее персонал в зависимость от доброй воли принимающей страны...

Использование МоВ для определения прав и обязанностей полевых операций значительно осложнило повседневную работу ОБСЕ.

Хотя эти меморандумы служат основой для деятельности ОБСЕ на местах, государства-участники часто рассматривают их как политические заявления, ограниченные решениями Постоянного совета, из ко-

торых они черпают свои полномочия, а не как имеющие обязательную юридическую силу документы. Частичные и временные средства правовой защиты, которые они предлагают, можно сравнить с односторонними законами, действующими только на территории принимающей страны и только в том случае, если они не противоречат местному законодательству. Очень часто статус операции остается неопределенным, что, в свою очередь, приводит к чрезмерной зависимости от существующей «практики», которая нередко оказывается неэффективной, меняется со временем и приводит к конфликтам с нормативной базой ОБСЕ, не имеющей приоритета перед национальными законами. По этой причине повторное обсуждение этих МоВ по мере необходимости всегда было сложным процессом[71].

Закрытие присутствия ОБСЕ в Азербайджане в 2015 г. показало, что правовой статус, привилегии и иммунитеты, предоставляемые на двусторонней основе, могут исчезнуть в одночасье. В этом конкретном случае принимающее государство в одностороннем порядке и официально уведомило ОБСЕ о том, что МоВ, предоставляющий полевой операции соответствующий статус, расторгается с немедленным вступлением в силу, в результате чего ОБСЕ был дан один месяц для прекращения своей деятельности и возвращения ее международных сотрудников на родину.

...и влияет на ОБСЕ на оперативном уровне...

«Отсутствие у СБСЕ правосубъектности было кошмаром с самого первого дня моего пребывания на посту первого Генерального секретаря СБСЕ/ОБСЕ», — вспоминал посол Вильгельм Хейнк[72]. В практическом плане отсутствие ясности о правовом статусе ОБСЕ имеет серьезные административные и финансовые последствия для повседневной работы ОБСЕ, ее исполнительных структур, полевых операций и их персонала, а также негативно сказывается на имидже Организации. Суммы, ежегодно выплачиваемые ОБСЕ в результате этой неразрешенной ситуации, достигают от 1,5 до 2 миллионов евро, что составляет более 1% от общего бюджета[73].

Во-первых, могут возникнуть серьезные сомнения относительно способности ОБСЕ заключать договоры, регулирующие соглашения о штаб-квартире, МоВ или другие документы, регулируемые международным правом, как это было заявлено самим Председателем ОБСЕ[74]. В случае спора, касающегося применения того или иного соглашения, правоспособность Организации может быть задним числом поставлена под сомнение другой стороной. То же самое касается и способности ОБСЕ предъявлять международные требования к государствам. Государства-участники, в которых базируется Секретариат и другие учреждения ОБСЕ, иногда использовали отсутствие у Организации правосубъектности в качестве аргумента в пользу того, чтобы не заключать

соглашения о штаб-квартире или договоры с правительством принимающей страны.

На том же оперативном уровне это имело негативные последствия для международного имиджа ОБСЕ в тех случаях, когда доступ к международным форумам требовал наличия соответствующей правосубъектности или правоспособности. Например, ОБСЕ не смогла получить доменное имя "*.int*" от Международного вычислительного центра (*ICC*), поскольку у нее не было учредительного договора, подтверждающего ее существование. Некоторые международные организации могут столкнуться с трудностями при заключении соглашений о сотрудничестве с ОБСЕ, что препятствует совместным действиям и финансированию конкретных мероприятий Организации. ОБСЕ также может быть отказано в статусе наблюдателя в других международных организациях. Кроме того, Организация, по всей видимости, не может выступать стороной в Международном уголовном суде и других международных судах.

Неопределенность имеет место и в том, что касается вопросов ответственности Организации и ее должностных лиц. Хотя эксперты в области международного права считают, что ОБСЕ является субъектом международного права в том смысле, что она может нести международную ответственность за свои действия, несмотря на отсутствие четкого правового статуса, остается неясным, кто именно в Организации (Генеральный секретарь, Постоянный совет, государства-участники или государство, где работает прикомандированный сотрудник Организации?) должен нести эту ответственность, например, в случае аварии, нанесшей ущерб. Соня Брандер открыто задает этот вопрос:

> Возьмем ситуацию, когда полевой проект был отложен. Кто может быть привлечен к ответственности за нанесенный ущерб? Должностное лицо ОБСЕ, подписавшее контракт? ОБСЕ? Государства-участники? Предоставит ли ОБСЕ своему сотруднику страховку? Или, возможно, учитывая риски, другая организация должна реализовать этот проект?[75]

Вопрос юридической ответственности Организации был вновь поднят после захвата заложников на Донбассе в 2014 г.[76].

На техническом уровне полевые операции сталкивались с трудностями при открытии банковских счетов на территории некоторых государств-участников, поскольку банки требовали подтверждение, что ОБСЕ является юридическим лицом, которое может быть привлечено к ответственности за те или иные финансовые операции, такие как снятие и внесение денежных средств. Отсутствие ясности в отношении статуса миссий иногда приводило к задержкам с импортом необходимого для них оборудования и одновременному повышению стоимости растаможивания. Часть ресурсов государств-участников, предназначенных для финансирования деятельности ОБСЕ, идет на оплату налогов, взимаемых с различных товаров и услуг. В отсутствие согласованной по-

зиции ситуация в разных странах пребывания значительно варьируется, и лишь небольшое число государств освобождает ОБСЕ от таможенных пошлин и налогов, которые увеличивают текущие расходы ее полевых операций[77]. Отсутствие единой системы привилегий и иммунитетов также влияет на процесс переправки должностных лиц и оборудования ОБСЕ через границу, поскольку привилегии и иммунитеты, установленные в рамках двусторонних соглашений, не применяются в третьих странах. Этот вопрос приобретает особую актуальность с учетом расширения деятельности ОБСЕ в «регионах». Наконец, непростой задачей оказывается и заключение контрактов, приобретение и отчуждение движимого и недвижимого имущества, а также обеспечение эффективного страхового покрытия.

Отдельной проблемой является участие в судопроизводстве. Отсутствие правосубъектности не дает ОБСЕ возможности в полной мере отстаивать свои права перед властями; большую часть времени регулярные дипломатические каналы остаются единственно возможным путем. Суды некоторых государств-участников не раз заявляли, что ОБСЕ не обладает иммунитетом от правосудия и что внутреннее законодательство имеет приоритет перед положениями ОБСЕ и ее регламентом о персонале. Не совсем ясно, может ли МоВ, учреждающий полевую операцию и предоставляющий ей привилегии и иммунитеты, использоваться в арбитраже, либо во внутреннем суде, например, в случае покушения на объекты и имущество ОБСЕ[78], а также в отношении исков в области трудового и коммерческого права. Что касается заключения контрактов и закупок, то здесь ОБСЕ может столкнуться с юридическими трудностями в случае подачи подрядной компанией жалобы в местный суд в том государстве, которое не предоставило ОБСЕ правоспособности, привилегий и иммунитетов. У нее также нет реальной возможности возместить ущерб в случае значительных финансовых потерь или нанесения вреда ее имуществу. Из-за отсутствия у ОБСЕ статуса юридического лица маловероятно, что какая-либо сторона, привлеченная ОБСЕ к ответственности, признает за Организацией право на возбуждение дела.

...особенно в том, что касается ее персонала...

> В то время как вопрос о классификации ГАТТ был примерно так же интересен должностным лицам ГАТТ, как «орнитология интересна птицам», случай, когда местного сотрудника ОБСЕ при выполнении миссии бросили в тюрьму из-за неопределенностей его юридического статуса и статуса Организации, поставил совсем другие вопросы[79].

Как это часто бывает, человеческий фактор проливает некоторый свет на вопрос о правовом статусе ОБСЕ.

Отношения между международной организацией и ее сотрудниками уникальны. Сотрудники международной организации в значительной

степени исключены из какой-либо правовой системы и зависят от внутренних процедур, установленных организацией. Кроме того, сотрудники международных гражданских служб сталкиваются с особыми угрозами и опасностями, такими, как преступность и терроризм, которые необходимо учитывать во избежание возникновения неопределенности и проблем в области безопасности. Вот почему так важно, чтобы «должностные лица ОБСЕ имели право на защиту ОБСЕ при выполнении своих обязанностей»[80].

В пункте 2.03 «Положений и правил о персонале ОБСЕ» говорится, что «Генеральный секретарь, главы ее учреждений и миссий, а также сотрудники и члены международных миссий пользуются привилегиями и иммунитетами, которыми они могут быть наделены национальным законодательством или в силу двусторонних соглашений, заключенных с ОБСЕ по этому вопросу»[81]. Но решение, какими привилегиями и иммунитетами могут пользоваться сотрудники, остается за госучреждениями принимающей страны. Это ставит перед ОБСЕ и ее полевыми операциями ряд проблем.

Прежде всего, поскольку МоВ, регулирующий работу полевых миссий ОБСЕ, является двусторонним документом, область его действия ограничена принимающей страной. Кроме того, МоВ не всегда предоставляют правовой статус экспертам, консультантам, представителям Действующего председателя ОБСЕ, Секретариата (включая самого Генерального секретаря), других полевых миссий, учреждений или государств-участников, которые находятся на территории принимающего государства для исполнения тех или иных обязанностей (например, в рамках региональных или двусторонних проектов). Поскольку эти лица не пользуются соответствующими привилегиями и иммунитетами согласно их служебному положению, им в их личном качестве может быть предъявлен иск за принятые решения или действия, совершаемые при выполнении ими своих функций, в том числе, когда это привело к травмам или смерти. Некоторые сотрудники могут иметь дипломатические паспорта, выданные их национальными властями, однако и это не может обеспечить достаточной защиты.

Во многих случаях защита, предоставляемая персоналу полевых операций, который является жизненно важным активом для миссий ОБСЕ (2700 сотрудников на местах в 2000 г., и 1815 — в 2015 г.), связана с рядом ограничений, если вообще существует. Венская конвенция о дипломатических сношениях, на которую ссылается большинство МоВ, предусматривает, что местные сотрудники пользуются привилегиями и иммунитетами лишь в той мере, в какой это допускают принимающие государства. Вследствие отсутствия защиты персонал на местах, например, может быть вызван для дачи показаний в местных органах власти, в том числе даже в отношении деятельности ОБСЕ; если сотрудники отказываются выступать в качестве свидетелей, их могут преследовать

в судебном порядке и приговорить к наказанию (включая штрафы и/или тюремное заключение). В прошлом ОБСЕ сталкивалась с ситуациями, когда ее сотрудники на местах не освобождались от судебного процесса. ОБСЕ также вынуждена платить налоги на оклады, которые она выплачивает своему персоналу на местах. Это, в свою очередь, ставит ОБСЕ в неконкурентоспособную позицию по отношению к другим международным организациям, в частности с точки зрения ее привлекательности для местных сотрудников, особенно в тех областях, где другие организации не платят налоги. Наконец, некоторые принимающие страны считают, что сотрудники ОБСЕ на местах находятся вне национальных режимов социального обеспечения и, следовательно, не имеют права на такие льготы, как пенсии и медицинское страхование. В 2006 г. Группа экспертов по правовым вопросам отметила, что согласно заявлениям многих государств, местные сотрудники могли бы пользоваться иммунитетами, а их зарплаты не облагались бы налогами, если бы ОБСЕ обладала правосубъектностью[82].

Налогообложение доходов национальных сотрудников также является постоянной проблемой, которая каждый квартал рассматривается Консультативным комитетом Постоянного совета по вопросам управления и финансов и является предметом частых жалоб глав полевых операций ОБСЕ. Некоторые государства-участники в нарушение многих международных документов, запрещающих прямое налогообложение[83], взимают налоги со своих граждан за зарплаты, выплачиваемые ОБСЕ. Это влечет за собой ряд проблем. Во-первых, это приводит к неравенству в обращении ОБСЕ с ее международными сотрудниками в зависимости от страны их происхождения. Во-вторых, облагая налогом зарплаты, выплачиваемые в рамках ОБСЕ, страна косвенно возмещает часть взносов государств-участников в бюджет ОБСЕ, тем самым получая несправедливое преимущество. «Некоторые государства-участники получают финансовую выгоду от этой ситуации», — такой недвусмысленный вывод делают Соня Брандер и Мария Мартин Эстебанес[84]. Кроме того, это наносит ущерб независимости Организации.

Аккредитация персонала, как прикомандированного, так и международного, стала источником многочисленных практических проблем. В частности, миссии не могли работать надлежащим образом и нередко испытывали нехватку международного персонала в течение продолжительного периода времени.

Поскольку ОБСЕ не обладает правосубъектностью, менеджеры по работе с персоналом также подвергаются повышенным рискам. В случае трудового спора сотрудник миссии — представитель местного населения — может начать судебное разбирательство против должностного лица ОБСЕ, подписавшего контракт, а не против самой ОБСЕ. Аналогичным образом судебные и налоговые органы могут принимать правовые и административные меры против должностных лиц ОБСЕ,

рассматривая их в качестве работодателя, который должен нести ответственность в соответствии с внутренним законодательством. Здесь опять же полезно прислушаться к словам Сони Брандер как опытного практика:

> Сотрудник был застрелен во время исполнения обязанностей. Его руководитель обеспокоен тем, что на него могут подать в суд. Если это произойдет, то освободит ли ОБСЕ его от ответственности? Должен ли он получить страховку?[85]

К ряду других проблем относятся отсутствие освобождения от военной службы на национальном уровне, что может осложнить работу миссий в период конфликта; статус членов семей сотрудников ОБСЕ; риск выдворения сотрудника государством как «персоны нон грата».

...и при выполнении все более сложных задач

> Многие миссии по самой своей природе вовлекают своих сотрудников в опасные ситуации, в которые не попадают обычные люди[86].

Вопреки намерениям своих основателей, ОБСЕ в своей деятельности не ограничивается лишь сферой политических обязательств. Напротив, она выполняет все более сложные и рискованные практические задачи, включая уничтожение вышедших из строя боеприпасов, создание компьютеризованной национальной избирательной системы и осуществление ряда проектов в опасных районах.

Быстрое развертывание сил ОБСЕ в Украине ясно продемонстрировало правовые и практические последствия отсутствия консенсуса в отношении международной правосубъектности и сферы привилегий и иммунитетов для ОБСЕ, а также для ее институтов и должностных лиц.

21 марта 2014 г. Постоянный совет принял Решение № 1117 о создании новой полевой операции ОБСЕ — Специальной мониторинговой миссии (СММ) в Украине. В рамках этого решения Генеральному секретарю было поручено в течение 24 часов после его принятия развернуть передовую группу, что он и сделал, продемонстрировав эффективность, гибкость и способность ОБСЕ к быстрому реагированию.

Существующий меморандум о взаимопонимании между ОБСЕ и Украиной от 13 июля 1999 г.[87] касался только уже имеющейся полевой миссии, Координатора проектов ОБСЕ в Украине (КПУ). В связи с этим возникла необходимость в проведении переговоров по новому документу, касающемуся мандата и формата СММ, которая первоначально включала в себя 100 гражданских наблюдателей с возможностью расширения до 500 и, наконец, до 1000 сотрудников, начиная с января 2015 г. и была призвана осуществлять контроль за режимом прекращения огня и отводом тяжелых вооружений в соответствии с Минскими соглашениями. Кроме того, было необходимо определить статус СММ и ее сотрудников, ее правоспособнось, меры безопасности и защиты

со стороны принимающего государства, неприкосновенность, привилегии и иммунитеты, таможенное оформление оборудования, виз и т. д. [88].

14 апреля 2014 г. был подписан МоВ о развертывании Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ, предусматривавший временное применение всех его положений, кроме привилегий и иммунитетов. Он был ратифицирован Верховной Радой Украины 29 мая 2014 г. и впоследствии вступил в силу 13 июня 2014 г. Таким образом, весь процесс занял в общей сложности двенадцать недель, начиная с даты развертывания миссии. В течение первых трех недель (с момента начала ее деятельности 22 марта и до подписания меморандума 14 апреля 2014 г.) СММ функционировала без официального правового статуса или полномочий, как часто указывает Лиза Табасси, руководитель отдела Секретариата ОБСЕ по правовым вопросам. В этот период деятельности Миссии отсутствие официальной правоспособности не давало ей права открывать банковские счета, заключать контракты или импортировать столь необходимое оборудование и транспортные средства; эти трудности пришлось решать в формате *ad hoc*. В течение первых двенадцати недель (до вступления в силу Меморандума о взаимопонимании 13 июня 2014 г.) наблюдатели СММ не имели официальных привилегий и иммунитетов в рамках их официальной деятельности и не могли пользоваться гарантиями защиты в сфере безопасности, которые должны предоставляться принимающим государством помимо стандартных привилегий, распространяемых на официальных посетителей[89].

В целом, способность ОБСЕ оперативно реагировать на ситуацию в Украине в 2014 г. была существенно ослаблена первоначальным отсутствием у нее формального правового статуса в принимающем государстве, о чем было заявлено Парламентской ассамблеей ОБСЕ[90].

Меморандум о взаимопонимании, подписанный 14 апреля, не решил всех проблем. Так, он не распространяется на остальные институты ОБСЕ (в частности на БДИПЧ, ВКНМ, и Генерального секретаря ОБСЕ во время его визитов в страну). Кроме того, в нем, конечно же, не рассматриваются трудности, связанные с отсутствием правового статуса у ОБСЕ в целом, что, например, усложнило отправление наблюдателей некоторыми государствами-участниками. Использование новых технологий (например, невооруженных беспилотных летательных аппаратов (БПЛА)) также вызвало дополнительные правовые проблемы.

Развертывание сформированных полицейских подразделений под мандатом ОБСЕ (государства-участники начали обсуждать этот вопрос в 2016 г.) в целях обеспечения безопасности во время наблюдения за выборами в соответствии с Минскими соглашениями вновь станет проблемой для Организации в связи с отсутствием у нее правового статуса. Это может повлиять не только на работу ОБСЕ в Украине, но и на будущие полевые операции ОБСЕ, особенно на миссии по поддержанию мира[91].

Расстановка сил

«Обсуждение вопроса о правоспособности ОБСЕ по-прежнему находится в тупике по политическим причинам»[92], — резюмировало голландское председательство ОБСЕ в 2003 г. Спустя 15 лет позиции, выраженные государствами-участниками, можно разделить на три категории:

- Одно из государств-участников, возражавшее против любого юридического укрепления ОБСЕ на протяжении многих лет, поддерживает основные положения конвенции о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах Организации с 2006 г., но также придерживается мнения о том, что в учредительном документе необходимости нет, и что обсуждение этого вопроса в рамках ОБСЕ представляется контрпродуктивным.
- Еще одно государство-участник и его союзники, с самого начала выступавшие за то, чтобы ОБСЕ были предоставлены необходимые правовые инструменты, подчеркивают, что принятие Проекта конвенции и принятие учредительного документа должны быть параллельными процессами, и что достичь какого-либо прогресса в одной области без соответствующего прогресса в другой невозможно.
- Большинство государств-участников, включая государства — члены ЕС, как и раньше, поддерживают немедленное принятие и открытие для подписания варианта ПК без примечаний, а также готовы продолжить обсуждение проекта учредительного документа.

США: сохранение статуса ОБСЕ на минимально необходимом уровне

Вплоть до 2006 г. Соединенные Штаты «всегда блокировали предоставление ОБСЕ юридического статуса, поскольку хотели сохранить ее гибкий политический характер; при этом все остальные государства — участники ОБСЕ постепенно пришли к выводу о том, что предоставление Организации международно-правового статуса является необходимым условием для эффективного решения многих проблем безопасности в евразийском регионе»[93].

«Я хотел бы подчеркнуть, что документ, который я подпишу, не является ни договором, ни юридически обязывающим документом для какого-либо государства-участника», — заявил президент Джеральд Форд перед тем, как принять участие в подписании Хельсинкского Заключительного акта[94]. США, возможно, были обеспокоены созданием международно-правовой основы для европейской безопасности параллельно с той, которая существует в рамках ООН. По мнению

Маркуса Венига, с точки зрения США предоставление СБСЕ правового статуса ослабило бы НАТО как «главного игрока», особенно принимая во внимание тот факт, что Россия с начала 1990-х гг. предлагала возложить на СБСЕ основную ответственность за поддержание мира в Европе[95].

Как уже упоминалось выше, решение, принятое в 1993 г. в Риме, было в значительной степени инициативой США; в апреле 1994 г. Конгресс принял закон, необходимый для его реализации. Впоследствии правительство США успешно боролось против усилий по предоставлению институтам СБСЕ более широких привилегий и иммунитетов в тех областях, где для них не было очевидной необходимости[96].

Виктор-Ив Гебали был решительно настроен против обструкции США; по его мнению, «тупик был вызван негативным отношением одной страны — Соединенных Штатов», которая была «наиболее активно настроена против „юридического оформления“ ОБСЕ»[97]. По словам Гебали, эта позиция коренится в конституционных отношениях между исполнительной и законодательной властью в Америке: отсутствие правового статуса позволяет исполнительной власти США свободно действовать в рамках ОБСЕ, полностью минуя Конгресс[98].

Однако в 2002 г. началось позиция США начала существенно меняться: «Мы осознаем важность правового статуса для многих делегаций. Поскольку наиболее актуальной проблемой для нас является юридический статус нашего персонала ОБСЕ на местах, я рад сегодня объявить, что мы готовы рассмотреть вопрос о поддержке конвенции, которая будет охватывать привилегии и иммунитеты, а также полномочия на заключение контрактов»[99]. Однако в том же заявлении содержится следующее утверждение: «Тем не менее, предварительные консультации с Конгрессом и в рамках Администрации показали глубокое удовлетворение уникальным характером ОБСЕ и нежелание его коренных изменений. Следовательно, мы не сможем поддержать (...) предоставление международной правосубъектности ОБСЕ[100].

Эта позиция остается неизменной и сегодня. США поддерживают сохранение гибкого, неформального и относительно небюрократичного характера ОБСЕ, а также ее оперативность, которую она демонстрирует при принятии решений и реагировании на кризисы. В связи с этим, Соединенные Штаты возражают против устава, предоставляющего ОБСЕ правосубъектность как международной организации, которая, по мнению Вашингтона, не повысит ее эффективность, а наоборот «отвлечет наши усилия и политический капитал от основной работы ОБСЕ», подорвет значимость Организации как платформы для политического диалога и вызовет озабоченность по поводу сохранения существующей нормативно-правовой базы ОБСЕ, а также хрупкого баланса сил внутри Организации[101]. В то же время США считают, что проект конвенции о привилегиях и иммунитетах, согласованный в 2007 г.,

обеспечит необходимую основу для развития такой правосубъектности, а также для устранения рисков и издержек, с которыми сталкивается Организация. В связи с этим, с 2006 г. они полностью поддерживают его принятие[102].

Российская Федерация: создание полномасштабной международной организации

В то время как Соединенные Штаты хотят, чтобы ОБСЕ оставалась гибким инструментом реагирования в конкретных ситуациях, и опасаются, что Организация станет менее контролируемой, если она будет развиваться, имея собственную институциональную жизнь, Российская Федерация рассматривает ОБСЕ как ведущую организацию в области европейской безопасности[103]. Таким образом, Россия поддерживает более четкую формализацию ее рабочих органов и процедур[104]:

> Хорошо известно, что Российская Федерация является сторонником превращения ОБСЕ в полноценную международную организацию, соответствующую критериям, которые в течение последних десятилетий стали универсальными и общепризнанными в сфере многосторонней политики. (...) Именно поэтому мы последовательно выступаем за создание нормативной правовой основы функционирования ОБСЕ, определение ее структуры и процедур, а также прав и обязанностей ее государств-участников[105].

На раннем этапе деятельности СБСЕ Российская Федерация выступала за подписание договора. По ее мнению, задачи, поставленные на встрече Совета министров в Риме в 1993 г., не могут быть достигнуты путем заключения двусторонних соглашений между ОБСЕ и государствами-участниками, что в любом случае не позволяет внутреннее законодательство Российской Федерации[106].

В соответствии с этой позицией Российская Федерация поддерживает рекомендации Группы видных деятелей 2005 г. относительно важности завершения начатого в 1995 г. процесса превращения ОБСЕ из консультативного механизма в полноценную, идущую в ногу со временем международную организацию в смысле Главы VIII Устава ООН. Вопрос о правовом статусе должен быть урегулирован в два этапа: во–первых, посредством принятия устава или статута, который определял бы основные правовые атрибуты ОБСЕ как международной организации и таким образом гарантировал бы международно-правовую субъектность ОБСЕ; и, во–вторых, путем согласования конвенции, которая бы содержала положения о правоспособности, привилегиях и иммунитетах Организации, а также ее должностных лиц[107]. «В любом случае вступление в силу Конвенции о привилегиях и иммунитетах, если и когда ее проект будет согласован, возможно только одновременно с вступлением в силу Устава или Статута ОБСЕ[108]», — такова позиция Российской Федерации. Ее союзники поддержали эту позицию[109].

Европейский Союз: примиритель

ЕС всегда заявлял о своем желании, чтобы ОБСЕ стала международной организацией, наделенной правосубъектностью, привилегиями и иммунитетами. К его основным целям относятся:

- внутреннее и международное признание правосубъектности ОБСЕ;
- установление согласованного режима иммунитетов и привилегий для всех государств-участников;
- защита персонала ОБСЕ, включая сотрудников миссий[110].

Однако с приближением встречи Совета министров в Вене в 2000 г. ЕС согласился поддержать компромиссный текст конвенции, предложенный австрийским председательством, указав на то, что он далеко не оправдал его ожиданий, но, тем не менее, призвав другие государства поддержать его[111]. После неудачной попытки принять ПК в Мадриде в 2007 г. ЕС выразил свое сожаление и заявил, что сохраняет «твердую приверженность конвенции, благодаря которой ОБСЕ будет признана в качестве полномасштабной международной организации»[112].

ЕС также поддержал идею о принятии устава или статута ОБСЕ и продемонстрировал готовность продолжить обсуждение этого вопроса, о чем заявил министр иностранных дел Испании по окончании Мадридской встречи Совета министров: «Некоторые государства-участники выступают за принятие Устава или Статута ОБСЕ. Испания считает, что такой устав был бы полезен, если бы он наделил ОБСЕ статусом, сравнимым со статусом других многосторонних организаций, при условии, что это не послужит предлогом для возобновления обсуждения давно разрешенных политических вопросов»[113]. Однако приоритетом для ЕС все же остается незамедлительное принятие ПК без оговорок и сносок[114].

Гельмут Тичи и Ульрике Келер правы: проклятие ОБСЕ заключается не в отсутствии учредительного договора и не в первоначальном стремлении его основателей к установлению политического сотрудничества (а не созданию международной организации); основным камнем преткновения является «явная оппозиция» двух «принципиальных противников» приобретения ОБСЕ статуса международной организации неофициальным путем: Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации, иногда поддерживаемых другими государствами — участниками ОБСЕ»[115].

Четыре варианта, предложенные НРГ в 2016 г., и инициатива Генерального секретаря

Неофициальная рабочая группа по укреплению правовой базы ОБСЕ (НРГ), координируемая и возглавляемая представителем, назна-

ченным Действующим председателем (с 2012 по 2016 гг. эту должность занимал посол Джон Бернхард из Дании, а с 2017 г. посол Гельмут Тиши из Австрии, который за десять лет до этого уже сыграл важную роль на данном направлении), проводит в среднем три встречи в год.

Во время швейцарского председательства в 2014 г. государства-участники обсуждали шесть различных альтернатив определения статуса ОБСЕ. Однако на своем заседании 15 апреля 2015 г. НРГ приняла решение сосредоточить обсуждение на ограниченном числе вариантов, которые, как предполагалось, представляли собой наиболее приемлемую основу для дальнейшего обсуждения и возможного консенсуса. В дополнение к четырем вариантам, которые были на повестке дня НРГ в 2016 г.[116] и которые были призваны найти многостороннее, долгосрочное решение этой проблемы, в июле 2015 г. Генеральный секретарь ОБСЕ также предложил модель постоянного соглашения между ОБСЕ и отдельными государствами-участниками. Такое соглашение было призвано решить проблему обязательств ОБСЕ перед своими сотрудниками и помочь ей добиться необходимого статуса, привилегий и иммунитетов посредством национальных мер, параллельно с текущими обсуждениями в НРГ.

Вариант 1: Принятие проекта конвенции 2007 г.

Этот первый вариант включал в себя: а) удаление трех сносок из ПК 2007 г.; б) принятие текста; и в) открытие для подписания заинтересованными государствами-участниками. Предполагалось, что Конвенция может быть принята путем процедуры молчаливого согласия либо до, либо в ходе ежегодной встречи Совета министров и подписана незамедлительно. Сторонам, подписавшим Конвенцию, будет предложено ратифицировать, принять или утвердить документ, как это предусмотрено в Статье 22 (1), после реализации необходимых внутренних мер для обеспечения соблюдения ее условий.

В последние годы несколько сменивших друг друга председательств ОБСЕ предлагали новаторские идеи, пытаясь убедить государства-участников принять ПК 2007 г. и создать механизм «блокировки», который позволил бы меньшему числу государств-участников сохранить право вето на вступление Конвенции в силу.

Так, в 2012 г. ирландское председательство предложило увеличить пороговое число голосов, необходимых для вступления Конвенции в силу[117]. Это позволило бы использовать право вето, но при этом отказаться от сносок. Данное предложение было принято украинским председательством в 2013 г. в качестве способа предоставления гарантий государствам-участникам, которые связывают вступление Конвенции в силу с принятием Учредительного документа, несмотря на некоторые оговорки[118]. После принятия Конвенции некоторые государства-участники могли бы сделать заявление о связи Конвенции с Учредительным доку-

ментом[119]. Это заявление могло бы содержать положение о том, что ряд государств-участников не будет ратифицировать, принимать или одобрять Конвенцию до принятия Учредительного документа. Как предусмотрено статьей 23, ПК может применяться отдельными государствами-участниками на временной основе — либо немедленно, либо после ратификации, принятия или одобрения документа. Такое временное применение несколько сгладило бы недостатки, обусловленные тем, что Конвенция пока не вступила в силу, и позволило бы ОБСЕ пользоваться привилегиями и иммунитетами в этих государствах-участниках до официальной реализации документа[120].

Через год украинский Действующий председатель представил для обсуждения вариант документа, который подразумевал «только подпись». Таким образом, подписание и ратификация Конвенции рассматривались как отдельные этапы. Это было сделано с целью предоставления дополнительных гарантий тем государствам-участникам, которые могли выдвинуть в отношении ПК 2007 г. дополнительные требования, нуждающиеся в последующем согласовании[121]. Данный вариант был одобрен швейцарским председательством в 2014 г. Помимо этого, председательство также выступило за увеличение порогового числа голосов, необходимого для вступления документа в силу, как это было предложено Ирландией двумя годами ранее[122]. После отказа от сносок и пересмотра окончательных положений, ПК 2007 г. мог быть принят и открыт для подписания, а решение о его открытии для ратификации предполагалось принять позже, например, на следующей встрече Совета министров. Таким образом, удалось бы, по крайней мере, изменить статус Конвенции от простого проекта до принятого текста. Более того, согласно международному праву подписание Конвенции государством-участником наложило бы на него обязательство добросовестно воздерживаться от действий, которые могли бы негативно сказаться на объекте и цели соглашения[123]. В свою очередь, разведение подписания и ратификации Конвенции на разные этапы позволило бы некоторым государствам-участникам предотвратить ее ратификацию до тех пор, пока не будет согласован Учредительный документ. При желании они могли бы также подчеркнуть этот пункт, сделав заявление о толковании касательно принятия Конвенции, как уже пояснялось выше.

Таким образом, подразумевалось, что все государства-участники должны дать свое согласие на двух или трех отдельных этапах: при принятии и открытии Конвенции для подписания; при открытии Конвенции для ратификации на более позднем этапе; и, в конечном счете, для вступления Конвенции в силу, если увеличение порогового числа голосов, предложенное последовательно Ирландией и Украиной, будет принято в качестве третьего элемента.

Все эти варианты повлекли бы за собой увеличение числа категорий государств-участников с разными статусами по отношению

к Конвенции: некоторые подписали бы ее без каких-либо оговорок, а другие — с оговорками, относящимися к Учредительному документу; ряд государств согласился бы на ратификацию Конвенции, в то время как другие отсрочили бы этот этап или поставили бы его в зависимость от какого-либо другого фактора; временное применение запутало бы ситуацию еще больше. Уже в 1993 г. Группа экспертов, уполномоченная Комитетом старших должностных лиц СБСЕ, явно предвидела недостатки такой двухуровневой системы, в соответствии с которой правовой статус ОБСЕ будет полностью регулироваться между непосредственными участниками договора, но останется неопределенным в других государствах[124]. Здесь было бы уместно вспомнить случай с Договором об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), адаптированная версия которого, подписанная 19 ноября 1999 г. в Стамбуле, была ратифицирована Российской Федерацией, Беларусью, Казахстаном и Украиной, но ни одним из членов НАТО, в результате чего договор так и не вступил в силу[125].

В любом случае принятие и вступление в силу Конвенции не может рассматриваться в отрыве от прогресса, достигнутого по Учредительному документу.

Вариант 2: Одновременное рассмотрение учредительного документа и ПК 2007 г.

Этот вариант, который изначально был предложен в докладе Группы видных деятелей 2005 г., заключается в параллельном или последовательном принятии учредительного документа ОБСЕ и ПК 2007 г.

Однако консенсуса по обсуждению содержания проекта учредительного документа достичь не удалось. Как уже упоминалось ранее, основные опасения были связаны с возможной утратой Организацией своей гибкости в результате принятия учредительного документа ОБСЕ. Однако этот аргумент был сразу признан несостоятельным, поскольку большинство государств-участников однозначно заявило, что любой учредительный документ не должен изменить нынешний статус ОБСЕ и характер ее политических обязательств, а также повлиять на гибкость и автономию Организации или функционирование ее исполнительных структур[126]. Кроме того, США поставили под сомнение мандат НРГ на обсуждение проекта учредительного документа, хотя принципы, опубликованные в 2011 г., четко указывают, что «дискуссии должны проводиться технической рабочей группой, состоящей из экспертов в области права» и что «результаты должны быть доведены до сведения неофициальной рабочей группы (...)»[127].

В целом, тема учредительного документа «стала чрезмерно политизированной», как подчеркнул ирландский Действующий председатель в 2012 г.[128].

Вариант 3: «Конвенция плюс» / Статут

Данный вариант предполагает пересмотр ПК 2007 г. с целью включения в него положений статутного/конституционного характера. Предполагалось, что новый документ (имеющий рабочее название «Конвенция плюс») должен содержать в себе положения статута для ОБСЕ (например, о функциях и структуре Организации) в дополнение к положениям о привилегиях и иммунитетах, принятых в 2007 г. Разработка «Конвенции Плюс» также потребовала бы внесения некоторых поправок в заключительные положения ПК, включая требование о необходимости достижения консенсуса для ее вступления в силу.

В целях сведения к минимуму потенциально неблагоприятных последствий повторного широкого обсуждения ПК государствам-участникам было рекомендовано четко определить объем изменений, которые они планируют внести в текст ПК 2007 г., и указать, что только поправки или дополнения, необходимые для преобразования ПК в статут, будут предметом дальнейших переговоров[129].

2 октября 2014 г. швейцарское председательство опубликовало текст проекта «Конвенция плюс / Статут»[130], который был слегка изменен в 2015 г. по просьбе Парламентской ассамблеи ОБСЕ.

Вариант 4: Реализация Римского решения 1993 г. путем подписания и ратификации Проекта конвенции 2007 г.

Согласно этому варианту, государства-участники должны подписать и ратифицировать ПК как средство выполнения обязательств, принятых в Римском решении Совета министров в 1993 г., без необходимости принятия дополнительного решения на уровне министров. Такая возможность уже была предусмотрена австрийским Председательством в 2000 г.[131]. Те государства-участники, которые по той или иной причине видят в ПК проблему, разумеется, не принуждаются к присоединению и могут выполнить взятые на себя в 1993 г. обязательства иным образом.

Основные пункты этого варианта были обобщены швейцарским председательством в неофициальном документе, распространенном 2 октября 2014 г. Ранее Швейцария предложила в качестве «промежуточного» шага, призванного устранить неопределенность правового статуса ОБСЕ и ее институтов до того, как будет найдено всеобъемлющее решение, обновить принятое в 1993 г. в Риме решение, чтобы тем самым отдать должное тем значительным переменам, которые произошли в ОБСЕ в течение предыдущих двух десятилетий[132]. В рамках дополнительных мер по итогам совещания НРГ, проведенного 11 июля 2014 г., швейцарское председательство провело опрос среди государств-участников, чтобы понять, какие национальные меры были приняты для осуществления Римского решения и какие государства-участники взяли на себя обязательства временно или де-факто применять ПК 2007 г. на практике[133].

Инициатива Генерального секретаря: Типовое постоянное соглашение

В 2000 г. австрийский Действующий председатель предложил Совету министров принять типовое двустороннее соглашение между ОБСЕ и каждым государством-участником. Данное соглашение могло бы наделить Организацию правоспособностью, привилегиями и иммунитетами[134]. Предполагалось, что положения, содержащиеся в типовом соглашении, могут быть скорректированы в соответствии с тем, какие привилегии и иммунитеты должны быть предоставлены ОБСЕ тем или иным государством-участником в зависимости от того, разместило ли оно на своей территории учреждение ОБСЕ или же ее миссию.

Такое решение имеет ряд преимуществ. «Двусторонний» подход был бы компромиссом между односторонними шагами (предоставлением ОБСЕ правоспособности и привилегий и иммунитетов согласно внутреннему законодательству) и многосторонними действиями (в частности, ратификацией конвенции о правоспособности, привилегиях и иммунитетах). Подписав такое соглашение с ОБСЕ, соответствующее государство по умолчанию признало бы, что Организация правомочна заключать соглашения в принципе. В свою очередь, это стало бы фактическим, неявным признанием правосубъектности ОБСЕ в соответствии с международным правом, что также могло быть четко предусмотрено в документе. В целом, будучи участником двустороннего соглашения, ОБСЕ оказалась бы в более выгодной позиции, чтобы требовать его надлежащего применения[135].

В 2015 г. Генеральный секретарь Ламберто Заньер, который, будучи главным административным сотрудником, ежедневно сталкивается с практическими последствиями текущего правового статуса ОБСЕ, взял инициативу на себя и предложил вариант типового двустороннего соглашения, предусматривающий предоставление ОБСЕ минимально необходимого статуса для продолжения работы ее миссий. Образец соглашения был представлен государствам — участникам ОБСЕ в Вене в июле 2015 г. Он представляет собой промежуточное решение, основанное исключительно на серьезной практической потребности в защите должностных лиц и имущества ОБСЕ в тех государствах, где не были приняты национальные меры в пользу Организации. Это параллельный путь, который не связан с продолжающимися политическими и правовыми дискуссиям в рамках НРГ.

Текст Постоянного соглашения[136] предусматривает, среди прочего, наделение ОБСЕ правоспособностью, неприкосновенность ее помещений и архивов, иммунитет от юрисдикции, налогов и таможенных изъятий, а также привилегии и иммунитеты для представителей государств-участников, посещающих заседания ОБСЕ, для членов Парламентской ассамблеи и работников ее Секретариата, для прикомандированных

экспертов и должностных лиц ОБСЕ, независимо от их национальности. После того, как такое соглашение будет заключено и вступит в силу, оно будет охватывать все структуры ОБСЕ и любую ее деятельность на территории принимающего государства, включая осуществление проектов, проведение встреч, наблюдение за выборами и т. д.

На заседании НРГ 29 апреля 2016 г. Польша заявила, что она ускорит переговоры о возможном заключении Постоянного соглашения о статусе ОБСЕ, в том числе БДИПЧ в Варшаве, на основе проекта, предложенного Генеральным секретарем. Однако, за исключением данного конкретного случая, этот инновационный вариант может, к сожалению, столкнуться с теми же проблемами, что и ПК. Некоторые делегации отвергли его еще в 2000 г., посчитав, что международное признание правосубъектности ОБСЕ является предварительным условием для заключения любых двусторонних соглашений[137]. На заседании НРГ 29 апреля 2016 г. Российская Федерация еще раз заявила, что правосубъектность ОБСЕ должна быть предметом коллективного соглашения и что она не рассматривает Постоянное соглашение как часть решения существующей проблемы.

Заключение. ОБСЕ нуждается в правилах

«Случай ОБСЕ нельзя назвать успешным с точки зрения превращения политической организации в юридическую»[138].

Несмотря на многолетние усилия, направленные на формализацию ее институциональной структуры, вопрос о правовом статусе ОБСЕ остается неразрешенным. Спустя более 40 лет после подписания Хельсинкского Заключительного акта ОБСЕ по-прежнему «находится в подвешенном состоянии, вне сферы международного права»[139]. Сложившуюся ситуацию вполне можно рассматривать как элемент «кризиса идентичности» в отношении «характера» Организации[140].

Уникальность случая ОБСЕ заключается не в отсутствии у нее полноценного юридического статуса, что свойственно и некоторым другим международным организациям, а в том, что сами государства-участники (или, по крайней мере, некоторые из них) отказываются предоставлять ОБСЕ статус международной организации по политическим соображениям и, тем самым, не дают ей «достигнуть совершеннолетия». Как справедливо подчеркнула Комиссия международного права, «государства-члены [ОБСЕ] *настаивали* на том, чтобы не заключать соответствующий договор»[141]. Именно этот аспект делает ОБСЕ уникальной, поскольку другим международным организациям удалось преодолеть первоначальное отсутствие правовой основы и повысить эффективность своей деятельности, даже если на это и потребовались десятилетия. В то время, когда новые угрозы угрожают безопасности в евроатлантическом регионе, намеренно лишать полезный форум еди-

ных и четких правил о статусе, привилегиях и иммунитетах «совершенно неприемлемо»[142].

Отсутствие правосубъектности наносит ущерб репутации ОБСЕ, поскольку другие региональные или международные институты могут не воспринимать ОБСЕ всерьез как полноценную организацию или в некоторых случаях не могут иметь с ней дело как с партнером. В условиях усиления конкуренции, параллельного членства, а также частичного совпадения мандатов и ресурсов международных и региональных организаций, действующих в евроатлантическом регионе, это создает неопределенность в отношении способности ОБСЕ реализовывать проекты по сравнению с другими организациями[143]. Хотя эти проблемы, в основном, затрагивают саму ОБСЕ, они также создают препятствия и для государств-участников: они не могут заключать соглашения с ОБСЕ, не имеют четкого понимания о границах ответственности Организации, сталкиваются с трудностями в выделении необходимых средств из своих национальных бюджетов для финансирования организации со спорным правовым статусом и испытывают затруднения с предоставлением ей привилегий и иммунитетов.

Юридическое признание правосубъектности ОБСЕ будет иметь большое значение для эффективного выполнения Организацией мандатов, возложенных на нее государствами-участниками, и укрепит ее ключевую роль в архитектуре европейской безопасности. Это создаст более однородную оперативную среду, устранит существующую потребность в проведении переговоров по двусторонним соглашениям с отдельными государствами-участниками и внесет ясность в вопрос о предоставляемых привилегиях и иммунитетах. Признание де-юре, несомненно, укрепит безопасность и правовую защиту персонала ОБСЕ на местах, особенно тех сотрудников, которые работают в «проблемных областях», а также поможет снизить риски, связанные с реализацией сложных технических проектов. Оно также устранило бы любые сомнения, которые могут оставаться в отношении роли и деятельности ОБСЕ как региональной организации по безопасности в соответствии с главой VIII Устава ООН; позволило бы проводить надлежащую оценку рисков и ограничить потенциальную зону ответственности государств-участников и должностных лиц ОБСЕ; и укрепило бы позиции ОБСЕ, содействуя более тесному сотрудничеству с другими международными организациями. «Правила могут способствовать безопасности, последовательности и определенности, а также помогут установить четкие рамки для проводимой работы. Тем, кто имеет с вами дело, будет легче сотрудничать с вами. Те, кто захочет работать с вами, смогут положиться на ваш статуС. А те, кто работает на вас, будут лучше понимать свои обязательства перед вами и ваши обязательства перед ними»[144].

В конечном счете, речь идет о правовой защите человеческой безопасности — как безопасности 3 000 человек, которые выполняют мандат

ОБСЕ, так и безопасности нескольких миллионов людей, которые надеются стать бенефициарами принципов и обязательств ОБСЕ по обеспечению мира и безопасности во всем регионе ОБСЕ «от Ванкувера до Владивостока», содействию экономическому развитию, охране окружающей среды, продвижению демократии и защите прав человека. Как справедливо подчеркнула Группа видных деятелей по вопросам европейской безопасности как общего проекта: «Решить вопрос о правосубъектности — это то, что ОБСЕ обязана сделать для всех своих сотрудников»[145].

13 июля 2016 г. Институт сравнительного исследования публичного права и международного права им. Макса Планка провел однодневную международную конференцию в Берлине. Мероприятие под названием «Между устремлениями и реальностью: укрепление правовой базы ОБСЕ» было призвано придать новый импульс обсуждению вопроса об укреплении правовых основ ОБСЕ. В отличие от Сизифа, который был обречен вести постоянную борьбу без надежды на успех, продолжающиеся дискуссии и размышления в рамках ОБСЕ показывают, что у Организации все еще есть шанс и возможность стать поистине международной организацией со статусом и привилегиями, которых она заслуживает. Но «на данный момент нам в ОБСЕ нужен политический шок, особенно если мы хотим окончательно решить вопрос о юридическом статусе. В противном случае мы рискуем потерять свою актуальность»[146].

Примечания:

[1] *Klabbers J.* Advanced Introduction to the Law of International Organizations. Cheltenham 2015. P. 7.

[2] *Tudyka K. P.* The Greek OSCE Chairmanship 2009 // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). OSCE Yearbook 2010. Baden-Baden 2011. P. 327–336, здесь: P. 334.

[3] Декларация Хельсинкской встречи на высшем уровне. СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 г. Вызов времени перемен. Хельсинки. 10 июля 1992 г. // http://www.osce.org/mc/39530

[4] Декларация Будапештской встречи на высшем уровне. СБСЕ. Будапештский документ 1994 г. На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. 6 декабря 1994 г. // http://www.osce.org/mc/39554

[5] Хартия европейской безопасности. Стамбул. Ноябрь 1999 г. // ОБСЕ. Стамбульский документ 1999 г. Стамбул. 1999 г. // http://www.osce.org/node/39569

[6] Там же. — С. 5.

[7] См.: *Stribis I.* The legal status of the OSCE: A view from the other side of the mirror // Legal Services. Newsletter 8/2011. P. 4.

[8] «Международная организация означает организацию, учрежденную международным договором или иным документом, регулируемым международным правом, и обладающую своей собственной международной правосубъектностью» // ООН. Текст проекта статей об ответственности международных организаций, принятый Комиссией международного права на шестьдесят третьей сессии в 2011 г. и представ-

ленный Генеральной ассамблее как часть доклада Комиссии по работе на этой сессии (A/66/10, para. 87). Статья 2 (a). Пример ОБСЕ вдохновил КМП на следующее высказывание: «Большинство международных организаций учреждаются на основании международных договоров (...) Однако иногда те или иные формы международного сотрудничества осуществляются и без договора. В одних случаях, как, например, с Северным советом, договор был заключен после его создания. В других, несмотря на возможное существование имплицитного соглашения, государства, между которыми было установлено сотрудничество, настаивают на том, что никакого договора с этой целью они не заключали, как, например, это имеет место с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)» // См. ООН. Доклад Комиссии международного права. Шестьдесят первая сессия (4 мая — 5 июня и 6 июля — 7 августа 2009 г.). Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят четвертая сессия. Дополнение № 10 (A/64/10). С. 47.

[9] Многие исследователи подчеркивали, что последние пункты Хельсинкского Заключительного акта содержат обращение к правительству Финляндии (то есть правительству принимающей страны) с просьбой передать Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций текст Акта «который не подлежит регистрации на основании Статьи 102 Устава Организации Объединенных Наций» // Хельсинкский Заключительный акт. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Хельсинки. 1 августа 1975 г. // http://www.osce.org/ru/mc/39505 (курсив автора статьи). Статья 102 (1) Хартии ООН гласит, что «всякий договор и всякое международное соглашение (...) должны быть, при первой возможности, зарегистрированы в Секретариате и им опубликованы». // Хартия ООН // http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-xvi/index.html; Это означает, что Хельсинкские соглашения не являются договором или международным соглашением, к которому можно было бы апеллировать в органах Организации Объединенных Наций, включая Международный Суд. Парижская хартия 1990 г. также не предусматривает регистрации.

[10] Будапештские решения. Раздел I. Укрепление СБСЕ // Будапештский документ 1994 г. С. 153–156. Пар. 29 // http://www.osce.org/ru/mc/39558?download=true; см. также: *Sapiro M.* Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation // *The American Journal of International Law*. 3/1995. P. 631–637. «Внимательное прочтение документа Будапештского саммита свидетельствует о том, что они [государства-участники] целенаправленно пытаются избежать, чтобы переименование СБСЕ ассоциировалось с каким-либо официальным признанием его статуса как международной организации» // *Brander S. / Estébanez M. M.* The OSCE matures: Time for legal status // *Helsinki Monitor*. 1/2007. P. 2–5, здесь: P. 3.

[11] См.: *Amerasinghe C. F.* Principles of the Institutional Law of International Organizations. 2nd revised edition. Cambridge 2005. P. 10.

[12] Правоспособность международной организации определяется ее способностью брать на себя юридические обязательства и пользоваться юридическими правами в рамках внутригосударственного правого поля и на международном уровне. Говоря конкретнее, она позволяет заключать контракты (например, на закупку) или соглашения с государствами или другими международными организациями, приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество, а также инициировать судопроизводство и участвовать в нем.

[13] См. например: Статья 104 Хартии ООН: «Организация Объединенных Наций пользуется на территории каждого из своих Членов такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей». См. также: Статья XV (A) устава Международного агентства по атомной энергии (*IAEA*): «Агентство пользуется на территории каждого члена Агентства такой право-

способностью и такими привилегиями и иммунитетами, какие необходимы для выполнения его функций» // http://www.un.org/ru/documents/bylaws/iaea_statute.pdf

[14] См. например: Статья 210 «Сообщество пользуется правами юридического лица» и Статья 211 «В каждом из государств-членов Сообщество обладает самой широкой правоспособностью, признаваемой национальными законодательствами за юридическими лицами; оно, в частности, может приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество и выступать стороной в судопроизводстве. В этих случаях представителем Сообщества является Комиссия» // Договор об учреждении Европейского экономического сообщества // http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Axy0023?; см. также: Статья 39 устава Международной организации труда: «Международная организация труда имеет все права юридического лица, в частности: a) право заключать договоры; b) право приобретать движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им; c) право возбуждать судебные дела» // http://base.garant.ru/2540318/4/#block_400#ixzz4f1kVHwMf

[15] См. например: Генеральное соглашение о привилегиях и иммунитетах Совета Европы, в частности: Статья 1: «Совет Европы является юридическим лицом. Он правомочен заключать договоры, приобретать движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им и возбуждать дела в суде. В этих вопросах от имени Совета Европы выступает Генеральный секретарь» // http://www.lawrussia.ru/texts/legal_213/doc213a869x486.htm; см. также: Соглашение о статусе Организации Североатлантического договора, национальных представителях и международном штате, подписанное в Оттаве 20 сентября 1951 г., которое определяет НАТО как юридическое лицо, действующее в рамках международного права: «Организация обладает юридическим лицом; имеет возможность заключать контракты по приобретению или отчуждению движимого и недвижимого имущества и выступать стороной в судопроизводстве». Статья IV // http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17248.htm?selectedLocale=en)

[16] *Klabbers J.* Advanced Introduction to the Law of International Organizations. Cheltenham 2015. P. 18.

[17] Статья 105 (2) Хартии ООН гласит, что «Представители Членов Организации и ее должностные лица также пользуются привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для самостоятельного выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью Организации». Хартия ООН // http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-xvi/index.html; этот общий принцип дополняется Конвенцией 1946 г. о привилегиях и иммунитетах ООН.

[18] См. Соглашение о статусе Организации Североатлантического договора, национальных представителях и международном штате, подписанное в Оттаве 20 сентября 1951 г., статьи XII–XVI; см. также: NATO Legal Deskbook. 2nd edition. 2010. P. 73 // publicintelligence.net/nato-legal-deskbook

[19] *Tichy H., Köhler U.* Legal Personality or not — The Recent Attempts to Improve the Status of the OSCE // *Buffard I.* et al. (eds): International Law Between Universalism and Fragmentation, Festschrift in honour of Gerhard Hafner. Leiden 2008. P. 455–478, здесь: P. 459.

[20] Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion of 11 April 1949. I.C.J. Reports 1949. P. 178–179.

[21] *Tabassi L.* Update on the Operational Consequences of the Lack of a Clear Legal Status of the OSCE, Open-Ended Informal Working Group on Strengthening the Legal Framework of the OSCE. 29 April 2016, прикреплено к SEC.GAL/67/16. 6 May 2016. Para. 2.2. P. 3.

[22] *Odello M.* The Developing Legal Status of the Organisation for Security and Cooperation in Europe // *Anuario de Derecho Internacional*. 2006. P. 351–393, здесь:

P. 393. См. также: *Bertrand C.* La nature juridique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) [Правовая природа Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)] // *Revue Générale de Droit International Public*. 2/1998. P. 365–406, здесь: P. 370f.

[23] *Brander S., Estébanez M. M.* Там же. P. 4.

[24] На эту тему была даже написана докторская диссертация в области международного публичного права: *Cadet H.* Le statut juridique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe [Юридический статус ОБСЕ]. Университет Париж 1 — Пантеон-Сорбонна. 2012 г.

[25] *Schermers H. G., Blokker N. M.* International Institutional Law. 4th revised edition. Leiden 2003. P. 991.

[26] *Klabbers J.* An Introduction to International Institutional Law. Cambridge 2002. P. 11–12.

[27] *Kooijmans P.* The Code and International Law // *De Nooy G. (ed.)*. Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct. The Hague 1996. P. 33–40, здесь: P. 33.

[28] *Brander S., Estébanez M. M.* The OSCE matures: Time for legal status // *Helsinki Monitor 1/2007*. P. 2.

[29] *Wenig M.* The Status of the OSCE under International Law — Current Status and Outlook // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/ IFSH (ed.). OSCE Yearbook 1997. Baden-Baden 1998. P. 367–383, здесь: P. 372.

[30] Декларация Хельсинкской встречи на высшем уровне. СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 г. Вызов времени перемен. Хельсинки. 10 июля 1992 г. С. 16. Пар. 25 // http://www.osce.org/mc/39530

[31] Budapest Declaration of the CSCE Parliamentary Assembly. 5 July 1992. Chapter I. Security Questions. Para. 10 // http://www.osce.org/pa/40732

[32] CSCE Communication No. 311. Prague. Rome. 27 November 1993.

[33] См.: Agreement on legal personality for the CSCE institutions and privileges and immunities. Приложение к CSCE Communication No. 254. Prague. 21 September 1993. P. 10–17.

[34] CSCE Ad Hoc Group of Legal and Other Experts. Chairman's Working Paper No. 1. 17 September 1993. Там же. P. 3.

[35] Decision on a legal basis for the CSCE institutions and on privileges and immunities for CSCE institutions, its officers and the representatives of the participating States. Там же. P. 8–9.

[36] CSCE Ad Hoc Group of Legal and Other Experts, attached to CSCE Communication No. 254. Prague. 21 September 1993. P. 4.

[37] Там же.

[38] Там же. P. 5.

[39] См.: Decision on Legal Capacity and Privileges and Immunities. CSCE/4-C/Dec.2 and its Annex 1. 1 December 1993.

[40] Документ с информацией к размышлению под названием «The OSCE's Lack of an Agreed Legal Status — Challenges in Crisis Situations», опубликованный Парламентской ассамблеей ОБСЕ и юридическим отделом Секретариата ОБСЕ в апреле 2015 г., приводит список стран, которые приняли законы или правительственные постановления по реализации Римского решения Совета министров 1993 г. и ссылки на соответствующее законодательство: OSCE Parliamentary Assembly. Helsinki +40 Project Working Papers. Compilation of experts' contributions and documents. July 2015. P. 61–62.

[41] Talking points on the statement by the representative of the Russian Federation at an informal open-ended working group on the legal capacity, privileges and immunities of OSCE Institutions. PC.DEL/496/00. 22 September 2000.

[42] На Стамбульском саммите президент Жак Ширак заявил: «(...) чтобы дать ей [ОБСЕ] возможность решать свои задачи более эффективно, я предлагаю наделить ее статусом юридического лица». SUM. DEL/37/99. 18 November 1999.

[43] См.: Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE. Statement on the strengthening of the OSCE at the meeting of the Security Model Committee. PC.SMC/38/98. 29 May 1998; См. также: Permanent Representation of France and Permanent Representation of Italy. Draft paragraph to be included in the Charter for European Security. PC.SMC/168/99. 29 October 1999.

[44] ОБСЕ. Стамбульский документ 1999 г. Стамбул. 1999 г. С. 56. Пар. 34 // http://www.osce.org/ node/39569

[45] Правоспособность и привилегии и иммунитеты ОБСЕ. PC.DEC/383. 26 ноября 2000 г. Дополнение 1 к Приложению// ОБСЕ. Постоянный совет. Решение № . 383. Доклад Совету министров о правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ. PC.DEC/383. 26 ноября 2000 г. Дополнение 2 к Приложению. Пар. 9 // http://www.osce.org/pc/24379

[46] *Ghebali V.-Y.* Le rôle de l'OSCE en Eurasie, du sommet de Lisbonne au Conseil ministériel de Maastricht (1996–2003) [Роль ОБСЕ в Евразии: от Лиссабонского саммита до Маастрихтского Совета министров]. Brussels 2014. P. 58.

[47] См.: Правоспособность и привилегии и иммунитеты ОБСЕ. PC.DEC/383. 26 ноября 2000 г. Дополнение 1 к Приложению// ОБСЕ. Постоянный совет. Решение № . 383. Доклад Совету министров о правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ. PC.DEC/383. 26 ноября 2000 г. Дополнение 2 к Приложению. Пар. 6.

[48] См.: CIO.GAL/114/00. 1 ноября 2000 г. Дополнение 1 // PC.DEC/383. 26 ноября 2000 г. Дополнение 5. См. также: CIO.GAL/129/00, 22 ноября 2000 г. // Там же. Дополнение 7.

[49] См. Решение № 3. Укрепление роли ОБСЕ как форума для политического диалога. MC (9).DEC/3. Пар. 2 // ОБСЕ. Девятая встреча Совета министров, 3 и 4 декабря 2001 г. MC.DOC/2/01. Бухарест. 4 декабря 2001 г. С. 29–33, здесь: С. 29 // http://www.osce.org/mc/40515; см. также: Письмо Председателя Постоянного совета по вопросу о правоспособности ОБСЕ, привилегиях и иммунитетах. Там же. С. 85.

[50] См.: MC.DD/5/02, 6 ноября 2002 г. См. также Декларация Совета министров в Порту. Реагируя на перемены. Пар. 12 // ОБСЕ. Десятая встреча Совета министров 6 и 7 декабря 2002 г. MC.DOC/1/02. Порту. 7 декабря. С. 3–5, здесь: С. 4 // http://www.osce.org/mc/40521

[51] ОБСЕ. Итоговый доклад и рекомендации Группы видных деятелей по вопросам повышения эффективности ОБСЕ. Единство цели: сделать ОБСЕ более эффективной. 27 июня 2005 г. // http://www.osce.org/ru/cio/15806?download=true

[52] Там же.

[53] Там же.

[54] См. Решение № 16/06. Правовой статус, привилегии и иммунитеты ОБСЕ. MC.DEC/16/06. 5 декабря 2006 г. // ОБСЕ. Четырнадцатая встреча Совета министров, 4 и 5 декабря 2006 г. Брюссель. 5 декабря 2006 г. С. 54–56 // http://www.osce.org/mc/25065

[55] Проект конвенции о международной правосубъектности и правоспособности ОБСЕ, ее привилегиях и иммунитетах. Приложение к MC.DD/28/07. 29 ноября 2007 г. // ОБСЕ. Пятнадцатая встреча Совета министров, 29–30 ноября 2007 г.

Мадрид. 30 ноября 2007 г. С. 74–90. С 2007 г. при ссылке на ПК используется: CIO. GAL/48/07/Rev.6. 23 октября 2007 г.

[56] К преамбуле и статье 4.

[57] Цит. по: *Tichy H.* Historical timeline — Towards a legal personality // *OSCE Magazine 1/2009*. P. 20–21, здесь: P. 21.

[58] Проект решения греческого председательства от 12 ноября 2009 г. проходит под номером MC.DD/15/09.

[59] Правовой статус, привилегии и иммунитеты ОБСЕ. PC.DEC/383. 26 ноября 2000 г. Дополнение 1 к Приложению // ОБСЕ. Постоянный совет. Решение № . 383. Доклад Совету министров о правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ. PC.DEC/383. 26 ноября 2000 г. Дополнение 2 к Приложению. Пар. 11 // http://www.osce.org/pc/24379

[60] Там же. Пар. 12.

[61] Draft Decision on the Charter of the OSCE. PC.DEL/897/07. 18 September 2007. Текст Устава ранее был представлен Постоянному совету 18 мая 2007 г. (PC. DEL/444/07). В действительности проект Устава не является таким уж «кратким», поскольку он содержит семь глав и 26 статей. Глава V посвящена «Правовому статусу, привилегиям и иммунитетам»:

Статья 21

1) ОБСЕ обладает международной правосубъектностью.

2) ОБСЕ обладает на территории своих государств-членов правоспособностью в той мере, которая необходима для осуществления ее функций. Это включает, в частности, способность заключать договоры, приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество, быть стороной в судопроизводстве.

3) Привилегии и иммунитеты ОБСЕ, ее должностных лиц и представителей ее членов определяются в отдельном многостороннем соглашении. Члены обязуются как можно раньше стать участниками такого соглашения».

[62] Statement by the Chairman-in-Office of the OSCE at the Closing Session of the Fifteenth Meeting of the Ministerial Council. Madrid. 30 November 2007. MC.DEL/67/07. 30 November 2007. P. 3 // www.osce.org/mc/29417

[63] Draft Decision on Further Measures to Strengthen the Effectiveness of the OSCE. PC.DEL/1043/08. 28 November 2008. В 2011 г. Россия и ее союзники снова предложили проект решения Совета министров по укреплению правовой основы ОБСЕ (PC.DEL/1153/11, 29 ноября 2011 г.).

[64] См., например: Заявление глав делегаций Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан в Парламентской ассамблее ОБСЕ о реформе ОБСЕ. PA.DEL/1/11. 20 июля 2011 г.

[65] См. также: CIO.GAL/103/10/Corr. 1. 6 July 2010.

[66] См.: Principles for a discussion on a Constituent Document (CD) for the OSCE. Приложение к CIO.GAL/169/11. 6 September 2011.

[67] См.: CIO.GAL/68/12. 12 June 2012.

[68] См.: Report to the Ministerial Council on strengthening the legal framework of the OSCE. MC.GAL/7/16. 9 December 2016.

[69] *Tabassi L.* Update on the Operational Consequences of the Lack of a Clear Legal Status of the OSCE. Open-Ended Informal Working Group on Strengthening the Legal Framework of the OSCE. 29 April 2016. Приложение к SEC.GAL/67/16. 6 May 2016. Para. 3.2. P. 3.

[70] Приложение к документу CIO.GAL/173/06. 17 October 2006.

[71] См.: OSCE Secretary General. Working Paper on Privileges and Immunities of the OSCE. SEC.GAL/203/05. 30 September 2005.

[72] Цит. по: *Brander S.* Making a credible case for a legal personality for the OSCE // *OSCE Magazine 1/2009*. P. 18–22, здесь: P. 20.

[73] Chairmanship (Ireland) Food for Thought Paper. Strengthening the Legal Framework of the OSCE. CIO.GAL/63/12. 18 May 2012.

[74] См.: Difficulties the OSCE has faced or may face due to the lack of international legal personality, legal capacity and privileges and immunities granted by all participating States. SEC.GAL/71/00. 13 July 2000. P. 1.

[75] *Brander S.* Making a credible case for a legal personality for the OSCE // *OSCE Magazine 1/2009*. P. 18–22, здесь: P. 19.

[76] В мае 2014 г. две группы наблюдателей ОБСЕ были похищены на украинской территории и удерживались в заключении 31 день и 26 дней соответственно.

[77] На своем первом совещании Группа экспертов по правовым вопросам, которой было поручено проанализировать последствия отсутствия у ОБСЕ международно-правового статуса и единых привилегий и иммунитетов, признала, что примерно один процент от общего бюджета ОБСЕ расходуется на уплату налога на горючее для транспортных средств. См.: 1st Meeting of the Group of Legal Experts tasked with reviewing the implications of the lack of international legal status and uniform privileges and immunities of the OSCE. Vienna. 7 July 2006. Приложение к CIO.GAL/173/06. 17 October 2006.

[78] В некоторых случаях таможенные или полицейские органы государств-участников изымали транспортные средства или документацию ОБСЕ и вторгались в помещения ОБСЕ для исполнения распоряжений суда.

[79] *Arntsen T. R., Seyersted F.* Common Law of International Organizations. Leiden 2008. P. xi–xx, здесь: P. xvi. Некоторые миссии действительно сталкивались со случаями ареста и задержания местных сотрудников при исполнении ими своих официальных функций и испытывали трудности с их освобождением.

[80] Organization for Security and Co-operation in Europe. Staff Regulations and Staff Rules. DOC.SEC/3/03. September 2003. Обновлено: 17 July 2014. Regulation 2.07. P. 9 // http://www.osce.org/employment/108871

[81] Там же. Regulation 2.03 (a). P. 6.

[82] См.: 1st Meeting of the Group of Legal Experts tasked with reviewing the implications of the lack of international legal status and uniform privileges and immunities of the OSCE. Vienna. 7 July 2006. Приложение к CIO.GAL/173/06. 17 October 2006.

[83] См., например: Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations of 1946, Article II, Section 7 (a); Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of 1947, Article III, Section 9 (a); General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe of 1949, Article 7; Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities of 8 April 1965, Article 3 // https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/ppi_en.pdf

[84] *Brander S., Estébanez M. M.* The OSCE matures: Time for legal status // *Helsinki Monitor 1/2007*. P. 2–5, здесь: P. 4.

[85] *Brander S.* Making a credible case for a legal personality for the OSCE // *OSCE Magazine 1/2009*. P. 18–22, здесь: P. 19.

[86] Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion of 11 April 1949. I.C.J. Reports 1949. P. 183.

[87] Memorandum of Understanding between the Government of Ukraine and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Concerning the Creation of a New Form of Co-operation. Vienna. 13 July 1999 // http://www.osce.org/ukraine/37928

[88] The OSCE's Lack of an Agreed Legal Status — Challenges in Crisis Situations // OSCE Parliamentary Assembly. Helsinki +40 Project Working Papers. Compilation of experts' contributions and documents. July 2015. P. 61–62.

[89] См.: *Tabassi L.* The Question of Legal Status for the OSCE and Implications for Ukraine // OSCE Parliamentary Assembly/Danish Institute for International Studies (DIIS), Helsinki +40 Supplementary Seminar: The OSCE's Lack of Legal Status — Challenges in Crisis Situations. Copenhagen. Danish Parliament. 27 April 2015. Para. 5.6. P.4 // https://www.oscepa.org/documents/all-documents/helsinki-40/seminar-4-diis/2919-presentation-by-lisa-tabassi-for-helsinki-40-seminar-27-april-2015/file

[90] См.: Organization for Security and Co-operation in Europe. Parliamentary Assembly. Resolution on Helsinki +40: Building the OSCE of the Future. 24th Annual Session. Helsinki. July 2015. Para. 8 // https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2015-annual-session-helsinki/2015-helsinki-final-declaration/2281-06

[91] Хельсинкский документ 1992 г. предусматривает возможность проведения гражданских и/или военных миротворческих миссий ОБСЕ. См.: *Tabassi L.* Там же. Para. 7.3. P. 5.

[92] Chairmanship's Report on Reform Issues. MC.GAL/5/03/Rev.1. 27 November 2003 // Organization for Security and Co-operation in Europe. Eleventh Meeting of the Ministerial Council, 1 and 2 December 2003. MC.DOC/1/03. Maastricht. 2 December 2003. P. 148–152, здесь: P. 152 // http://www.osce.org/mc/40533

[93] *Bloed A.* Legal status of the OSCE in the making // *Helsinki Monitor: Security and Human Rights 2/2007.* P. 164–167, здесь: P. 164.

[94] *Ford G. R.* Text of Remarks at a Meeting With Representatives of Americans of Eastern European Background Concerning the Conference on Security and Cooperation in Europe. 25 July 1975 // http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=5106

[95] *Wenig M.* The Status of the OSCE under International Law — Current Status and Outlook // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). OSCE Yearbook 1997. Baden-Baden 1998. P. 367–383, здесь: P. 374, 381.

[96] *Sapiro M.* Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation // *The American Journal of International Law 3/1995.* P. 631–637.

[97] *Ghebali V.-Y.* Le rôle de l'OSCE en Eurasie, du sommet de Lisbonne au Conseil ministériel de Maastricht (1996–2003) [Роль ОБСЕ в Евразии: от Лиссабонского саммита до Маастрихтского Совета министров]. Brussels 2014. P. 57–59.

[98] Единственным обязательством правительства США является представление ежегодного доклада Комиссии по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинкская комиссия), созданной в 1976 г. для поддержки и поощрения правительственных и неправительственных инициатив, направленных на содействие достижению целей Заключительного акта.

[99] United States Mission to the OSCE. Statement to the Permanent Reinforced Council, delivered by John Schmidt, Director for European Regional Political-Military Issues. Bureau of European Affairs. Department of State. Vienna. June 28, 2002. PC.DEL/482/02/Corr.1. 1 July 2002. P. 5.

[100] Там же.

[101] См.: United States Mission to the OSCE. Statement on the Purpose and Priorities of the OSCE. Principal Deputy Assistant Secretary Kurt Volker. Opening session of the High Level Consultations. PC.DEL/860/05. 12 September 2005. См. также: Response to

Russian Foreign Minister Lavrov. Ambassador Julie Finley. Permanent Council. FSC-PC. DEL/18/07. 23 May 2007.

[102] См.: United States Mission to the OSCE. Opening Plenary Session // Dr. Michael Haltzel. U.S. Head of Delegation. OSCE Review Conference. Vienna. October 18, 2010 // RC.DEL/190/10. 19 October 2010.

[103] «Архитектура европейской безопасности, по нашему мнению, должна основываться на единственной европейской международной организации, которая защищает интересы всех своих государств-участников» // *Kvashnin A.* Main Security challenges: A Military Response // *International Affairs: A Russian Journal 1/2000.* Цит. по: *Oberschmidt R., Zellner W.* OSCE at the Crossroads // CORE Working Paper 2. Hamburg 2001. P. 12.

[104] *Oberschmidt R., Zellner W.* Там же. P. 5.

[105] Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE. Statement on the strengthening of the OSCE at the meeting of the Security Model Committee. 29 May 1998. PC.SMC/38/98. 29 May 1998.

[106] «Следует отметить, что в отсутствие международно-правового документа, который закреплял бы за ОБСЕ статус субъекта международного права, Российская Федерация не может заключить двустороннее соглашение с ОБСЕ о привилегиях и иммунитетах, поскольку она может вступать в международные соглашения только с другими субъектами международного права». Тезисы заявления представителя Российской Федерации в неофициальной рабочей группе открытого состава по правоспособности, привилегиям и иммунитету институтов ОБСЕ. PC.DEL/496/00. 22 сентября 2000 г.

[107] См.: Republic of Armenia, Republic of Belarus, Kyrgyz Republic, Russian Federation, Republic of Tajikistan, Republic of Uzbekistan. Food-for-thought Paper on the Legal Status of the OSCE. PC.DEL/252/10/Corr. 3. 8 June 2010.

[108] Интерпретирующее заявление в соответствии с пунктом 6 раздела IV.1(a) Правил процедуры ОБСЕ со стороны делегации Российской Федерации // ОБСЕ. Совет министров. Решение № 16/06. Правовой статус, привилегии и иммунитеты ОБСЕ. MC.DEC/16/06. 5 декабря 2006 г. // http://www.osce.org/mc/23203

[109] Касательно позиции Азербайджана см.: PC.DEL/917/05, 20 September 2005 или PC.DEL/440/10, 25 May 2010; в отношении позиции Казахстана см.: FSC-PC. DEL/16/07, 23 May 2007 или PC.DEL/1096/07, 8 November 2007; касательно позиции Таджикистана см.: MC.DEL/11/09, 1 December 2009 или PC.DEL/287/11, 31 March 2011.

[110] Déclaration de l'Union Européenne sur la capacité juridique, réunion du 13 novembre 2000 [Декларация Европейского союза о правоспособности, встреча 13 ноября 2000 г.]. PC.DEL/713/00. 13 November 2000.

[111] См. также: *Molnárová M.* Historical overview of legal personality at the OSCE — participating States' opinions. 28 December 2012. Здесь автор дает полезный обзор различных позиций государств — участников ОБСЕ, в том числе многих государств — членов ЕС, в отношении проекта конвенции и учредительного документа. P. 10–13.

[112] Closing Statement of the Portuguese Presidency of the Council of the European Union. MC.DEL/73/07. 30 November 2007 // http://www.osce.org/mc/29431

[113] Statement by the Minister for Foreign Affairs and Co-operation of Spain Chairman-in-Office of the OSCE. Fifteenth Meeting of the Ministerial Council. Madrid. 29 November 2007. MC.DEL/12/07. P. 2–3 // http://www.osce.org/mc/29258

[114] См.: EU Statement on the OSCE's Legal Framework. OSCE Review Conference. RC.DEL/320/10. 26 October 2010.

[115] *Tichy H., Köhler U.* Legal Personality or not — The Recent Attempts to Improve the Status of the OSCE // Buffard I. et al. (eds), International Law Between Universalism and Fragmentation, Festschrift in honour of Gerhard Hafner. Leiden 2008. P. 455–478, здесь: P. 460.

[116] См.: Report of the German Chairmanship to the Ministerial Council on Strengthening the Legal Framework of the OSCE in 2016. MC.GAL/7/16. 9 December 2016.

[117] Согласно своим нынешним положениям, ПК вступит в силу, когда он будет ратифицирован двумя третями государств-участников.

[118] Вместе с тем, как отметила Украина, такой подход может повлечь за собой риск нарушения баланса, достигнутого в 2007 г. Чтобы свести к минимуму потенциальные неблагоприятные последствия более масштабного пересмотра текста, государствам-участникам следует четко определить объем вносимых в текст ПК изменений, которые должны быть ограничены числом ратификаций. См.: Non-paper. Proposal for further work on strengthening the legal framework of the OSCE in 2013. CIO. GAL/118/13. 26 July 2013. Para. 7.

[119] В 2013 г. украинский Действующий председатель также предложил либо заменить эти три сноски заявлениями или оговорками, либо внести их в решение СМ о принятии Конвенции параллельно с рассмотрением вопроса об увязывании Конвенции с Учредительным документом. Там же. Para. 3.

[120] Chairmanship (Ireland) Food for Thought Paper. Strengthening the Legal Framework of the OSCE. CIO.GAL/63/12. 18 May 2012.

[121] См.: Informal Helsinki +40 Working Group on Strengthening the OSCE Effectiveness and Efficiency. Food-for-Thought on Strengthening the Legal Framework of the OSCE. 16 July 2013 // CIO.GAL/93/13. 9 July 2013. См. также: Non-paper. Proposal for further work on strengthening the legal framework of the OSCE in 2013. CIO.GAL/118/13. 26 July 2013. Para. 4–5.

[122] См.: CIO.GAL/108/14. 30 июня 2014 г.

[123] Согласно Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.: «Государство обязано воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели, если: а) оно подписало договор». Статья 18 // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml

[124] Agreement on legal personality for the CSCE institutions and privileges and immunities. Приложение к CSCE Communication No. 254. Prague. 21 September 1993. P. 10–17. Российская Федерация также предупредила об угрозе разделения ОБСЕ на две группы государств-участников // Statement by the legal expert of the Russian Federation at the 3rd meeting of the open-ended working group on the OSCE legal capacity. PC.DEL/717/00. 14 November 2000.

[125] См.: *Simonet L.* Trois ans après la suspension du Traité sur les forces conventionnelles en Europe par la Fédération de Russie: Retour sur les fondements juridiques d'un acte controversé [Три года спустя после приостановления Российской Федерацией Договора об обычных вооруженных силах в Европе: возвращение к правовым основам спорного закона] // *Revue générale de droit international public 1/2011.* P. 157–173.

[126] «Следует отметить, что выдвигавшийся в прошлом аргумент о том, что с заключением учредительного договора и признанием межправительственного характера ОБСЕ она лишится своей гибкости, несостоятелен: гибкость той или иной структуры не зависит от правового акта как такового, а заложена в мандате, которым она наделена, и определяется средствами, которыми она располагает для осуществления своей деятельности». Правоспособность и привилегии и иммунитеты ОБСЕ. PC.DEC/383. Дополнение 1 к Приложению. 26 ноября 2000 г. // ОБСЕ. Постоянный совет. Решение № . 383. Доклад Совету министров о правоспособности, привилегиях

и иммунитетах ОБСЕ. PC.DEC/383. 26 ноября 2000. Приложение 2. Пар.11 // http://www.osce.org/pc/24379

[127] Principles for a discussion on a Constituent Document (CD) for the OSCE. Приложение к CIO.GAL/169/11. 6 September 2011.

[128] Chairmanship (Ireland) Food for Thought Paper. Strengthening the Legal Framework of the OSCE. CIO.GAL/63/12. 18 May 2012.

[129] См.: CIO.GAL/46/15. 8 апреля 2015 г.

[130] Приложение к CIO.GAL/173/14. 2 октября 2014 г.

[131] См.: OSCE Legal Capacity and Privileges and Immunities. Report of the Permanent Council to the Ministerial Council. Annex to PC.DD/50/00. 23 November 2000. Para. 6.

[132] См.: CIO.GAL/108/14, 30 июня 2014 г. и CIO.GAL/173/14, 2 октября 2014 г.

[133] См.: CIO.GAL/152/14. 29 августа 2014 г.

[134] CIO.GAL/114/00, 1 ноября 2000 г., приложение 2 // PC.DEC/383, 26 ноября 2000 г.

[135] Правоспособность и привилегии и иммунитеты ОБСЕ. PC.DEC/383. Дополнение 1 к Приложению. 26 ноября 2000 г. // ОБСЕ. Постоянный совет. Решение № . 383. Доклад Совету министров о правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ. PC.DEC/383. 26 ноября 2000 г. Приложение 2. Пар. 23 // http://www. osce.org/pc/24379

[136] См: SEC.GAL/135/16. 8 сентября 2016 г.

[137] OSCE Legal Capacity and Privileges and Immunities. Report of the Permanent Council to the Ministerial Council. Annex to PC.DD/50/00. 23 November 2000. Para. 4.

[138] См.: *Höbek T.* Legal Attributes of International Organizations in the Absence of a Constituent Legal Document: The Case of the OSCE (проект диссертации). University of Vienna. 2011. P. 2.

[139] *Odello M.* The Developing Legal Status of the Organisation for Security and Cooperation in Europe // Anuario de Derecho Internacional. 2006. P. 351–393, здесь: P. 354.

[140] См.: *Matveev A.* The OSCE Identity Crisis // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). OSCE Yearbook 1999. Baden-Baden 2000. P. 59–78, здесь: P. 59.

[141] ООН. Доклад Комиссии международного права. Шестьдесят первая сессия (4 мая — 5 июня и 6 июля — 7 августа 2009 г.) // Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят четвертая сессия. Дополнение № 10 (A/64/10). С.45. Курсив автора.

[142] Заявление посла Джона Бернхарда, Специального советника Действующего председателя ОБСЕ по правовым вопросам, на семинаре Парламентской ассамблеи ОБСЕ «Отсутствие правового статуса ОБСЕ», прошедшем 27 апреля 2015 г. в Копенгагене. Цит. по: OSCE. Press Release. Time to tackle the OSCE's lack of legal status, say participants at Helsinki +40 seminar. Copenhagen. 28 April 2015 // http://www.osce.org/pa/154186

[143] См.: 1st Meeting of the Group of Legal Experts tasked with reviewing the implications of the lack of international legal status and uniform privileges and immunities of the OSCE. Vienna. 7 July 2006. Приложение к CIO.GAL/173/06. 17 October 2006.

[144] *Brander S.* Making a credible case for a legal personality for the OSCE // *OSCE Magazine 1/2009.* P. 18–22, здесь: P. 19.

[145] Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project. June 2015. P. 11 // http://www.osce.org/networks/164561

[146] Заявление руководителя проекта Жоао Соареша (депутат из Португалии) на открытии семинара Парламентской ассамблеи ОБСЕ «Отсутствие правового статуса ОБСЕ», прошедшего 27 апреля 2015 г. в Копенгагене. Цит. по: OSCE. Press Release. Time to tackle the OSCE's lack of legal status, say participants at Helsinki +40 seminar. Copenhagen. 28 April 2015 // http://www.osce.org/pa/154186

Внешние связи и влияния

Анастасия Байок

Что значит Центральная Азия для Китая? Взгляд из КНР

Введение: Центральноазиатский регион

Геополитическая, геоэкономическая и геостратегическая значимость Центральной Азии — региона, богатого природными ресурсами и расположенного в центре евразийского континента — значительно возросла, когда расположенные там государства обрели независимость после распада Советского Союза. Здесь пересекаются интересы как минимум трех основных региональных и мировых держав, а именно Китая, России и США. Эти великие державы пытаются спроецировать сюда свое влияние и защитить собственные интересы, что делает регион подходящим местом как для сотрудничества, так и для конкуренции. Испытывающая ностальгию по СССР Россия по-прежнему видит Центральную Азию в своей сфере интересов, в то время как большинство стран Центральной Азии все еще в значительной степени политически зависят от России и выступают в качестве буфера между Москвой и Пекином. Для США постсоветская Центральная Азия стала важной ареной для распространения демократии и борьбы с международным терроризмом — как исходящего из Афганистана, так и проистекающего из радикализации и исламизации в самой Центральной Азии. Двустороннее сотрудничество между США и странами Центральной Азии в области борьбы с терроризмом активно развивается[1]. Не меньшее значение Центральная Азия имеет и для Китая после принятия Пекином политики «реформ и открытости» и распада Советского Союза. Китай не только стремится диверсифицировать свой импорт природных ресурсов, расширяя контакты с Европой через Центральную Азию посредством инициативы «Один пояс, один путь», но и, содействуя укреплению безопасности в Центральной Азии, также пытается стабилизировать и экономически развивать свои проблемные западные провинции.

В последние десятилетия исследователи и политики столкнулись с вопросами, касающимися роли, интересов и места Китая в международных отношениях[2], а также растущей региональной роли Китая, особенно в Центральной Азии. Это ставит вопрос о важности Центральной Азии для Китая. Из-за давнего влияния СССР, а затем и России

на Центральную Азию, широко распространено мнение о том, что Китай является «новичком»[3] в этом регионе. Однако это верно лишь отчасти. Укрепление двусторонних отношений между Китаем и странами Центральной Азии, активная роль Китая в Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), растущая заинтересованность Китая в энергетических ресурсах и рынках Центральной Азии, реализация инициативы «Один пояс, один путь» — все это индикаторы растущего участия Китая в регионе после распада Советского Союза. Тем не менее, надо также принимать во внимание традиционные особые отношения, существовавшие в течение тысяч лет между Китаем и Центральной Азией и уходящие своими корнями в древний Шелковый путь, которые обеспечивали основу не только для сотрудничества, но и для взаимного обмена опытом[4].

Учитывая отсутствие европейского научного дискурса в целом по вопросу о важности Центральной Азии для Китая, я хотела бы кратко представить китайскую точку зрения в этом отношении.

Ключевые этапы в отношениях между Китаем и Центральной Азией

Для Китая Центральная Азия представляет собой не только около 3300 км[5] общих границ (с Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном), но это значит, что Китай уникально расположен в непосредственной близости сразу от нескольких стран Центральной Азии[6]; эти государства также являются соседями и партнерами по сотрудничеству со своей историей взаимного экономического и культурного обмена. Эта географическая близость также объясняет, почему Центральная Азия имеет очень большое геополитическое и геоэкономическое значение для Китая, а также особую роль в сфере безопасности, особенно в свете террористических угроз (которые в настоящее время исходят как из Афганистана через центральноазиатские государства, так и непосредственно из самих центральноазиатских государств), а также деятельности сепаратистов в Синьцзян-Уйгурском автономном районе Китая, которые часто получают поддержку со стороны стран Центральной Азии, что вызывает озабоченность китайского правительства[7].

Пекин традиционно уделял первоочередное внимание отношениям со странами Центральной Азии в рамках общей стратегии Китая по налаживанию тесных и дружественных отношений с соседними государствами[8]. И с момента распада Советского Союза эти отношения только окрепли.

После распада Советского Союза Китай сразу же признал новые независимые государства Центральной Азии и начал развивать сотрудничество с ними. Это сотрудничество можно разделить на три этапа, каждый продолжительностью примерно десять лет.

Первый этап, с 1991 г. по 2000 г., характеризовался решением вопросов, оставшихся с советских времен, а именно: демаркация границы и укрепление пограничной безопасности. Эти проблемы были успешно решены в конце 1990-х гг. в рамках «Шанхайской пятерки» посредством ряда ключевых соглашений, подписанных Китаем и странами Центральной Азии в 1996 г. (подписанное в Шанхае соглашение между Россией, Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном и Китаем об укреплении доверия в военной области в районе границы) и в 1997 г. (подписанное в Москве соглашение о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы между Китаем, Россией, Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном)[9]. Это привело не только к исторически редкому случаю мирного урегулирования пограничных вопросов, но и создало прочную основу для дальнейшего сотрудничества между Китаем и странами Центральной Азии на основе дружбы и доверия.

Второй этап отношений, с 2001 г. по 2010 г., считается самым плодотворным периодом в отношениях между Китаем и Центральной Азией и отмечен активизацией антитеррористического сотрудничества, созданием ШОС в 2001 г. и быстрым усилением экономического сотрудничества, в результате чего Китай стал одним из крупнейших инвестиционных и торговых партнеров региона, поскольку объем видимых инвестиций и торговли вырос с 1,509 млрд долларов США в 2001 г. до 45,94 млрд в 2012 г. В этот период Центральная Азия стала одним из важнейших поставщиков нефти в Китай и одним из основных направлений китайских иностранных инвестиций[10].

Третий этап начался в 2011 г. и продолжается по сей день. Его основными характеристиками являются усиление и углубление сотрудничества и начало взаимодействия в новых областях, таких как образование, наука и техника, культура, окружающая среда и сельское хозяйство. И все это наряду с сотрудничеством в рамках инициативы «Один пояс, один путь».

Измерения взаимоотношений между Китаем и Центральной Азией

Как было указано выше, за последние несколько десятилетий отношения Китая со странами Центральной Азией довольно быстро продвинулись от успешного решения пограничных вопросов, защиты границ и сотрудничества в области борьбы с терроризмом к укреплению экономических и политических связей, что стало главным приоритетом китайской политики в отношении этого региона[11]. В этом контексте можно выделить как минимум три измерения данных взаимоотношений, описанных ниже.

Геостратегия и безопасность

Центральная Азия имеет важное геостратегическое значение и играет важную роль в сфере безопасности для Китая. Соседи Китая в реги-

оне — это государства, где исламский радикализм и терроризм, отсутствие политической стабильности и растущий национализм стали более очевидными в последние годы[12]. Эти обстоятельства побуждают Китай сотрудничать со странами Центральной Азии и Россией по вопросам безопасности, включая борьбу с терроризмом, как на двусторонней основе, так и в рамках региональных организаций, таких, как ШОС.

Еще одним аспектом безопасности, имеющим огромную политическую значимость для Китая, является проблема уйгурского меньшинства, проживающего в Синьцзян-Уйгурском автономном районе Китая. Синьцзян граничит с Кыргызстаном, который также имеет немногочисленное уйгурское меньшинство, а Организация освобождения Восточного Туркестана (ООВТ) занимается сепаратистской деятельностью в обеих странах[13]. Для Китая этот вопрос наиболее важен с точки зрения угрозы внутреннего терроризма. В то же время, однако, есть вероятность, что эта китайская провинция станет вотчиной террористов из соседних стран. Помимо террористической деятельности уйгуры представляют опасность из-за сепаратизма — их стремления создать собственное государство под названием Восточный Туркестан. Китайское правительство очень чувствительно относится к вопросам сепаратизма, будь то в контексте уйгуров, тибетцев или тайваньцев, и рассматривает сепаратистские движения как прямую угрозу не только политической системе, но и существованию самого государства.

Китай обеспокоен поддержкой со стороны центральноазиатских государств в отношении уйгуров и их сепаратистской деятельности, и чтобы противодействовать этому часто оказывает давление на страны Центральной Азии, где деятельность уйгуров особенно заметна, в первую очередь на Кыргызстан[14]. К примеру, суды в Кыргызской Республике под давлением Китая осудили нескольких уйгуров за теракты и попытки создать отделение уйгурского сепаратистского движения в этой стране, запретили несколько организаций и политических партий, в том числе ООВТ[15], и закрыли ряд газет[16]. Китай также использует ШОС и Конвенцию ШОС о борьбе с терроризмом, чтобы оказывать влияние на центральноазиатские государства в вопросе об уйгурском сепаратизме и терроризме. На основании Конвенции уйгуры в Центральной Азии преследовались местными судами и были экстрадированы в Китай[17].

Существует несколько причин, в связи с которыми Китай рассматривает религиозный экстремизм как такую же опасную угрозу, как и терроризм (хотя он почти не сталкивается с религиозным экстремизмом), а Центральная Азия видит подобную серьезную опасность в сепаратизме (который тоже не является большой проблемой в этом регионе). Эти факторы включают географическую близость, политическое и в некоторой степени культурное сходство, а также определенную зависимость или, точнее, экономические и даже политические выгоды, которые государства Центральной Азии могли бы получить от хороших

и крепких отношений с Китаем, не говоря уже о необходимости решать общие проблемы. Вот почему в рамках ШОС «три зла» — терроризм, сепаратизм и религиозный экстремизм — всегда рассматриваются государствами-членами в единой связке.

Экономическое сотрудничество

Из всех форм сотрудничества между Китаем и странами Центральной Азии экономическое сотрудничество, пожалуй, особенно широко обсуждалось в исследованиях последнего времени, особенно после объявления Китаем инициативы «Один пояс, один путь». Страны Центральной Азии имеют решающее значение для планов Китая более эффективно взаимодействовать с Европой. У Китая также есть прагматические интересы в диверсификации своего импорта природных ресурсов и получении доступа к ресурсам и рынкам Центральной Азии. В то же время углубление экономических отношений с Центральной Азией является частью китайской внешней политики укрепления добрососедских отношений и уже давно начатой политики, нацеленной на то, чтобы играть ведущую роль среди развивающихся стран.

Значимость интересов Китая в Центральной Азии выросла после того, как председатель КНР Си Цзиньпин предложил сначала в сентябре 2013 г. инициативу «Экономический пояс Шелкового пути»[18], а затем осенью 2014 г. инициативу «Один пояс, один путь»[19]. Это вызвало как позитивный интерес, так и обеспокоенность стран региона и международного сообщества в отношении намерений и степени вовлеченности Китая в регионе. Даже до этих инициатив увеличение экономического присутствия Китая и оказание помощи Центральной Азии привело к тому, что лидеры некоторых стран Центральной Азии, хотя и приветствовали участие Китая, начали также выражать «общее опасение, что финансовая помощь Китая может быть токсичным подарком, и что вследствие этой мягкой силы китайские инвестиции могут привести к экономической зависимости и политической вассальной зависимости»[20].

Инициатива «Один пояс, один путь» часто рассматривается в свете политических и научных дискуссий о роли Китая не только в регионе, но и во всей системе международных отношений. Некоторые считают, что это один из аспектов «новой китайской концепции мирового порядка», о которой многое еще неизвестно[21], но которая иногда рассматривается как вызов западному миропорядку[22]. Но что говорят китайские ученые и официальные лица в отношении этой инициативы, а также о роли Центральной Азии в ней и в китайской внешней политике в целом?

«Один пояс, один путь» и роль Центральной Азии во внешней политике Китая

Для китайцев древний Шелковый Путь имеет важную историческую и культурную ценность, олицетворяя необходимость и неизбеж-

ность взаимодействия европейских и азиатских цивилизаций, а также установления правил торговли между ними. Это считается успешным примером взаимовыгодного сотрудничества и торговли между двумя частями мира — и моделью для современной торговли, согласно китайской точке зрения. «Один пояс, один путь» таким образом имеет глубокие исторические корни, накопленный культурный капитал и отражает преемственность. Главная цель этой инициативы — дальнейшее сотрудничество с евразийским пространством и создание сообщества единых интересов среди всех стран региона[23].

Общее культурное наследие и общие проблемы и вызовы объясняют различия в поведении Китая в отношении центральных (и восточных) азиатских стран по сравнению с другими регионами. Китайские эксперты по Центральной Азии и России подчеркивают важную роль, которую Центральная Азия как соседний регион играет для Китая. Однако это не означает, что Китай будет реализовывать особые политические принципы и стратегию в отношении стран Центральной Азии, хотя некоторые политические стратегии в этом регионе отличаются от политики в других регионах из-за географического и стратегического расположения Центральной Азии. Это также не означает, что Центральная Азия более важна для Китая, чем другие регионы, с которыми она сотрудничает. Кроме того, по мнению экспертов, эта инициатива не ограничивается Центральной Азией, но также распространяется и на другие азиатские, европейские и африканские регионы, включенные в инициативу «Один пояс, один путь»[24].

Политическое влияние

Официально Китай заявляет, что стремится содействовать региональному сотрудничеству и добрососедским отношениям со своими соседями в целях гармоничного развития Азии, призывая к взаимному уважению и доверию независимо от различий: «Китай (... не) хочет исключить какую-либо страну из регионального сотрудничества. Процветание, развитие и долгосрочная стабильность Китая скорее открывают новые возможности для его соседей, чем представляют угрозу»[25]. Китай рассматривает углубление сотрудничества со своими соседями как важную часть своих усилий по поддержанию стабильности и мира в этом регионе[26].

Признавая это, некоторые китайские исследователи, тем не менее, утверждают, что китайские отношения с Центральной Азией и инициатива «Один пояс, один путь» помогают Китаю скорее продвигать свой международный имидж и усиливать свое влияние в регионе[27], чем превращать этот регион в свою сферу интересов. Наличие хороших отношений со странами, которые не только имеют сходные традиции и историю, но и обладают подобными политическими системами (а именно недемократическими)[28], также выгодно для имиджа китайского режима в его собственной стране.

Помимо поддержания двусторонних политических отношений со странами Центральной Азии, Китай также сотрудничает с ними в региональных организациях, например, ШОС. Общее мнение китайских ученых заключается в том, что ШОС является хорошей платформой для сотрудничества между Китаем и его партнерами, развивая взаимопонимание и позволяя им совместно решать общие проблемы и противостоять общим вызовам. Для Китая участие в многосторонних институтах и организациях в некоторой степени палка о двух концах. С одной стороны, это приносит пользу Китаю, позволяя ему выступать в роли активного и ответственного игрока, демонстрировать свои мирные намерения и тем самым содействовать тому, чтобы все меньше людей воспринимало Китай как угрозу. Китай также может продемонстрировать свою «приверженность дипломатическому решению проблем и лишать соседние государства возможности объединяться против Китая, даже когда он становится более сильной политической, экономической и военной державой»[29]. С другой стороны, Китаю иногда приходилось жертвовать своими традиционными двусторонними отношениями и пытаться решать проблемы, в том числе весьма чувствительные для Китая, на многосторонней основе, хотя наиболее болезненные вопросы, например, касающиеся суверенитета и целостности государства, будут попрежнему разрешаться КНР на двусторонней основе.

Сосуществование китайских, российских и американских инициатив: сотрудничество или конкуренция — существует ли риск открытого противостояния?

Говоря об отношениях между Китаем и Центральной Азией, важно учитывать общую картину, а именно взаимодействие и сосуществование нескольких крупных региональных и мировых держав — Китая, России и США — в этом регионе. Как уже упоминалось выше, в настоящее время существует не менее трех независимых экономических и политических инициатив с участием государств Центральной Азии, которые были предложены тремя различными и конкурирующими державами: Китай («Один пояс, один путь»), Россия (Евразийский экономический союз (ЕАЭС)) и США («Новый Шелковый Путь» или «Стратегия Шелкового пути»). Факт существования этих инициатив свидетельствует об огромном интересе и значимости Центральной Азии для этих стран. Это также показывает, что в отличие от того, что было в период холодной войны, великие державы сегодня не могут позволить себе недооценивать малые и средние державы или просто использовать их в качестве средства для достижения своих целей в глобальной игре, а скорее должны вовлекать их посредством честной конкуренции и привлекательных предложений. Благодаря своему особому географическому и стратегическому распо-

ложению Центральная Азия находится в ситуации, когда она может выбрать для себя лучшую из имеющихся альтернатив. Страны Центральной Азии стремятся увеличить свою политическую и экономическую независимость, одновременно пытаясь получить поддержку великих держав, максимально используя экономические и политические выгоды от этого и стараясь не попадать под чрезмерное внешнее влияние или контроль. Сосуществование трех различных инициатив обеспечивает идеальные условия для достижения Центральной Азией максимальной выгоды, избегая прямого контроля.

Но какова точка зрения Китая на сосуществование этих трех инициатив и как Китай рассматривает свои собственные перспективы в Центральной Азии?

Китайские специалисты по Центральной Азии и России прогнозируют, что политическая конкуренция будет расти, но не приведет к прямой конфронтации. Три основные силы в регионе будут либо углублять свою конкуренцию, либо противостоять друг другу, либо три существующие инициативы будут сливаться друг с другом в форме экономического сотрудничества. Последний сценарий рассматривается как наиболее желательный, поскольку он принесет пользу каждой участвующей стороне. В то же время китайские эксперты считают, что независимо от того, какая из инициатив возобладает, Центральная Азия будет интегрирована в транспортные сети и другую инфраструктуру[30].

Сохранение дружественных и мирных взаимоотношений имеет решающее значение как для Китая, так и для России. Влияние Китая на Центральную Азию и деятельность в этом регионе, который Россия традиционно рассматривает как часть своей сферы интересов, может вызвать некоторое раздражение со стороны Москвы. Официально после объявления китайской инициативы председатель КНР Си Цзиньпин заявил, что Китай не стремится создать сферу влияния или доминирования в регионе и призвал к сотрудничеству с Россией. Это послание было направлено на то, чтобы показать Москве, что Китай не собирается оспаривать роль России в центральноазиатском регионе, а скорее желает работать вместе или параллельно в атмосфере сотрудничества. Китайские исследователи (возможно, также чтобы снизить озабоченность по поводу возможного желания Китая превратить Центральную Азию в китайскую сферу влияния), со своей стороны заявили, что отношения между Китаем и Центральной Азией являются нормальной частью китайской дипломатии и общей внешней политики[31].

По мнению китайских экспертов по этому региону, создание и реализация инициативы «Один пояс, один путь» не противоречит ЕАЭС, а скорее дополняет усилия, которые укрепляют взаимное сотрудничество в Центральной Азии и между Европой и Азией[32]. Это даже стало официальной позицией ШОС, членами которой являются как Россия, так и Китай. ШОС официально поддерживает как китайскую инициати-

ву «Один пояс, один путь», так и российский проект ЕАЭС, и в последнее время уделяет этим инициативам все больше внимания[33].

С точки зрения Китая, три инициативы, в том числе американский «Новый шелковый путь», могут сосуществовать мирно и быть взаимодополняющими, поскольку их объединенные преимущества могут привести к плодотворному взаимовыгодному сотрудничеству, при котором слабые стороны каждой инициативы компенсируются сильными сторонами других. Сила американской инициативы «Новый шелковый путь» заключается в ее относительно сбалансированной внутренней политической структуре, в которой нет ведущих стран и обычных участников, а страны Центральной Азии, Афганистана и стран Юго-Восточной Азии выполняют равные по значимости функции. ЕАЭС силен из-за существующих политических связей между Центральной Азией и Россией со времен СССР, но России не хватает экономической мощи, в то время как Китай, несомненно, является самым сильным экономическим игроком в регионе. В то же время одним из недостатков инициативы «Один пояс, один путь», как заявили китайские эксперты, является игнорирование гуманитарных вопросов в этих взаимоотношениях. Существует также разрыв и даже конфликт между имиджем Китая и его провозглашенными целями в Центральной Азии. Это связано не только с историческими факторами и неправильным толкованием намерений и действий Китая со стороны центральноазиатских государств, но также является результатом некоторых неудачных китайских стратегий и риторики в отношении своего сотрудничества с Центральной Азией, а также вопроса о «Китайской угрозе»[34]. Китайские эксперты считают, что среднеазиатская элита недостаточно глубоко понимает Китай; она с нетерпением ждет расширения экономического участия Пекина в регионе, тем не менее, выражая свою глубокую озабоченность по поводу этого. В краткосрочной перспективе у ЕАЭС, возглавляемого Россией, есть больше возможностей для успеха, тогда как в долгосрочном плане наибольший потенциал имеет китайский проект «Один пояс, один путь»[35].

В политическом плане инициатива «Один пояс, один путь» построена на идее мирного сосуществования, провозглашенной для содействия взаимовыгодному сотрудничеству для всех участников и открытой для членства для каждого государства в Европе и Азии. Так как пространство сотрудничества охватывает все страны, желающие участвовать в нем, инициатива направлена на содействие миру и развитию. Такие проблемы, как кризис в Украине, решение которых требует многосторонних переговоров и компромиссов, будут сведены к минимуму, если Украина примет участие в такого рода евразийских инициативах и не будет вынуждена выбирать между «Востоком» и «Западом». В то же время было четко указано, что эта инициатива не может быть навязана ни одной стране и не может способствовать интересам только одной

страны. Инфраструктурные и технологические достижения XXI века создали идеальные условия для реализации инициативы «Один пояс, один путь», и то, что нужно теперь — это дух взаимовыгодного сотрудничества и взаимовыгодный обмен идеями[36].

Заключительные ремарки

Китай очень заинтересован в сохранении мирной и устойчивой ситуации в Центральной Азии, поскольку стабильность Китая и особенно его западных провинций сильно зависит от стабильности этого региона. Вот почему ключевыми областями интенсификации отношений между Китаем и Центральной Азией в последние два десятилетия были безопасность границ, а также предотвращение нестабильности и подавление активности сепаратистов в западных провинциях Китая, особенно в Синьцзян-Уйгурском автономном районе. Что касается экономического сотрудничества с Центральной Азией, то Китай заинтересован не только в освоении природных ресурсов и рынков, но также в развитии своих западных провинций и включении их в региональные и глобальные рынки, а также в создании всеобъемлющих и кооперативных отношений с государствами в регионе, которые выходят за рамки чисто политических или экономических выгод[37].

Примечания:

[1] Информацию по вопросам политики США в Центральной Азии и сотрудничества между США и Центральной Азией в сфере противодействия терроризму можно найти на сайте Азиатско-Тихоокеанского центра исследований в области безопасности: http://www.apcss.org, а также государственного департамента США: http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2012/182643.htm

[2] См. *Мальцев А.* Особенности политики КНР в Центральной Азии в оценках российских и западных ученых // Сравнительная политика и геополитика. — 2012. — № 4. — С. 17–31. Здесь: С. 17.

[3] См., напр.: European Parliament. Directorate-General for External Policies. Old games, new players: Russia, China and the struggle for mastery in Central Asia. — August 2012 // http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPOINTA_SP(2012)491436

[4] См.: *Zhuangzhi S.* The Relationship between China and Central Asia // Akihiro I. (ed.). Eager Eyes Fixed on Eurasia. Vol 1: Russia and Its Neighbors in Crisis. — Slavic Eurasian Studies. — № 16—1/2007. — Pp. 41–63 // http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no16_1_ses/contents.html

[5] См.: *Ning Zh.* Zhuanjiajieshao: zhongguo yu zhongya guojia jiaowang hezuo san jieduan [Эксперты: Три фазы торговли и сотрудничества Китая со странами Центральной Азии]. Renminwang — zhongguo gongchandang xinwenwang. 7 September 2013.

[6] См.: *Huasheng Zh.* Qianping zhongemei sandazhanluezaizhongya de gongchu [Краткий комментарий о сосуществовании трех великих стратегий Китая, России и США в Центральной Азии] // Guoji-guancha. — 1/2014. — Pp. 96–109. Здесь: p. 105.

[7] См.: *Hauff L. v.* A Stabilizing Neighbor? The Impact of China's Engagement in Central Asia on Regional Security. — DGP Analyse 3/2013.

[8] См.: *Lamoureux D.* The Shanghai Cooperation Organization: Assessing China // Journal of Energy Security. — 14 December 2001 // http://www.ensec.org/index.php? Itemid= 386&catid=121: contentenergysecurity1111&id=331: the-shanghai-cooperation-organization-assessing-chinas-energy-strategy-in-central-asia&option=com_content& view=article

[9] См.: *Ning Zh.* Там же (Ссылка 5).

[10] См.: там же.

[11] См.: *Мальцев А.* Указ. соч. (Ссылка 2). Здесь: С. 17–18.

[12] См.: *Omelicheva M. Y.* Counterterrorism Policies in Central Asia. London, 2011.

[13] См.: *Omelicheva M. Y.* Convergence of Counterterrorism Policies: A Case Study of Kyrgyzstan and Central Asia // Studies in Conflict & Terrorism. — 10/2009. — P. 893–908. Здесь: P. 899–900.

[14] См.: там же. P. 889.

[15] См.: *Жусупалиев Э.* Закон о борьбе с экстремизмом принят в Кыргызстане // Fergana.ru. — 7 сентября 2005 г.

[16] См.: *Chien-peng Ch.* The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia // The China Quarterly. — December 2004. — P. 989–1009. Здесь: P. 999.

[17] См.: *Omelicheva M. Y.* Counterterrorism Policies in Central Asia (Ссылка 12). Здесь: P. 61–62.

[18] См.: *Huasheng Zh.* Там же (Ссылка 6). Здесь: P. 98.

[19] См.: *Zhiping P.* Zhongya diyuan zhengzhiboyi ji qi xindongxiang [Новые тенденции в геополитической игре в Центральной Азии] // Shihezi daxue xuebao (zhexue shehui kexueban). —2/2015. — P.1—3. Здесь: P. 3.

[20] *Lamoureux D.* Там же. (Ссылка 8).

[21] См.: *Мальцев А.* Указ. соч. (Ссылка 2). Здесь: С. 17. По поводу дискурсов российских, европейских и американских исследователей относительно места Китая в системе международных отношений и глобальной политике см. здесь: С. 17–18.

[22] См.: *Godehardt N.* No End of History. A Chinese Alternative Concept of International Order? — SWP Research Paper 2016/RP02. January 2016.

[23] См.: *Guangcheng X.* Sichouzhilu de lishi jiazhi yu dangdai qishi [Историческая ценность и значимость Великого Шелкового пути сегодня] // Guangming ribao. 20 October 2014.

[24] См.: Новый Шелковый путь: стратегические интересы России и Китая (Интервью с Чжао Хуашэном). Российский совет по международным делам. 20 декабря 2013 // http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/interview/novyy-shelkovyy-put-strategicheskie-interesy-rossii-i-kitaya/?sphrase_id=526288

[25] Information Office of the State Council of the People's Republic of China. China's Peaceful Development.White Paper. 6 September 2011.III. China's Foreign Policies for Pursuing Peaceful Development // http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7126562.htm

[26] См.: *Liping X.* How China thinks about national security // Huiskin R. (ed.). Rising China: Power and Reassurance. — March 2009. — P. 103—118.Здесь: P. 107 // http://press.anu.edu.au?p=61661

[27] См.: Новый Шелковый путь: стратегические интересы России и Китая (Интервью с Чжао Хуашэном). (Ссылка 24).

[28] Здесь Кыргызстан является чем-то вроде исключения благодаря его усилиям в области демократического развития, но даже Кыргызстан до сих пор нельзя считать примером типичной и функционирующей демократии.

[29] *Gill B.* China's new security multilateralism and its implications for the Asia-Pacific region // Stockholm International Peace Research Institute (ed.). / SIPRI Yearbook 2004. — Oxford, 2004. — P. 207–230. Здесь: P. 230.

[30] См.: *Huasheng Zh.* Там же. (Ссылка 6). Здесь: P. 109.

[31] См.: Новый Шелковый путь: стратегические интересы России и Китая (Интервью с Чжао Хуашэном) (Ссылка 24).

[32] См.: Там же.

[33] См.: *Albert E.* The Shanghai Cooperation Organization. Council on Foreign Relations. CFR Backgrounders. 14 October 2015 // http://www.cfr.org/china/shanghai-cooperation-organization/p10883

[34] Подробнее об имидже Китая в Центральной Азии и возможностях его улучшения см.: *Huasheng Zh.* Xinxiangjianshe: Zhongguo shenru zhongya de bijing zhilu [Формирование имиджа: единственный способ для Китая, чтобы проникнуть в Центральную Азию] // Xinjiang shifan daxue xuebao (Zhesheban). 4/2015. P. 65–75.

[35] См.: *Huasheng Zh.* Там же (Ссылка 6). Здесь: P. 109.

[36] См.: *Guangcheng X.* Там же (Ссылка 23).

[37] См.: Новый Шелковый путь: стратегические интересы России и Китая (Интервью с Чжао Хуашэном) (Ссылка 24).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Перечень используемых сокращений

АДОВСЕ	адаптированныйДоговор об обычных вооруженных силах в Европе
АИС	Англо-ирландское соглашение
АОП	Агентство ЕС по защите основных прав
АС	Африканский Союз
АТЭС	Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
БПЛА	беспилотные летательные аппараты
ВВП	валовый внутренний продукт
ВВС	военно-воздушные силы
ВКНМ	Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств
ВТО	Всемирная таможенная организация
БКДЭОС	Бюро Координатора ОБСЕ по деятельности в области экономики и окружающей среды
БНЭ	борьба с насильственным экстремизмом
БПЛА	беспилотные летательные аппараты
ВПЛ	внутренне перемещенные лица
ВТО	Всемирная торговая организация
ГАТТ	Генеральное соглашение о тарифах и торговле
ГПВУ	Группа планирования высокого уровня
ДОВСЕ	Договор об обычных вооруженных силах в Европе
ДПТУ	Департамент по противодействию транснациональным угрозам
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕС	Европейский союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН
ЕЭС	Европейское экономическое сообщество
ИРА	Ирландская республиканская армия
КМК	Контрольная миссия в Косово
КМП	Комиссия международного права
КПУ	Координатор проектов ОБСЕ в Украине
МККК	Международный комитет Красного Креста
КНР	Китайская Народная Республика
КСДЛ	Комитет старших должностных лиц

МГИМО	Московский государственный институт международных отношений
МДБ	меры укрепления доверия и безопасности
МИД	министерство иностранных дел
МНПО	международная неправительственная организация
МоВ	меморандум о взаимопонимании
МОМ	Международная организация по миграции
МООНК	Миссия ООН в Косово
МОТ	Международная организация труда
МП	мониторинговое подразделение
МУДБ	меры укрепления доверия и безопасности
НКО	некоммерческая организация
НПО	неправительственная организация
НРГ	неофициальная рабочая группа
СБСЕ	Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОГО	организация гражданского общества
ОДКБ	Организация Договора о коллективной безопасности
ОЕСУ	Общая европейская система убежища
ОМИК	Миссия ОБСЕ в Косово
ООВТ	Организация освобождения Восточного Туркестана
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПМ	операция по поддержанию мира
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПА	Парламентская ассамблея ОБСЕ
ПК	проект конвенции
ПО	полевая операция
ППС	подразделение по обучению полицейской службы
ПРО	противоракетная оборона
ПРООН	Программа развития ООН
ПС	Постоянный совет
ПССМИ	Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации
РДР	демобилизация и реинтеграция
РСБ	реформа сектора безопасности
РФ	Российская Федерация
РЭЦ	Региональный экологический центр
СБУ	Служба безопасности Украины
СДПГ	Социал-демократическая партия Германии
СЕ	Совет Европы

СММ	Специальная мониторинговая миссия в Украине
СНГ	Содружество Независимых Государств
СДЛП	Социал-демократическая и лейбористская партия
СООНО	Силы ООН по охране в Боснии
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
США	Соединенные Штаты Америки
СЦКК	Совместный центр по контролю и координации
СЭВ	Совет экономической взаимопомощи
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
УКГВ ООН	Управление ООН по координации гуманитарных вопросов
ФРГ	Федеративная Республика Германии
ФСБ ОБСЕ	Форум по сотрудничеству в области безопасности
ЦПК	Центр по предотвращению конфликтов ОБСЕ
ШОС	Шанхайская организация сотрудничества
ЭКОВАС	Экономическое сообщество западноафриканских стран
ЮАР	Южно-Африканская Республика
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
ЮНОДК	Управление ООН по наркотикам и преступности
ЭНВСЕК	инициатива «Окружающая среда и безопасность»

Об авторах

Ахмед Риим	член исследовательской сети *VOX-Pol Network of Excellence*, научный сотрудник Института исследования проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (*IFSH*); Гамбург
Байок Анастасия	научный сотрудник Центра по исследованию ОБСЕ (*CORE*) при Институте исследования проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (*IFSH*); Гамбург
Боштянчич Пулько Ивана	руководитель проектов и научный сотрудник Центра европейской перспективы (*CEP*); Любляна
Бурштедде Давид	сотрудник Офиса Генерального Секретаря ОБСЕ, Секретариат ОБСЕ; Вена
Верба Вайдотас	посол, координатор проектов ОБСЕ в Украине; Киев
Гертхейс Свенья	научный сотрудник (до сентября 2016 г.) института им. Лейбница «Гессенский фонд по исследованию мира и конфликтов» (*HSFK*); Франкфурт
Дойл Киран	руководитель проектов Института им. Кеннеди Ирландского национального университета; Мейнут
Корри Джеффри	адъюнкт-лектор Института им. Кеннеди Ирландского национального университета; Мейнут
Лихтенштейн Штефани	автор и эксперт в области международных отношений; главный редактор «Секьюрити и Хьюман Райтс Монитор»; бывший старший референт по политическим вопросам в Канцелярии Генерального секретаря ОБСЕ; Вена
Любер Ханс Георг	Оберст, советник по военным вопросам швейцарской миссии ОБСЕ; Вена
Майер Лариса Дарья	магистр в области проблем мира и политики безопасности (*MPS*); Шаффхаузен/Гамбург
МакЛеод Шан	посол, руководитель делегации Соединенного Королевства в ОБСЕ; Вена
Манниц Сабине	руководитель программы «Glocal Junctions» и член правления в институте им. Лейбница «Гессенский фонд по исследованию мира и конфликтов» (*HSFK*); Франкфурт
Марсиак Флоран	заместитель Генерального секретаря и научный сотрудник Австрийско-французского центра по сближению в Европе; Вена

Пешко Марсель	посол, директор Центра по предотвращению конфликтов ОБСЕ; Вена
Рихтер Вольфганг	Оберст в отставке, научный сотрудник в исследовательской группе в области политики безопасности Фонда «Наука и Политика» (*SWP*) — Немецкого института международных отношений и безопасности; с 2005 по 2009 гг. руководитель военной секции Постоянного представительства Германии при ОБСЕ; Берлин
Симоне Лоик	старший специалист в области внешнего сотрудничества в Отделе внешнего сотрудничества в Офисе Генерального секретаря ОБСЕ, Секретариат ОБСЕ; Вена
Тудыка Курт П.	профессор эмерит, на протяжении многих лет — главный редактор Ежегодника ОБСЕ; Бонн
Флессенкемпер Тобиас	руководитель балканского проекта и старший научный сотрудник Международного Центра Европейского Образования (*CIFE*); руководитель организации *elbarlament*; Ницца и Берлин/Кёльн
Флор Патриция	посол, Уполномоченная Федерального правительства по вопросам разоружения и контроля над вооружениями; руководитель отдела по международному порядку, ООН и контролю над вооружениями в МИД ФРГ; Берлин
Фрёли Жан-Пьер	начальник Секретариата БДИПЧ и советник по политическим вопросам, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ); Варшава
Хопманн П. Терренс	профессор в области международных отношений, руководитель программы по управлению конфликтами в Школе углубленных международных исследований им. Джонса Хопкинса; профессор эмерит в области политологии, бывший директор Глобальной программы безопасности в Институте международных отношений им. Уотсона в Университете Брауна; Вашингтон/Провиденс, Род-Айлэнд
Хайнс Пэт	адъюнкт-лектор Института им. Кеннеди Ирландского национального университета; Мейнут
Цельнер Вольфганг	заместитель директора Института исследования проблем мира и политики безопасности (*IFSH*) при Университете Гамбурга и директор Центра по исследованию ОБСЕ (*CORE*); Гамбург
Чепурина Мария	советник Президента Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ); сотрудник контактного центра по вопросам миграции (2015—2016 гг.); координатор программ ПА ОБСЕ по Центральной Азии; бывший координатор проекта Хельсинки+40 ПА ОБСЕ; Копенгаген

Шернбек Нико	научный сотрудник и аспирант в институте им. Лейбница «Гессенский фонд по исследованию мира и конфликтов» (*HSFK*); менеджер проектов в программе «Диалог, посредничество и структуры по поддержанию мира» организации *Berghof Foundation*; сотрудник специальной рабочей группы немецкого председательства в ОБСЕ в 2016 г.; руководитель программной области *Peace Support* в *Polis 180*; Франкфурт/Берлин
Шлихтинг Урзель	старший научный сотрудник Института исследования проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (*IFSH*); Гамбург
Шмидт Ханс-Йоахим	научный сотрудник, руководитель проектов в программной области «международная безопасность» в институте им. Лейбница «Гессенский фонд по исследованию мира и конфликтов» (*HSFK*); Франкфурт
Штайнмайер Франк-Вальтер	министр иностранных дел Германии, Действующий председатель ОБСЕ в 2016 г.; Берлин

OSZE
OSZE
OSZE