



## Ежегодник ОБСЕ 2019

**25**

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



ББК 66.4(0)  
Е 36

Перевод с немецкого и английского:

**Роман Доброхотов**

Главный редактор: **Урзель Шлихтинг**, Гамбург

Координатор: **Альона Шестопалова**, Гамбург

Сотрудники редакции:

**Каролин Тейлор**, Гамбург, **Олена Сивуда**, Мюнхен

Редактор-консультант: **Андрей Загорский**, Москва

**Ежегодник ОБСЕ 2019:** Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – Гамбург, 2020. – 296 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 (Европейский центр исследований в области безопасности имени Джорджа К. Маршалла) 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 978-3-8487-6500-3 (англ. издание)

© Институт исследования проблем мира и политики безопасности, Гамбург

# Содержание

## ***Мирослав Лайчак***

Председательство Словакии в ОБСЕ в 2019 году:  
призыв к укреплению многосторонности и  
расширению диалога.....9

## **Часть I. Развитие ситуации**

### **ОБСЕ и европейская безопасность**

#### ***Томас Гремингер***

Поддержание мира, устойчивое  
развитие: роль ОБСЕ.....18

#### ***Владимир Ф. Пряхин***

Гамбург, сорок лет спустя. *К 40-й годовщине*  
*Научного форума СБСЕ/ОБСЕ*.....41

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

#### ***Екатерина Дороднова***

Большие надежды армянской революции:  
демократия против стабильности?.....56

***Томас Кунце***

Политическая преемственность в  
Центральной Азии: пример Казахстана.....82

## **Часть II. Задачи, инструменты, средства, механизмы и процедуры**

### **Предотвращение конфликтов и урегулирование споров**

***Коно Джардулло,  
Уолтер Дорн,  
Даниэль Стодилка***

Технологические инновации в ОБСЕ:  
Специальная мониторинговая миссия в Украине.....101

***Гюнтер Бехлер***

Использование статус-кво как возможности:  
опыт ОБСЕ в области урегулирования  
конфликтов на примере Южного Кавказа.....133

***Уильям Х. Хилл***

Молдавия — Приднестровье:  
прогресс и политический кризис.....155

# **Концепция всеобъемлющей безопасности: три измерения и межизмеренческие вызовы**

***Анита Данка***

Вклад мониторинга собраний БДИПЧ  
в обеспечение свободы  
мирных собраний в регионе ОБСЕ.....181

***Арлем Дезир***

Безопасность журналистов  
как приоритет ОБСЕ.....205

***Эзра Буттанри***

Изменение климата,  
глобальная безопасность и ОБСЕ.....214

## **Часть III. Об организации**

### **Институты и структуры ОБСЕ**

***Ламберто Дзанньер,***

***Элеонора Лотти***

Интеграция неоднородных обществ  
как инструмент предотвращения конфликтов.  
Опыт Верховного комиссара ОБСЕ  
по делам национальных меньшинств.....244

## **Внешние связи и влияния**

***Анастасия Байок***

Вызовы и восприятие угроз в  
отношении Центральной Азии в Китае и ЕС.....265

## **Приложения**

Список авторов.....293



## **Председательство Словакии в ОБСЕ в 2019 году: призыв к укреплению многосторонности и расширению диалога**

Созданное почти 45 лет назад в качестве противоядия от болезненных разногласий времен холодной войны в Европе, Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) преодолело железный занавес и создало то, что было немыслимо в то время: платформу для диалога между Востоком и Западом с общей целью достижения мира, стабильности и процветания на континенте.

В 1995 году Совещание стало Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). С тех пор ОБСЕ превратилась в крупнейшую в мире региональную организацию по безопасности, мандаты которой охватывают политическую и управленческую поддержку, миссии по наблюдению за выборами, полевые операции, права человека, а также вопросы социального, экономического и экологического развития. Но одна основополагающая характеристика сохранилась и по сей день: ОБСЕ остается единственной платформой для диалога, где 57 государств-участников в Европе и за ее пределами — большие или маленькие, сходные или различные по взглядам — собираются вместе с равными голосами и равными правами для обсуждения совместного подхода к безопасности.

Когда в 2019 году Словакия взяла на себя председательство в ОБСЕ, сменив на этом посту Италию, мы были глубоко польщены великой честью и доверием, оказанными

такой маленькой стране, как наша, но при этом полностью осознавали ту огромную ответственность, которую это повлекло за собой. Мы были далеки от наивной мысли о том, что всего за один год сможем изменить судьбу многостороннего сотрудничества, региона или Организации. Но, несмотря на все естественные ограничения, мы были полны решимости изменить ситуацию для людей на местах там, где это особенно важно, открыть новые возможности для диалога, вновь и вновь подтвердить те основы, о которых мы порой забываем, — и мы сделали это, полностью осознавая, как высоки ставки. Поэтому в 2019 году мы направили нашу работу на благо людей, диалога и стабильности в регионе ОБСЕ, сосредоточившись в особенности на трех направлениях.

### *Продолжающиеся конфликты в Европе: тревожные тенденции*

Неудивительно, что одним из главных приоритетов для нас был конфликт в Украине и вокруг нее. Количество жертв, которые мы наблюдали на востоке Украины за последние пять лет, превышает все, что мы видели в других странах Европы в этом столетии. Однако настоящая трагедия становится очевидной только тогда, когда смотришь на сотни тысяч людей, серьезно пострадавших от конфликта, живущих вблизи линии соприкосновения в тяжелейших условиях. Их ежедневная борьба не попадает на первые полосы наших газет, но она совершенно реальна.

В январе все выглядело мрачно. Мы только что видели всплеск напряженности, и путь вперед казался неопределенным.

Именно поэтому мы решили уделить основное внимание людям, стремясь найти конкретные пути облегчения их страданий. В начале года мы предложили девять простых и осязаемых мер укрепления доверия по таким вопросам, как улучшение ситуации с контрольно-пропускными пунктами, со-

действие обмена задержанными, активизация гуманитарного разминирования и, что важно, ремонт поврежденного моста в Станице Луганской. Мост стал моей личной миссией в 2019 году просто потому, что в январе во время моей первой поездки в Украину в качестве Действующего председателя я был потрясен увиденным — страданиями этих людей (большинство из них пожилые), которые им пришлось пережить при переходе моста. Из-за ущерба, нанесенного мосту конфликтом, такие простые дела, как получение пенсии или обращение за медицинской помощью, оказывались опасными для жизни. Но в ноябре этого года после интенсивных переговоров поврежденный мост был отремонтирован, и теперь они могут безопасно и достойно перейти его; это важный символ прогресса и надежды.

Мы также наблюдаем прогресс в связи с другими нашими гуманитарными мерами укрепления доверия. После четырех поездок в Украину в качестве председателя ОБСЕ я могу подтвердить, что Трехсторонняя контактная группа (ТКГ) и Специальная мониторинговая миссия в Украине (СММ) проводят на местах большую работу, продолжая усилия по облегчению страданий людей. Фактически более 1300 наблюдателей СММ под новым руководством посла Яшара Халита Чевика стали глазами и ушами международного сообщества на местах.

В 2019 году мы также стали свидетелями того, что никто из нас не предсказывал: убедительная победа президента Владимира Зеленского с его твердой решимостью положить конец войне на востоке страны продемонстрировала силу политической воли. С тех пор мы наблюдаем беспрецедентный политический прогресс, кульминацией которого стал первый за три года саммит «нормандской четверки» в Париже, принесший конкретные результаты, такие как прекращение огня, дополнительные зоны разъединения и второй обмен заключенными, за которым через четыре месяца последует еще одна встреча. Все это представляет собой реальные шаги на

пути к реализации нашего лучшего и единственного шанса на политическое решение — Минских соглашений. И нам необходимо сохранить эту чрезвычайно важную динамику.

К сожалению, Украина — не единственная в Европе страна, где ведутся военные действия. И в других странах люди продолжают страдать от негативного воздействия неурегулированных конфликтов. Что касается Нагорного Карабаха, там сохраняется реальная опасность эскалации. В Грузии люди часто сталкиваются с отказами в основных свободах, таких как свобода передвижения. В процессе приднестровского урегулирования позитивно то, что на Совете министров в Братиславе нам удалось принять Заявление министров о переговорах в формате «5+2», но без конкретных обязательств по продвижению вперед, прогресс, достигнутый в последние годы, рискует отступить назад. Во всех этих случаях усилия ОБСЕ по ослаблению напряженности и открытию каналов для нового диалога остаются бесценными, и очевидно, что Организация будет первой, кто предложит свою поддержку конкретным шагам на пути к миру.

Однако мы не можем сосредоточиться только на сегодняшних конфликтах. Мы должны также реагировать на другую тенденцию.

### *Неопределенность вокруг будущих угроз миру и безопасности*

В качестве второго приоритета для своего председательства Словакия выбрала тему «Более безопасное будущее». Во всем мире вызовы миру и безопасности в последние годы быстро меняются; обнаружить их не так легко, как раньше. В настоящее время больше конфликтов происходит внутри стран, а не за их пределами. Во многих случаях негосударственные формирования превосходят по численности регулярные вооруженные силы. Кибератаки или решения пойти по пути насильственного экстремизма не сопровождаются сире-

нами или сигнальными огнями. Движущие силы конфликтов как никогда обширны и сложны — от изменения климата до антисемитизма, ненависти и нетерпимости.

Для достижения безопасности в Европе мы должны не только реагировать на эти реалии, но и сканировать горизонты в поисках новых. Предметом рассмотрения должны быть все новые и возникающие вызовы — от энергетики, природных ресурсов и изменения климата до киберугроз. Мы должны также серьезно использовать возможности в других областях, таких как полное вовлечение в нашу работу женщин и молодежи, и поддерживать долгосрочные превентивные меры, такие как управление сектором безопасности и его реформирование. Среди ключевых областей, в которых можно добиться позитивных изменений, также задействование таких инструментов ОБСЕ, как структурированный диалог, или обеспечение того, чтобы эти инструменты могли развиваться, например, путем модернизации Венского документа.

Я рад, что в этом году на встрече Совета министров в Братиславе нам удалось принять две юбилейные декларации — по случаю 25-й годовщины принятия Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности, и Принципов, регулирующих нераспространение. Однако юбилейных текстов недостаточно для продвижения нашей организации вперед.

Серьезную озабоченность в отношении планирования более безопасного будущего вызывает то, что, хотя работа с демократическими институтами и правами человека остается краеугольным камнем нашего понимания всеобъемлющей безопасности, становится все труднее проводить ежегодное Сопровождающее совещание по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения (СРВЧИ) ОБСЕ — крупнейшую в Европе ежегодную конференцию по правам человека и демократии. Обсуждение условий неделями не способствует безопасности, правам человека и процветанию в регионе, а также не помогает людям на местах. В декабре этого года в

Братиславе я очень четко изложил эту мысль министрам и надеюсь, что в предстоящие годы мы увидим определенную гибкость и прогресс.

*Опасности, с которыми сталкивается наш многосторонний порядок*

Наконец, третья тенденция, с которой мы имели дело и которой стремились противостоять в 2019 году, связана с опасностями, стоящими перед нашим многосторонним порядком. В наши дни многосторонность стала модным словом, но ее смысл уходит в глубь веков. Это идея о том, что вместе мы можем добиться большего, чем в одиночку, что сотрудничество и диалог могут предотвращать конфликты и создавать возможности; что, как бы ни были непохожи 57 государств-участников региона ОБСЕ — от Ванкувера до Владивостока, — совместные решения наших общих проблем, скорее всего, останутся неизменными.

ОБСЕ — это многосторонность в действии, но организация в этом не одинока, она действует в довольно людном ландшафте. В 2019 году Словакия работала над поддержкой взаимодополняющих партнерств в этой области — от региональных организаций, таких как Европейский Союз, до глобальных рамок ООН. Вот почему я рад, что мы завершили работу над совместным заявлением с Генеральным секретарем ООН, которое дополнит рамки сотрудничества и координации между двумя нашими организациями.

В последнее время мы слышим все больше и больше голосов в поддержку многосторонности. То же самое мы услышали от более чем пятидесяти лиц, принимающих решения, которые в этом году участвовали в работе Совета министров в Братиславе. И мы видели это на примере двух стран — Швеции и Польши, — которые продемонстрировали свое стремление принять эстафету и выразили решимость возглавить Организацию в 2021 и 2022 годах соответственно. При

председательстве Албании в 2020 году это обеспечивает нам преемственность и возможность для более долгосрочного планирования. И я благодарю все три страны за то, что они приняли этот вызов.

Однако, хотя высказывания в поддержку многосторонности дают весьма позитивный эффект, и мы должны продолжать это делать, одни лишь наши слова ничего не изменят. Вот почему я в преддверии заседания Совета министров в Братиславе выступил с Братиславским призывом<sup>1</sup>, призвав своих коллег подтвердить то, во что мы все верим — сотрудничество, диалог, наши принципы и обязательства, совместные решения, — и тем, как мы ведем наши повседневные дела, продемонстрировать нашу веру в сами основы ОБСЕ.

Многосторонность требует приверженности и компромисса, или консенсуса в случае ОБСЕ.

И хотя ко мне присоединилось более 40 министров, итоги наших переговоров нарисовали иную картину. Мрачная реальность 2019 года заключается в том, что мы не в состоянии найти консенсус, адаптироваться к изменяющейся обстановке в области безопасности вокруг нас; мы не располагаем всем необходимым, чтобы реагировать на вызовы сегодняшнего и завтрашнего дня.

Если мы не можем договориться даже об основах, начиная с годового бюджета и заканчивая повесткой дня наших мероприятий, какие у нас шансы реализовать полное видение Хельсинкского Заключительного акта?

Для мира и стабильности в Европе важнейшее значение имеет приверженность многосторонности.

На протяжении всего года, будь то в рамках серии председательских диалогов с постоянными представителями в Вене или в ходе нашей неофициальной встречи на уровне министров в Высоких Татрах в Словакии, я слышал, что 57 государств-участников ОБСЕ верят в нашу региональную многостороннюю систему, в принципы, которые отстаивает Орга-

низация, в ориентированный на решения и интерактивный диалог и в нашу общую ответственность перед людьми на местах.

И я сам, когда посетил 15 полевых операций ОБСЕ, стал свидетелем незаменимой роли и огромного потенциала ОБСЕ в осуществлении мечты о прочном мире в Европе.

Но на переговорах в ходе встречи Совета министров в этом году, продолжившихся после того, как министры покинули Братиславу, я не увидел проявления этого духа. И здесь я еще раз повторю свой призыв ко всем государствам-участникам продемонстрировать свою приверженность не просто словами, а действиями.

Настало время передать бразды правления Албании на период до 2020 года. И все, что осталось, — это моя искренняя надежда на то, что в 2019 году Словакия внесла небольшой, но важный вклад в укрепление нашей региональной многосторонней системы и что выгоду от этого почувствуют не только в Вене, но и люди на местах.

### ***Примечания***

---

<sup>1</sup> OSCE, OSCE Chair Lajčák kicks off 26th Ministerial Council with his “Bratislava Appeal”; calls for increased flexibility and willingness to compromise, Bratislava, 5 December 2019. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/441173>



## Поддержание мира, устойчивое развитие: роль ОБСЕ

### *Введение*

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня-2030)<sup>1</sup> создала глобальные рамки, общий язык и общие цели, которые могут объединить всех нас ради преобразования нашего мира. Правительства включают эти цели в национальные планы и свою политику. Доноры пользуются ими как ориентиром при выборе объектов поддержки. Лидеры деловых кругов демонстрируют приверженность делу, а гражданское общество мобилизует свои усилия для содействия созданию дальнейшего импульса. В 2019 году мы провели важный обмен мнениями по вопросу о том, как ОБСЕ содействует осуществлению целей в области устойчивого развития (ЦУР) и как эти цели помогают фокусировать работу ОБСЕ. Благодаря своему широкому членскому составу, географическому охвату, организационным возможностям и глубоким экспертным знаниям по многочисленным вопросам безопасности, а также своим институтам, полевым операциям и программной деятельности ОБСЕ располагает значительным потенциалом и возможностями для поддержки осуществления ЦУР на национальном уровне. В то время как некоторые государства-участники ОБСЕ не проявляют стремления официально связать работу ОБСЕ с ЦУР, многие другие высказываются в поддержку этого. Они отмечают, что всеобъемлющая концепция безопасности ОБСЕ и целостный характер Повестки дня-2030 хорошо сочетаются друг с другом, а не только с ЦУР-16 («Мир, правосудие и эффективные институты»). Они указывают, что осуществление ЦУР — общая обязанность всех государств-членов ООН. И они счита-

ют, что работа в таких региональных организациях, как ОБСЕ, может стать одним из важных способов, с помощью которого государства смогут продвигать свои национальные и коллективные цели, связанные с ЦУР. Даже при отсутствии у ОБСЕ специального мандата существует достаточно маркеров, которые прямо связывают ОБСЕ с Повесткой дня-2030, в том числе в решениях Совета министров по второму измерению безопасности ОБСЕ — экономическому и экологическому. И на практике ЦУР уже стали важным ориентиром для партнерских организаций, выходящих далеко за рамки ООН и аффилированных с ней учреждений. Как крупнейшая в мире региональная организация в области безопасности ОБСЕ может только выиграть от приведения своей деятельности в соответствие с Повесткой дня-2030 в духе открытости, в соответствии с потребностями и в ответ на потребности государств-участников ОБСЕ.

### *Повестка дня-2030*

Страны-члены ООН приняли Повестку дня-2030 на саммите в сентябре 2015 года. Они обязались достичь к 2030 году 17 ЦУР и 169 связанных с ними задач «в областях, имеющих решающее значение для человечества и планеты». В сравнении с Целями развития тысячелетия (ЦРТ), ЦУР более широкие, амбициозные и более политизированные. Они воплощают в политические обязательства законные устремления к социальной справедливости. В то время как ЦРТ в основном направлены на развивающиеся страны, ЦУР объединяют 193 страны, в том числе 56 из 57 государств-участников ОБСЕ<sup>2</sup>. Важно отметить, что, с точки зрения ОБСЕ, Повестка дня-2030 укрепляет связь между развитием и миром. В ней мир и безопасность прочно вписаны в концепцию развития, которая в ООН традиционно сосредоточена на экономических, социальных, а позднее и на экологических аспектах. Для организации, занимающейся вопросами безопасности, в частности такой, как ОБСЕ, которая основана на всеобъемлющем подходе к безопасности, восходящем, кстати, к середине

1970-х годов, эта связь — важная отправная точка при рассмотрении наших отношений с ЦУР.

Кроме того, государства-члены ООН взяли на себя обязательство не только работать в направлении осуществления ЦУР в своих странах, но и поддерживать друг друга, в том числе на региональном и глобальном уровнях. Как крупнейший в мире региональный механизм безопасности в рамках главы VIII Устава ООН ОБСЕ вносит вклад в глобальную безопасность в своем регионе с помощью мер по урегулированию конфликтов в кризисных ситуациях, но прежде всего посредством долгосрочного структурного предотвращения конфликтов и укрепления доверия. Повестка-2030 обещает активизировать во всем мире международные действия по продвижению развития, мира и безопасности. Она также открывает деятельность ООН для создания широкой сети сотрудничества и предлагает уникальную возможность для ОБСЕ лучше сформулировать свою позицию в качестве связующего звена между глобальным и национальным уровнями разработки и реализации политики. Так как Повестка дня-2030 — ключевой международный документ, продвигаемый ООН, трудно представить себе современную интерпретацию главы VIII без четких ссылок на ЦУР.

### *Пять основных тем*

Как ОБСЕ, так и ООН давно сосредоточили внимание на вопросах мира и безопасности, предотвращения конфликтов, защиты прав человека и многих других связанных с безопасностью вопросах. Как будет показано дальше, существует также значительная согласованность между ЦУР и обязательствами и мандатами ОБСЕ. По сути, ОБСЕ действует в связи со всеми 17 ЦУР и многими их конкретными аспектами, а также с пятью основными темами, которые группируют некоторые из целей: *люди, планета, процветание, мир и партнерство*.

Из этих пяти тем ключевая для нас — *мир*. Как говорится в преамбуле Повестки дня-2030, без мира не может быть устойчивого развития, а без устойчивого развития — мира. Разнообразные усилия ОБСЕ оказывают влияние на мир и развитие. Сегодня Европа переживает времена глубокого недоверия и растущей напряженности. В нынешней поляризованной обстановке в области безопасности ОБСЕ остается единственной платформой для инклюзивного диалога и сотрудничества между Востоком и Западом по многочисленным вопросам «жесткой» и «мягкой» безопасности. Мы вносим свой вклад в дело мира, занимаясь ранним предупреждением, предотвращением конфликтов, урегулированием кризисов и разрешением конфликтов, а также постконфликтным восстановлением. Реагирование ОБСЕ на кризис в Украине и вокруг нее, в частности, развертывание в Украине в 2014 году Специальной мониторинговой миссии (СММ), — яркий пример возможностей организации в области раннего реагирования и кризисного управления.

Тема *людей* для нас также весьма значительна. Хельсинкский Заключительный акт был ориентирован не только на межгосударственные отношения, но и на людей. Наряду с правилами того, как государства должны относиться друг к другу, он устанавливает нормы того, как государства должны относиться к своим гражданам. Именно благодаря такому подходу соблюдение прав человека и основных свобод в отдельной стране стало предметом озабоченности всего сообщества ОБСЕ. Институты ОБСЕ следят за осуществлением прав человека и основных свобод и содействуют интеграции в различных обществах. Одним из наших основных приоритетов всегда было снижение уязвимости людей в затронутых конфликтами районах. Нынешние примеры можно найти в Украине, где СММ продолжает играть важную роль в договоренностях о так называемых «окнах тишины» для содействия ремонту разрушенных в ходе боевых действий важнейших объектов гражданской инфраструктуры, таких как системы водоснабжения. В 2019 году председательство Словакии в ОБСЕ сделало сильный акцент на улучшении жизни отдельных лю-

дей<sup>3</sup>. Например, оно дало сильный толчок к столь необходимому ремонту моста в Станице Луганской — единственного пункта пересечения границы между контролируемыми и неконтролируемыми правительством районами в Луганской области на востоке Украины.

*Процветание* тесно связано со вторым измерением безопасности ОБСЕ. Наши институты и полевые операции, прежде всего Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (БКЭЭД), содействуют надлежащему экономическому управлению и верховенству права в качестве предпосылок для построения мирных и процветающих общин. Наша деятельность направлена на укрепление трансграничного экономического сотрудничества, повышение эффективности управления и улучшение климата для бизнеса и инвестиций, а также на противодействие коррупции.

*Планета* имеет отношение к экологическим проблемам, которые угрожают источникам средств к существованию и влияют на безопасность во всем мире. ОБСЕ привносит в международный экологический дискурс прочную перспективу безопасности и способствует трансграничному и региональному сотрудничеству для решения экологических проблем, в том числе на стыке климата и безопасности.

Наконец, *партнерство* имеет решающее значение для достижения прогресса в реализации амбициозной повестки дня, которая охватывает весь мир, но в конечном счете должна осуществляться на местном уровне. ОБСЕ сотрудничает с ООН и многими другими организациями-партнерами в разработке эффективных ответов на традиционные и возникающие вызовы. Глобальные и региональные партнерства и коалиции, в состав которых входят национальные правительства, международные и региональные организации, частный сектор, гражданское общество, исследовательские круги, а также женщины и молодежь, будут важными движущими силами в реализации ЦУР.

## *Взаимосвязи с ЦУР*

Для ОБСЕ ЦУР-16 («Мир, правосудие и эффективные институты») — цель, наиболее точно соответствующая нашим мандатам. Она суммирует существенную часть того, чего мы пытаемся достичь. В терминологии ООН в настоящее время ЦУР-16 часто называют ЦУР-16+, так как она считается фактором или катализатором успешного осуществления многих других ЦУР. Таким образом, это делает ЦУР-16 еще более актуальной с точки зрения ОБСЕ.

ОБСЕ содействует созданию мирных, справедливых и инклюзивных обществ различными способами, в том числе посредством диалога и укрепления доверия, наращивания потенциала и обмена передовым опытом в многочисленных соответствующих областях, таких как реформа полиции и системы правосудия, пограничный контроль, демократический надзор за силами безопасности и многие другие вопросы. Во время политического кризиса проекты ОБСЕ на местах укрепляют роль организации в области раннего предупреждения и ее способность ослаблять напряженность посредством содействия диалогу на местном уровне. Многие из них предлагают долгосрочную поддержку в целях повышения эффективности, инклюзивности и подотчетности институтов. Часто они делают это совместно с Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) — внутренним центром знаний ОБСЕ по вопросам демократического управления, верховенства закона, прав человека и основных свобод. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации специализируется на вопросах свободы СМИ и свободы выражения мнений. А Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) взаимодействует с правительствами и национальными меньшинствами, обеспечивая поддержку мирного сосуществования в неоднородных обществах.

Все это связано с устойчивым миром и, в частности, с ЦУР-16, но деятельность ОБСЕ имеет многочисленные связи и с другими ЦУР. Один из примеров — ЦУР-4 («Качественное

образование»). Образование может играть ключевую роль в предотвращении конфликтов, способствуя развитию ощущения возможности и принадлежности, поддерживая этническое и языковое разнообразие или позволяя взглянуть на историю с разных точек зрения. ВКНМ регулярно напоминает как правительствам, так и представителям этнических общин о праве на образование на языках меньшинств, с одной стороны, и о важности овладения государственным языком, с другой. БДИПЧ и проекты организации на местах содействуют формированию культуры мира и ненасилия с помощью программ по борьбе с преступлениями на почве ненависти и поощрению терпимости в общинах и школах. Например, миссия в Скопье внесла свой вклад в политические дискуссии, которые привели к разработке национальных стратегий в области образования, а миссия в Боснии и Герцеговине выступила против сегрегированных школ и пропагандирует более инклюзивные подходы.

ЦУР-4 («Качественное образование»), в свою очередь, связана с ЦУР-1 («Ликвидация нищеты»), так как нищета — это не только отсутствие доходов и ресурсов. Ее проявления включают ограниченный доступ к образованию и другим базовым услугам, социальную дискриминацию, а также недостаточное участие в принятии решений. Посредством повышения осведомленности, укрепления потенциала и предоставления стипендий ОБСЕ содействует социально-экономической интеграции таких групп меньшинств, как рома и синти. Связь с основным элементом ЦУР-16, касающимся мира, столь же очевидна, так как растущее неравенство может подорвать социальную сплоченность и усилить политическую и социальную напряженность, которые, в свою очередь, могут привести к нестабильности и насильственному конфликту. Есть много примеров, которые показывают, как ЦУР связаны друг с другом и с работой ОБСЕ, отражая широту нашего участия и всеобъемлющий характер безопасности.

Вот еще один пример, хорошо иллюстрирующий этот момент. Связь ЦУР-3 («Хорошее здоровье и благополучие») с

ОБСЕ может показаться не очевидной, но она включает в себя задачу значительного сокращения числа смертей и болезней, вызванных опасными химическими веществами и заражением окружающей среды. Любой, кто знает о нашей деятельности по оценке рисков на промышленных объектах, унаследованных Арменией и Грузией, может проследить эту связь. ОБСЕ также помогает Киргизии, Таджикистану и Узбекистану свести к минимуму воздействие урановых разработок на близлежащие населенные пункты. Мы поддержали Армению, Беларусь, Украину и другие страны в их программах по утилизации меланжа — высокотоксичного жидкого ракетного топлива, использовавшегося во время холодной войны. Таким образом, существует нечто большее, чем просто несколько связей, но во многих случаях эти связи до сих пор не сформулированы.

### *Второе измерение ОБСЕ*

Второе измерение ОБСЕ на протяжении многих лет тесно связано с устойчивым развитием. В Маастрихтском стратегическом документе ОБСЕ 2003 года по экономическому и экологическому измерению имеется специальный раздел, посвященный устойчивому развитию, и дополнительные ссылки на него были включены в несколько последующих решений Совета министров. Конкретные ссылки на Повестку дня-2030 и ЦУР появились в принятом в Гамбурге в 2016 году решении министров о совершенствовании надлежащего управления и повышении взаимосвязанности<sup>4</sup>, а также в Миланской декларации министров 2018 года о цифровой экономике<sup>5</sup>. И связи поражают воображение. ОБСЕ развивает сотрудничество по целому ряду экономических вопросов, тесно связанных с ЦУР-8 («Достойная работа и экономический рост»), включая надлежащее управление и борьбу с коррупцией, трудовую миграцию, транспорт, упрощение процедур торговли, связь и расширение экономических возможностей женщин.

В то же время наша работа в области энергетической безопасности имеет сильную экономическую и экологическую составляющие и тесно связана с ЦУР-7 («Недорогостоящая и чистая энергия»). ОБСЕ объединяет лиц, принимающих решения в области энергетики в основных странах-производителях, транзитерах и потребителях энергии, для обмена передовым опытом в области устойчивой и возобновляемой энергетики, энергоэффективности и защиты энергетической инфраструктуры. Проекты ОБСЕ включают наращивание потенциала в поддержку «дорожной карты» развития возобновляемых источников энергии в Туркмении, разработку требований безопасности для плотин гидроэлектростанций в Таджикистане и обеспечение солнечной энергией отдаленных ферм в Киргизии. В тесном сотрудничестве с председательствующей в 2019 году Словакией мы также создаем Виртуальный квалификационный и учебный центр по защите критически важных энергетических сетей.

В области охраны окружающей среды ОБСЕ уже давно стала лидером в деле поддержки подотчетности, прозрачности и прав на участие в природоохранной деятельности в нашем регионе. Мы содействуем проведению всесторонних консультаций с заинтересованными сторонами и работе по смягчению последствий изменений климата, борьбе с лесными пожарами и управлению водными ресурсами. Поддерживаемая ОБСЕ сеть Орхусских центров, которая в настоящее время включает 59 центров в 14 странах, предоставляет гражданскому обществу инструменты для расширения участия общественности и доступа к информации и правосудию в области устойчивого развития. Эта работа связана с ЦУР-6 («Чистая вода и санитария»), 11 («Устойчивые города и населенные пункты») и 12 («Ответственное потребление и производство»), а также 16 («Мир, правосудие и эффективные институты») и 17 («Партнерство в интересах устойчивого развития»).

Стратегический ресурс и важнейший элемент национальной и региональной безопасности представляет собой

вода. Деятельность ОБСЕ в области управления водными ресурсами и связанной с ними дипломатии стала центральным элементом наших действий во втором измерении. Нехватка и загрязнение воды могут угрожать социально-экономическому развитию и политической стабильности, но вода также может быть источником сотрудничества. ОБСЕ содействует надлежащему управлению водными ресурсами и поддерживает трансграничное управление ими. Достижения включают: Договор по бассейну реки Днестр и создание Комиссии по бассейну реки Днестр между Молдавией и Украиной, создание Комиссии по бассейну рек Чу и Талас между Казахстаном и Киргизией, содействие переговорам по двустороннему соглашению о бассейне реки Кура между Азербайджаном и Грузией, содействие сотрудничеству в области водных ресурсов между Таджикистаном и Афганистаном. ОБСЕ также занимается вопросами связанных с водой стихийных бедствий и оказывает помощь в восстановлении связанных с водой экосистем в целях смягчения последствий наводнений.

Вопросы водных ресурсов и безопасности тесно связаны с изменением климата и ЦУР-13 («Борьба с изменением климата»). Становятся все более частыми и интенсивными инциденты, связанные с экстремальными погодными условиями. Медленно развивающиеся явления, такие как опустынивание, таяние ледников, деградация земель и лесов, повышение температуры и уровня моря, угрожают продовольственной, водной и энергетической безопасности. ОБСЕ помогает выявлять, картировать и устранять связанные с изменением климата потенциальные риски для безопасности, применяя подходы с широким участием с привлечением государственных учреждений, в том числе органов безопасности, гражданского общества, исследовательских кругов и других. Несмотря на то, что государства-участники еще не наделили ОБСЕ конкретным мандатом в области изменения климата, организация может действовать как катализатор в деле оказания государствам-участникам помощи в оценке последствий изменения климата для безопасности и в разработке адаптационных стратегий.

### *Межсекторальные и многомерные подходы*

В рамках ЦУР все большее значение для обеспечения согласованности политики по достижению всех целей приобретают межсекторальные подходы. В ОБСЕ нам также необходимо использовать горизонтальные подходы для эффективного решения все более взаимосвязанных и сложных проблем в области безопасности. Во многих своих проектах мы сознательно используем инструментарий ОБСЕ по всем трем измерениям. Безопасность может быть подлинно всеобъемлющей только тогда, когда мы черпаем силы в различных перспективах, которые охватываем институционально и программно. Жесткое разделение искусственно ограничило бы наши масштабы и эффективность. Вместо этого мы все чаще объединяем наши знания и опыт в различных областях деятельности ОБСЕ, например, при продвижении антитеррористических мер, обеспечивающих соблюдение прав человека.

Яркий пример деятельности ОБСЕ, основанной на межсекторальном подходе, — борьба с торговлей людьми. Специальный представитель и координатор ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми весьма успешно координирует свою деятельность с другими подразделениями организации и использует их опыт в деятельности ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми. Торговля людьми особо упоминается в трех задачах в рамках трех ЦУР: 5 («Гендерное равенство»), 8 («Достойная работа и экономический рост») и 16 («Мир, правосудие и эффективные институты»). Но при этом актуальны и многие другие цели и задачи ЦУР, так как торговля людьми тесно связана с более широкими вопросами развития, включая бедность, образование, детский труд, жестокое обращение и эксплуатацию, гендерное неравенство и дискриминацию, миграцию и другие.

Существуют и другие вопросы, которые по своей природе носят межсекторальный характер. Достижение ЦУР-5 («Гендерное равенство») — центральная задача, но в то же

время и важнейшая возможность для достижения прогресса в реализации целей во всей их полноте. ОБСЕ привержена обеспечению интеграции гендерной перспективы во всю свою программную деятельность и операции. Гендерное равенство — одно из основных прав человека, а равные права и возможности для женщин и мужчин необходимы для построения мирного, процветающего и устойчивого миропорядка. Общества, добившиеся хороших результатов в области гендерного равенства, также более устойчивы и несут меньший риск возникновения конфликтов. Достижение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин — краеугольные камни нашего всеобъемлющего подхода к безопасности, который защищает и поддерживает права человека и достоинство женщин и мужчин. Мы работаем в целях предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин и девочек, поддерживаем участие женщин в общественной, политической и экономической жизни. Одна из наиболее очевидных связей с ЦУР и ООН в этой области — наша работа в поддержку резолюции Совета Безопасности ООН 1325 (2000) по вопросу о женщинах, мире и безопасности, в которой признается ключевая роль женщин в предотвращении и урегулировании конфликтов и постконфликтном восстановлении.

Вот уже несколько лет ОБСЕ активизирует свою работу с молодежью и в ее интересах. В Повестке дня-2030 подчеркивается важнейшая роль молодых женщин и мужчин как проводников создания лучшего мира. Начиная с Хельсинкского Заключительного акта, государства-участники ОБСЕ неоднократно признавали позитивную роль, которую молодежь может играть во всех трех измерениях безопасности. Миланская декларация 2018 года о роли молодежи в содействии усилиям в области мира и безопасности была вдохновлена двумя резолюциями СБ ООН по вопросам молодежи, мира и безопасности — 2250 (2015) и 2419 (2018). В 2019 году ОБСЕ интенсифицировала свои усилия по созданию большего числа возможностей для интеграции молодежи в наши дебаты по вопросам безопасности и предоставления ей большего пространства в деятельности ОБСЕ. В этом году мы выступили с

инициативой «Перспективы 20–30», в рамках которой молодые эксперты и специалисты-практики разработают ориентированное на молодежь видение безопасности и сотрудничества на период до 2030 года и далее.

### *Взаимодействие с ООН по вопросам ЦУР, взаимодействие с ЦУР в ОБСЕ*

Процесс рассмотрения ЦУР под руководством ООН открыт для участия многих заинтересованных сторон; ОБСЕ вносит свой вклад в работу Политического форума высокого уровня ООН по устойчивому развитию (ПФВУ), который собирается в Нью-Йорке каждый год для рассмотрения хода осуществления ЦУР. В июле 2019 года ПФВУ созвал совещание по теме «Расширение прав и возможностей людей и обеспечение всеобщего охвата и равенства» и провел углубленный обзор ЦУР-4 («Качественное образование»), ЦУР-16 («Мир, правосудие и эффективные институты») и ЦУР-17 («Партнерство в интересах устойчивого развития»). Координатор экономической и экологической деятельности ОБСЕ был ведущим участником дискуссии по ЦУР-16 в рамках ПФВУ. На полях форума Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств в сотрудничестве с председательствующей в 2019 году в ОБСЕ Словакией организовал параллельное мероприятие на тему «Превентивная дипломатия в меняющемся ландшафте современных конфликтов: роль региональных организаций». Мероприятие дало возможность ключевым региональным организациям и другим партнерам обменяться передовым опытом и сделать шаги по развитию сотрудничества в области превентивной дипломатии.

Мероприятия ОБСЕ также все чаще затрагивают вопросы устойчивого развития и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В июне 2019 года экономико-экологический комитет провел тематическое совещание по теме «Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития». На мероприя-

тии выступил высокопоставленный сотрудник Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН (ДЭСВ ООН) — органа, оказывающего поддержку процессу обзора на ПФВУ. Кроме того, ежегодная сессия Парламентской ассамблеи ОБСЕ в июле 2019 года была посвящена теме «Содействие устойчивому развитию в интересах укрепления безопасности: роль парламентов».

Таким образом ОБСЕ уже заявляет о себе во всех аспектах процесса рассмотрения реализации ЦУР и растет осознание важности этой глобальной повестки дня для ОБСЕ. Но для более детального изучения существующей и потенциальной роли я организовал в июне 2019 года неофициальный круглый стол экспертов в рамках Дней безопасности ОБСЕ на тему «ОБСЕ и цели устойчивого развития» с участием докладчиков из ОБСЕ, ООН, государств-участников, академических кругов и организаций гражданского общества<sup>6</sup>. Этот круглый стол, организованный на базе отделения ООН в Вене, стал, пожалуй, самым масштабным на сегодняшний день мероприятием по обсуждению вклада ОБСЕ в Повестку дня-2030. Одна из основных рекомендаций этого мероприятия состояла в том, что ОБСЕ следует более детально наметить эти отношения, с тем чтобы содействовать повышению значимости нашей работы и позволить нам вносить вклад в процессы обзора осуществления ЦУР более систематическим образом.

Первым важным шагом было бы составление карты. Вместе с тем, с учетом перспектив на будущее и с учетом состоявшихся на этом мероприятии дискуссий, если это будет санкционировано государствами-участниками, ОБСЕ могла бы выступить в качестве платформы для содействия согласованности связанной с ЦУР политики посредством обмена данными и информацией. ОБСЕ также может служить региональной платформой для взаимного обучения, взаимной поддержки, обмена передовым опытом и даже делиться своим опытом для поддержки добровольной региональной или национальной отчетности. ОБСЕ также могла бы предоставить собственные данные, чтобы помочь контролировать вы-

полнение определенных показателей. Например, недавнее исследование ОБСЕ о том, как женщины подвергаются физическому, сексуальному и психологическому насилию в условиях конфликта и в неконфликтных условиях<sup>7</sup>, вероятно, будет полезным для политиков, особенно в связи с ЦУР-5 («Гендерное равенство»). Исследование проводилось в тех частях региона ОБСЕ, где такие данные ранее были труднодоступными или вообще отсутствовали. Таким образом, если государства-участники решат наделить ОБСЕ более конкретным мандатом, есть различные способы, которыми мы могли бы внести свой вклад в укрепление согласованности политики и выработку политики на основе фактов на местном, национальном и региональном уровнях.

### *ЦУР-17 («Партнерство в интересах устойчивого развития»)*

ЦУР — незаменимая основа для всех учреждений ООН, с которыми работает ОБСЕ, для многих других партнеров они также приобретают все большую актуальность. Одни только эти отношения сотрудничества уже подталкивают ОБСЕ к рассмотрению своей собственной деятельности в свете Повестки дня-2030.

В нашей программной деятельности мы часто сотрудничаем с представителями ООН и наладили с ними партнерские отношения, ориентированные на конкретные действия. Некоторые из наших проектов находятся на стыке деятельности ОБСЕ в конфликтном цикле с гуманитарной работой и работой в области развития. Например, ОБСЕ тесно сотрудничает с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), особенно в контексте Женевских международных дискуссий, и с сопредседателями Минской группы, а также с СММ в Украине и Координатором проектов в Украине. Это сотрудничество включает в себя совместное укрепление потенциала сотрудников ОБСЕ и УВКБ, а также использование «Памятки по мерам защиты»<sup>8</sup>, подготовленной совместно

УВКБ и Центром ОБСЕ по предотвращению конфликтов (ЦПК).

Другие примеры партнерства касаются сотрудничества в области окружающей среды. Инициатива «Окружающая среда и безопасность» (ОСБ) объединяет ОБСЕ и различных партнеров ООН, включая Программу развития ООН (ПРООН), Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Европейскую экономическую комиссию ООН (ЕЭК ООН). Благодаря своим специализированным, но взаимодополняющим мандатам и экспертным знаниям, партнеры по ОСБ с 2003 года оказывают содействие в комплексном реагировании на вызовы в области окружающей среды и безопасности. Программы, осуществляемые в рамках ОСБ, решительно поддерживают связанные с этой темой ЦУР и служат моделью для разработки программ с участием многих учреждений.

Предмет моей особенной гордости — то, что в 2019 году ОБСЕ вместе со структурой «ООН-женщины» стала сопредседателем Межучрежденческой координационной группы по борьбе с торговлей людьми (ICAT). Это политический форум, уполномоченный Генеральной ассамблеей ООН улучшать координацию между агентствами ООН и другими соответствующими международными организациями с целью содействия целостному и всеобъемлющему подходу к предотвращению торговли людьми и борьбе с ней.

Есть еще много примеров того, как ОБСЕ работает в партнерстве с агентствами ООН и другими соответствующими организациями над разработкой эффективных ответных мер. По мере углубления наших многочисленных партнерских отношений связь ОБСЕ с ЦУР может служить важным катализатором для активизации наших отношений и повышения эффективности, влияния и заметности ОБСЕ.

Наше партнерство с агентствами ООН, скорее всего, выиграет также от конкретных инициатив, тесно связанных с Повесткой дня-2030. Один из примеров, демонстрирующих соответствие приоритетам ОБСЕ, — Международное десяти-

летие действий «Вода для устойчивого развития», провозглашенное Генеральной ассамблеей ООН на период с 2018 по 2028 год.

Кроме того, ЦУР быстро становятся незаменимой основой для мобилизации, приоритизации и распределения ресурсов. Они формируют политику в области развития, проводимую международными организациями, государствами-донорами и международными неправительственными организациями. В настоящее время многие международные организации и государства-доноры прямо ссылаются на ЦУР в своих программных целях. Нельзя оставаться в стороне от этой глобальной повестки дня. Вместо этого мы должны активно искать возможности для продвижения более скоординированных подходов, к которым призывает Повестка дня-2030. Опираясь на успешные примеры, такие как ICAT и ОСБ, ОБСЕ должна продолжать использовать свои партнерские связи для активизации осуществления ЦУР.

Эффективное осуществление требует подхода с участием всего общества, сотрудничества на всех уровнях, а также новых и инновационных партнерств. Это включает также отношения сотрудничества с частным бизнесом, особенно на стыке технологий и безопасности. Например, ОБСЕ тесно сотрудничает с Инициативой Tech Against Trafficking (TAT) — коалицией технологических компаний, в которую входят Amazon и Microsoft, а также другие известные в отрасли компании. Причина проста. Так как практически любое преступление, связанное с торговлей людьми, включает элемент информационно-коммуникационных технологий, а преступники используют услуги и платформы частных технологических компаний, предотвращение торговли людьми и борьбу с ней невозможно представить без прочных партнерских отношений с этими компаниями.

Опыт ОБСЕ в области участия, создания, поддержания и развития взаимовыгодных и эффективных партнерств также можно было бы с пользой поделить с другими региональными организациями, стремящимися к повышению своего

влияния посредством сотрудничества. ОБСЕ — важный форум для продвижения такого сотрудничества на региональном уровне и естественный партнер для сближения национальных и глобальных повесток дня.

### *Роль ОБСЕ в процессах под руководством ООН*

Вопрос о том, как и должна ли ОБСЕ в полной мере охватывать темы, уже прочно закрепившиеся в повестке дня ООН, хорошо знаком. Уровень участия ОБСЕ в значительной степени зависит от совместной политической воли государств-участников к введению в действие главы VIII Устава ООН и к тому, чтобы ОБСЕ играла практическую роль.

ОБСЕ решительно поддерживает некоторые процессы под руководством ООН, такие как Повестка дня по вопросам женщин, мира и безопасности, где мы продолжаем наращивать потенциал государств-участников ОБСЕ по разработке и реализации национальных планов действий, к которым призывает резолюция 1325 (2000) Совета Безопасности ООН. Еще один пример активного участия ОБСЕ — поддержка выполнения резолюции 1540 (2004) СБ ООН по нераспространению оружия массового уничтожения. В знак признания роли ОБСЕ Председатель Комитета 1540 ООН раз в год приезжает в Вену для выступления на форуме ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности.

Среди более поздних примеров участия ОБСЕ — программа «Снижение риска бедствий», которая находится в центре внимания ООН по крайней мере с 2005 года и в настоящее время продвигается через так называемую Сендайскую рамочную программу, одобренную Генеральной Ассамблеей ООН. «Снижение риска бедствий» стало вторым приоритетом ОБСЕ после того, как ее подтолкнула к этому председательствовавшая в организации в 2014 году Швейцария. Решение Базельской встречи Совета министров по данному вопросу способствовало работе ОБСЕ по воплощению глобальных обязательств в конкретные действия на местах, в том числе

по смягчению последствий наводнений и борьбе с лесными пожарами. Речь идет о деятельности, которая прежде всего способствует реализации ЦУР-11 («Устойчивые города и населенные пункты»).

Зачастую до того, как государства-участники ОБСЕ подкрепят свои обязательства в области безопасности ООН конкретными мандатами ОБСЕ, проходит значительный промежуток времени, и это далеко не автоматический процесс. Например, медленно продвигается разработка подхода ОБСЕ к управлению сектором безопасности и его реформированию как потенциально полезной межотраслевой концепции для руководства работой ОБСЕ в смежных областях. А усилия по достижению консенсуса в отношении тематического решения ОБСЕ в рамках последующих действий по выполнению резолюции 2151(2014) СБ ООН о реформировании сектора безопасности (РСБ) пока не увенчались успехом. Некоторый прогресс наблюдается, но более комплексные усилия будут зависеть от более сильного, более конкретного мандата. Для придания дополнительного импульса РСБ в контексте ОБСЕ председательство Словакии в ОБСЕ организовало в сентябре 2019 года конференцию высокого уровня, на которой также были рассмотрены взаимосвязи с ЦУР, в частности, с ЦУР-17 («Партнерство в интересах устойчивого развития»).

Наиболее важен вопрос об участии ОБСЕ, пожалуй, когда речь идет об изменении климата и безопасности. На глобальном уровне указывают путь Парижское соглашение и ЦУР-13 («Борьба с изменением климата»). Хотя очевидно, что между государствами-участниками ОБСЕ нет консенсуса относительно наделения ОБСЕ конкретным мандатом в области изменения климата, деятельность организации уже играет определенную роль в оценке и уменьшении некоторых связанных с климатом рисков для безопасности в регионе ОБСЕ. Так как негативные последствия изменения климата для безопасности постоянно растут, в ближайшие годы в процессе принятия решений в ОБСЕ, по всей видимости, будет лучше отражаться более широкое признание этого факта.

То же самое относится и к ЦУР. Повестка дня-2030 была принята в 2015 году. У нас было несколько лет, чтобы привыкнуть к идее глобальных рамок, определяющих повестку дня по темам, тесно связанным со всеобщей безопасностью. Поэтому сейчас, возможно, настало время рассмотреть вопрос о более тесной увязке приоритетов ОБСЕ с ЦУР. Безусловно, настало время определить масштабы нашего нынешнего участия, а государствам-участникам ОБСЕ — активизировать осмысление того, как ОБСЕ вписывается в эту систему и как государства-участники могут поддерживать друг друга, пользуясь ОБСЕ для выполнения этих универсальных обязательств.

### *Заключение*

В 2019 году ОБСЕ уделяет все больше внимания тому, как она вписывается в глобальные рамки, установленные Повесткой дня-2030. Дискуссии на мероприятиях ОБСЕ и ссылки на ЦУР в заявлениях государств-участников свидетельствуют о том, что устойчивое развитие в его новой, более всеобъемлющей трактовке приобретет большой вес в дебатах и деятельности ОБСЕ в предстоящие годы. Кроме того, растет понимание и оценка вклада ОБСЕ в осуществление ЦУР. В то время как одни государства-участники ОБСЕ высказывают оговорки, другие проявляют большой энтузиазм в отношении более тесной и четкой увязки работы ОБСЕ с осуществлением ЦУР.

Разнообразные усилия ОБСЕ по укреплению безопасности и предотвращению конфликтов имеют основополагающее значение для инклюзивного и устойчивого развития. Идея о том, что ОБСЕ должна внести свой вклад в достижение 17 глобальных целей, полностью совместима с мандатом организации, ориентированным на безопасность. Существует привилегированная связь с ЦУР-16, так как в том, что мы делаем, центральное место занимают мир, справедливость и эффективные институты. Но из-за комплексного, взаимосвязанного и

инклюзивного характера ЦУР наша оценка их не должна быть частичной или выборочной до тех пор, пока они подпадают под сферу действия всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности.

Принятие ЦУР позволит нам использовать наши партнерские связи, будет способствовать синергии и позволит государствам-участникам ОБСЕ использовать многочисленные соответствующие инструменты ОБСЕ в качестве рычагов устойчивого развития. Шаги, которые могли бы помочь преодолеть сохраняющиеся сомнения в отношении роли ОБСЕ в поддержке этой критически важной глобальной повестки дня, включают более систематическое планирование деятельности ОБСЕ, более заметную роль в мониторинге и составлении отчетов, а также больший акцент на обмен передовым опытом на региональном уровне.

В настоящее время возрождается ощущение срочности и усиливается давление на все заинтересованные стороны, чтобы они двигались быстрее, а это подразумевает увеличение объема финансирования, принятие на себя большего числа обязательств, расширение партнерских связей и активизацию деятельности. ОБСЕ как региональная организация, действующая в соответствии с главой VIII Устава ООН, должна присоединиться к своим партнерам в мобилизации усилий по созданию более устойчивой и безопасной планеты.

### ***Примечания:***

Автор благодарит Давида Бюрштедде за помощь в подготовке настоящей статьи.

---

<sup>1</sup> Организация Объединенных наций. Генеральная ассамблея. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года, A/RES/70/1. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. 21 октября 2015.

URL: [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement)

<sup>2</sup> Святой Престол — постоянный наблюдатель при ООН, но не ее член.

---

<sup>3</sup> OSCE Chairmanship, Priorities of the 2019 Slovak OSCE Chairmanship. 9 января 2019. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/408353>

<sup>4</sup> ОБСЕ, Совет министров, Гамбург, 2016. Решение № 4/16. Совершенствование надлежащего управления и повышение взаимосвязанности. MC.DEC/4/16. 9 декабря 2016. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/d/290681.pdf>

<sup>5</sup> OSCE, Ministerial Council, Milan 2018, Declaration on the Digital Economy as a Driver for Promoting Co-operation, Security and Growth, MC.DOC/2/18, 7 December 2018. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/405920>

<sup>6</sup> Более детальную информацию, записи заседаний и заключительный доклад см. здесь: <https://www.osce.org/secdays/2019/OSCE-and-SDGS>

<sup>7</sup> Основной отчет за март 2019 года и все другие публикации, посвященные проведенному под руководством ОБСЕ исследованию благополучия и безопасности женщин см. здесь: <https://www.osce.org/secretariat/413237>

<sup>8</sup> ОБСЕ/УВКБ. Памятка по мерам защиты: Решение вопросов, связанных с перемещением и защитой перемещенных групп населения и пострадавших сообществ на протяжении всего конфликтного цикла. Методика совместных действий. 2014. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/125252>



## **Гамбург, сорок лет спустя**

*К 40-й годовщине Научного форума СБСЕ/ОБСЕ*

В феврале 2029 года исполнится 40 лет со времени проведения в Гамбурге Научного форума СБСЕ. В условиях резкого обострения холодной войны ученые 35 стран-участниц общеевропейского процесса сумели выработать для правительств рекомендации, многие из которых не только не утратили своей значимости в наше время, но, напротив, звучат особенно своевременно и актуально. Предостережения ученых становятся все более тревожными, равнодушие к ним политиков и дипломатов все более очевидным и нетерпимым.

История СБСЕ (ныне ОБСЕ) — длинная череда больших и малых событий на пути к победе над холодной войной. Когда же эта победа была одержана и стрелка на часах Судного дня<sup>1</sup> отодвинута от рокового полночного рубежа на целых семь минут, многим показалось, что и само СБСЕ себя исчерпало. Однако события последних лет свидетельствуют об обратном: есть необходимость в трезвом непредвзятом анализе ситуации в мире, в дискуссии на уважительной консенсусной основе, исключаящей какое-либо подчинение большинства меньшинству или меньшинства большинству. В данном контексте заслуживает внимания одно из полузабытых, но исключительно интересных событий из истории СБСЕ, а именно Гамбургский Научный форум 1980 года.

Решение о проведении Форума было принято на Белградском саммите СБСЕ с целью объективного анализа общемировой ситуации и глобальных вызовов, угрожающих человечеству. Значительную роль в принятии этого решения сыграли немецкие делегации и, в особенности, Эгон Бар, занимавший тогда видное положение в политической иерархии ФРГ.

Однако уже в ходе подготовительного совещания к Форуму, проведенного в Бонне в 1979 году, выяснилась диаметрально противоположность целей, которые преследовали различные стороны, готовясь направить своих представителей в Гамбург. Для США и их союзников по НАТО Форум мыслился исключительно как мероприятие «третьей корзины» Хельсинкского Заключительного акта и трибуна его должна была использоваться прежде всего для продвижения идей свободного научного творчества и беспрепятственных обменов между учеными. С другой стороны, в Кремле были склонны рассматривать Форум скорее как мероприятие «второй корзины», призванное содействовать преодолению четко обозначившегося к началу 80-х годов XX века технологического отставания СССР от стран Запада.

Но помимо главных политических сил, определявших атмосферу и колорит вокруг Гамбургского форума, было еще и мировое научное академическое сообщество, которое видело в Гамбургской трибуне не ристалище для конъюнктурных дебатов, а возможность свободно обмениваться с коллегами мнениями о перспективах развития цивилизации в контексте глобализации и глобальных проблем.

Непосредственно накануне Форума в декабре 1979 года мировая политическая ситуация еще более обострилась в связи со вторжением советских войск в Афганистан. Еще спустя две недели советское руководство приняло решение о выдворении в ссылку в город Горький ученого-ядерщика с мировым именем Андрея Сахарова, что вызвало правомерное возмущение широкой научной и не только научной общности. В Кремль хлынул поток писем с протестами против преследования ученых- борцов за мир.

В этих условиях возникла реальная опасность срыва Гамбургского форума. На Капитолийском холме усилились настроения в пользу отказа от встречи ученых из-за опасений, что она будет использована для подпитки советских ученых сведениями о новейших научных достижениях США и их союзников. Одновременно в советских директивных органах се-

ръемно обсуждался вопрос, стоит ли ехать в Гамбург, если форум наверняка будет использоваться для критики политики Москвы в области прав человека.

На совещании в советском МИДе по этому вопросу один из ведущих дизайнеров позиции СССР по общеевропейскому процессу посол Александр Белоногов задал вопрос, ответ на который имел решающее значение для судеб форума: состоится ли мероприятие в Гамбурге, если советские ученые на него не поедут? После некоторого молчания эксперты ответили: без советских ученых форум все равно состоится и СССР не сможет воспрепятствовать публикации от имени СБСЕ материалов, осуждающих позицию Кремля и по Афганистану, и по Сахарову. Следовательно, ехать в Гамбург надо, чтобы в полной мере использовать это мероприятие для блокирования принятия антисоветских документов.

При этом в состав делегации были включены известные на Западе советские выдающиеся ученые в области естественных наук, в том числе академики Евгений Велихов, Михаил Стырикович, Анатолий Дородницын, Алексей Созинов и другие. Вместо известного близостью к Кремлю и политически уязвимого зятя главы советского правительства академика Джермена Гвишиани руководителем делегации был назначен ученый-онколог с мировым именем академик Николай Блохин. Таким образом, две ведущие делегации на Форуме возглавили советский специалист-онколог и фатально больной раком президент Национальной Академии наук США Филип Хэндлер. Определенную роль в выборе кандидатуры Николая Блохина сыграл, видимо, тот факт, что он был уроженцем Горьковской области и длительное время работал в городе Горьком — месте ссылки А. Сахарова.

С похожими проблемами столкнулись и американские ученые. Они, безусловно, хотели поехать в Гамбург, пообщаться с советскими коллегами, обменяться мнениями по тематике своих научных исследований. Но лица, принимавшие решения в США, противились научным обменам, так как видели в них опасность приобщения СССР к достижениям аме-

риканских ученых в области высоких технологий. К этому времени стало особенно ощутимым преимущество США в разработке нового вида доставки ядерных зарядов — крылатых ракет с высокотехнологичной компьютерной начинкой.

В полной мере это противоречие между профессиональными интересами ученых и политической конъюнктурой отразила позиция главы американской делегации профессора Филипа Хэндлера. Добиваясь позитивного решения о поездке в Гамбург, он на состоявшихся 31 января 1980 года совместных слушаниях Подкомитета по международной безопасности и науке Комитета по иностранным делам палаты представителей и комиссии по безопасности и сотрудничеству в Европе Конгресса США заявил следующее:

«Мы поедем в Гамбург не потому, что нам как ученым нужна возможность обсудить наши профессиональные дела. Это не имелось в виду изначально при постановке вопроса о проведении форума. Научная повестка дня — это всего лишь еще одна возможность и катализатор для обсуждения вопросов расширения международного сотрудничества и статуса прав человека и ученых. И мы знаем, что есть делегаты из других западных стран, которые разделяют это мнение так же определенно, как и мы»<sup>2</sup>.

Это заявление помогло преодолеть сомнения некоторых конгрессменов относительно целесообразности участия американских ученых в Форуме. Таким образом, мероприятие сорвать не удалось, и 18 февраля 1980 года ученые 35 стран встретились в Гамбурге. Как и ожидалось, политические офицеры и профессиональные дипломаты, вошедшие в состав западных делегаций, очень скоро превратили пленарные заседания Форума в ристалище для столкновения прямо противоположных оценок мировой политической конъюнктуры. В этой обстановке ученые оказались своеобразными заложниками своих политических кукловодов.

Тем не менее ученым удалось вывести обсуждение в рабочих группах Форума на разговор по профессиональным

проблемам. Безусловно, и среди западных академиков, и среди их советских коллег было понимание того, что действия советского правительства в отношении Андрея Сахарова и других диссидентов в СССР были не только противоправными, но и просто политически близорукими, неуклюжими. Но возможностей для того, чтобы прямо заявить об этом, не было ни у советских ученых, ни у их коллег из восточноевропейских стран.

Характерным в этом случае был эпизод в рабочей группе по продовольствию и сельскому хозяйству. В проект заключительного документа от этой группы, к редактированию которого был причастен автор данной статьи, первоначально вошли положения о необходимости соблюдения прав человека и гражданских свобод. Причастные к этой «ошибке» эксперты подверглись суровому порицанию. В конечном итоге эти положения вошли в текст заключительного документа, но поначалу они блокировалась политработниками советской делегации.

Надо сказать, что Москва не использовала все возможности для противодействия западной пропаганде. Дело в том, что еще до Форума в демократической Бельгии за смелые прогнозы и идеи в области возможностей искусственного увеличения видовой продолжительности жизни подвергся репрессиям и даже был заключен в тюрьму ученый-геронтолог, «витаминный доктор» Эрман Ле Конт. Советская делегация не использовала этот факт — видимо, потому что в сопоставлении с Андреем Сахаровым личность Ле Конта представлялась чрезмерно эксцентричной. Кстати говоря, точно так же, как и в отношении Сахарова в СССР, на Западе все обвинения против Ле Конта были впоследствии дезавуированы Европейским судом по правам человека, а вердикт национального суда, на основании которого он был заключен в тюрьму, был признан противоправным. ЕСПЧ обязал бельгийские власти выплатить пострадавшему 77 000 франков компенсации.

Между тем колесо Форума завертелось: встречаясь со своими давнишними хорошими знакомыми, ученые разных

стран, естественно, не могли уйти от своих профессиональных вопросов, выражали озабоченность относительно все более обостряющихся глобальных проблем – загрязнения окружающей среды, демографического взрыва, дефицита энергии и продовольствия, комплекса проблем урбанизации и тому подобного. Особенно активны были шведские ученые, настаивавшие на включении в заключительный документ рекомендации относительно необходимости повышения внимания к безопасности функционирования атомных электростанций.

Очень хорошо сложившуюся ситуацию охарактеризовал спустя двадцать лет исполнительный секретарь Форума, немецкий ученый и дипломат Клаус Готтштайн: «На протяжении всего форума возможность достижения консенсуса относительно заключительного доклада представлялась сомнительной. Удивительно, но консенсус все-таки был достигнут. Был составлен перечень конкретных предложений для сотрудничества. Западные ученые, в конце концов, выразив свое возмущение по поводу нарушения Советским Союзом прав человека, и восточные ученые, добросовестно, в соответствии, с инструкциями, опровергнув эти упреки своими контрбвинениями, наконец, сошлись в своем стремлении к улучшению международного сотрудничества в области науки»<sup>3</sup>.

К. Готтштайн справедливо указывает на то, что этому успеху в большой степени способствовала творческая атмосфера, созданная немецкими организаторами Форума. Благодаря их усилиям удалось из политического ристалища сделать «нечто подобное серьезному научному мероприятию»<sup>4</sup>. Но зная ситуацию с другой стороны, автор настоящей статьи может утверждать, что советская делегация ни на йоту не отступила от своих кремлевских инструкций, предписывавших дать согласие на текст конструктивного заключительного документа при условии, что в нем не будет никаких намеков на Сахарова и Афганистан. В результате двухнедельных дискуссий родился документ, который не содержал каких-либо политически острых констатаций. Не было в нем упоминаний ни о

Сахарове, ни об Афганистане, хотя именно этими словами завершил свое выступление на форуме Филип Хэндлер<sup>5</sup>. Но зато в текст были включены актуальные рекомендации по целому ряду практических вопросов. В частности в приложении 1 «Альтернативные источники энергии» (п.2.2.) констатировалось: «Все аспекты ядерного топливного цикла потребуют дальнейших усилий для обеспечения его полной надежности и безопасности с тем, чтобы он был приемлем для населения»<sup>6</sup>.

К сожалению, то, что должно было послужить руководством к действию для правительств (прежде всего, для правительства СССР), оказалось на практике лишь мрачным достоверным прогнозом: Чернобыльская трагедия затронула, в частности, и Швецию — страну, делегация которой была особенно настойчива в продвижении этого положения в текст доклада Гамбургского форума. Не следует ли из этого печального урока сделать, наконец, соответствующие выводы и прислушаться к голосам ученых, предупреждающих об опасном обострении новых вызовов и угроз, связанных с триумфальным шествием глобализации и распространением достижений технологической революции?

За сорок лет, прошедших со времени Гамбургского форума, население Земли увеличилось почти вдвое — с 4,35 млрд до 7,7 млрд человек. При этом резко изменилась этнодемографическая структура населения. Подобного рода трансформации чреваты ростом конфликтности и опасности войн. Несмотря на осложнение международной обстановки в феврале 1980 года, стрелка на часах Судного дня отстояла от роковой полночи на семь минут, а в 2019 году ее отделяют от рокового рубежа лишь 2 минуты. Такого риска термоядерной катастрофы не было с 1953 года. И дело тут уже не только в противостоянии глобальных ядерных держав, но в общей непредсказуемости развития международной обстановки и ослаблении режима нераспространения оружия массового уничтожения.

За эти же сорок лет человечество перешагнуло черту допустимой в условиях устойчивого развития нагрузки на природу (это произошло еще в середине 1980-х) и уже к началу XXI века превысила максимально допустимый уровень более чем вдвое<sup>7</sup>. По данным ООН, «существуют тревожные свидетельства того, что превышение пороговых показателей, ведущее к необратимым изменениям в экосистемах и климатической системе нашей планеты, уже произошло. В результате потепления и засух ситуация в таких экосистемах, как тропические леса Амазонии и арктическая тундра, достигает своей критической точки. Пугающими темпами сокращается объем горных ледников, и многие поколения в будущем столкнутся с такими последствиями этого явления, как сокращение запасов питьевой воды в засушливые месяцы»<sup>8</sup>. Для восстановления экобаланса, по подсчетам швейцарских ученых, необходимо незамедлительно высадить молодые деревья на площади, равной территории США<sup>9</sup>.

Но еще до того, как могут сбыться мрачные прогнозы из области взаимодействия человечества с природой, люди в еще большей степени рискуют уничтожить друг друга в социальных и межнациональных конфликтах на почве устрашающего темпа роста социально-экономической дисгармонии.

За меру напряженности внутри мирового общества обычно принимается отношение доходов 20% населения Земли, проживающего в самых богатых странах, к доходам 20% мирового населения, проживающего в беднейших странах. В 1980 году этот индекс был равен примерно 40, к началу XXI века он увеличился в два раза. На сегодняшний день, согласно оценкам специалистов авторитетного фонда Oxfam, всего 1% населения Земли владеет почти 82% всех мировых богатств. При этом с 2016 по 2017 год число миллиардеров беспрецедентно выросло, что, по мнению экспертов, свидетельствует не о цветущей экономике, а о крахе экономического порядка<sup>10</sup>. Динамика соответствующей модели позволяет спрогнозировать социальный «взрыв истории» в 2022–2025

годах. Этот расчет совпадает с прогнозом Римского клуба в 1960-х годах.

Темпы всех аспектов человеческой деятельности резко возросли за последнее столетие. Это означает, что к середине этого периода будут достигнуты естественные физические пределы жизнедеятельности. Примером может служить деятельность в области совершенствования материальных средств ведения войны, которая уперлась в естественный тупик, достигнув потенциала, способного несколько раз уничтожить жизнь на Земле. Согласно закономерностям, открытым нобелевским лауреатом Ильей Пригожиным, по достижении этой точки бифуркации любая динамическая система, в том числе и человечество, должна подвергнуть себя неким качественным преобразованиям (переходу на новую ступень развития) либо коллапсировать<sup>11</sup>.

В этих условиях усилий одних только политиков и дипломатов для поисков путей к устойчивому развитию явно недостаточно. В 2000 году на «Саммите тысячелетия» была принята программа ООН «Цели развития тысячелетия», включающая восемь целей, которые должны были быть достигнуты к 2015 году<sup>12</sup>. Из восьми международных целей устойчивого развития не была достигнута ни одна. Устойчивое развитие остается лишь мечтой мировой интеллектуальной элиты. Картина современных международных отношений все более начинает напоминать ристалище, где политики и дипломаты подобны мальчикам, спорящим, у кого больше спичек, стоя в луже бензина. В этих условиях воспоминания о Гамбургском форуме 1980 года выглядят не как ностальгические воспоминания о прошлом, когда международному сообществу удалось покончить со старой холодной войной, а как стимул к научно обоснованным поискам выхода из тупиков новой холодной войны.

Необходим новый научный форум, который даст международному академическому сообществу возможность разработать четкий и разумный прогноз развития человечества в

этом столетии и нарисовать достоверную картину вызовов, угрожающих нашей цивилизации.

Ради выживания ОБСЕ должна дать международному академическому сообществу эту возможность, чтобы прямо, без политических посредников, обратиться ко всему мировому сообществу с четким призывом к объединению под демократическим глобальным управлением. Необходимо покончить с опасным заблуждением о том, что четвертая промышленная революция ничем не отличается от трех первых, а XXI век — от всех предыдущих веков в истории человечества.

Информационно-технологическая революция — конвергенция нанотехнологии, биотехнологии, информационной технологии и когнитивной науки — сделала нас отличными от своих дедов значительно больше, чем они сами отличались от наших общих пращуров.

Ученые давно признали, что технический прогресс идет рука об руку с уничтожением человечества. Так, великий итальянский физик Энрико Ферми выдвинул теорию, что технический прогресс должен сделать межзвездные путешествия возможными, и в свете этого наблюдения отметил удивительное отсутствие внеземных гостей на земле. Он дал единственно логичный ответ на поставленный им же вопрос, почему мы до сих пор не имеем контактов с внеземными цивилизациями: потому что *мы* еще не достигли соответствующего уровня развития, а *они* самоуничтожаются, как только достигают такого уровня. Кстати говоря, радиотелескоп *Hubble*, позволивший зондировать самые удаленные от нас сегменты Вселенной в поисках инопланетного разума, был создан как раз в тот период, когда опасность термоядерного конфликта между СССР и США была особенно высока.

Но обозначение опасности не должно стать свидетельством ее неотвратимости. Никакой фатальности в глобальных угрозах нет. Их можно упредить, устранить и продолжить существование разумной жизни. Немецкий философ Карл

Ясперс указал в свое время, что человек не сможет выжить в условиях технологической революции, если не преобразует самого себя<sup>13</sup>. Познание механизмов искусственного интеллекта как раз позволяет человеку преобразовать себя, создать вместо Homo sapiens новый материальный носитель разума. Каким будет этот новый материальный носитель, его идеалы и мотивы существования? Для решения этих вопросов необходимо целеполагание, которое не может быть выработано человеком с улицы или даже очень образованным политиком и не должно быть обычным прогнозом, которых у нас и так предостаточно. Как сказал величайший ученый Альберт Эйнштейн, «все, что я хотел бы знать, — это мысли бога. Все остальное — мелочи»<sup>14</sup>. Чтобы разработать такую программу, необходима мозговая атака команды компетентных и этически безупречных ученых, обладающих комплексным системным синергетическим подходом к оценке места нашей цивилизации во времени и пространстве. Только такая команда сможет корректно оценить место нашей цивилизации, будущее человечества и планеты.

Целостное, хотя и схематичное, изложение такого целеполагания содержится в системе взглядов Константина Циолковского, Владимира Вернадского, Александра Чижевского, Николая Федорова. Их мировоззрение, известное ныне как «русский космизм», обещало вечную жизнь и единение теперь и для всех. Актуально звучит и политический лозунг космизма — «орудия разрушения превратить в орудия спасения»<sup>15</sup>. В наше время многие из этих идей используются «трансгуманистами», которые, впрочем, подчеркивают достижение технологических преимуществ для людей в будущем — идеология, в основном привлекательная для олигархов, которые платят миллиарды, чтобы нанять «биохакеров» ради воплощения в жизнь своей мечты об индивидуальном бессмертии. Кстати, один из лидеров современного трансгуманизма Золтан Иштван участвовал даже в президентской избирательной кампании в США в 2016 году и собирается повторить свою попытку в 2020 году.

Все это чрезвычайно интересные вопросы для научной дискуссии о будущем человечества. Но их постановка уже сама по себе дает ответ на один самый важный вопрос: обречена ли наша цивилизация на самоуничтожение, или она имеет шансы на выживание и продолжение?

Авторитетный положительный ответ на этот вопрос международного академического сообщества – важный фактор в процессе построения нового гармоничного миропорядка, освобожденного от политического соперничества за сферы влияния, рынки сбыта и источники энергоносителей. Новый Научный форум должен объединить усилия академических кругов по преодолению этого разрыва, определив как преимущества, так и недостатки технологического прогресса в целом, а также открыть дебаты по более конкретным темам и насущным проблемам, таким как изменение климата, ядерное и химическое оружие и искусственный интеллект.

К созданию такого миропорядка призвал в 1947 году Альберт Эйнштейн в своем знаменитом открытом письме к ООН<sup>16</sup>. Этот миропорядок должен быть основан на повышении уровня глобального управления миром. К сожалению, до сих пор все попытки повысить этот уровень упираются в стремление одних государств к распространению своих сфер влияния и в противодействие других государств попыткам ограничить их суверенитеты.

Постановка мировым академическим сообществом вопроса о глобальном управлении позволила бы лишить его политического содержания и наполнить его содержанием функциональным как вопроса о выживании международного сообщества, человечества и человека в условиях беспрецедентной научно-технической революции. Роль ОБСЕ в постановке этого вопроса весьма высока, так как СБСЕ впервые в мировой истории поставило человека и его права на уровень выше национального суверенитета государств. Тем самым был сделан первый важный шаг к реализации мечты лучших умов человечества о демократическом глобальном управлении.

Из ностальгических воспоминаний сорокалетней давности следует вывод о том, что пришло время для Второго Гамбургского научного форума. При этом, однако, следует помнить и то, что одним из наиболее острых вопросов при подготовке первого Гамбургского форума был вопрос о статусе участников, о том могут ли они принимать участие в дискуссии в личном качестве. Вопрос этот далеко не процедурный. Истина рождается в научном споре только тогда, когда ученый высказывает свою точку зрения независимо от каких-либо внешних воздействий. Ученые не должны быть заложниками политической идеологии. Только при этом условии Второй Гамбургский форум может стать отправной точкой на пути к устойчивому развитию международного сообщества.

### **Примечания:**

---

<sup>1</sup> Часы Судного дня — проект журнала Чикагского университета *Bulletin of the Atomic Scientists* («Бюллетень ученых-атомщиков»), начатый в 1947 году создателями первой американской атомной бомбы. Периодически на обложке журнала публикуется изображение часов с часовой и минутной стрелкой, показывающих без нескольких минут полночь. Время, оставшееся до полуночи, символизирует напряженность международной обстановки и прогресс в развитии ядерного вооружения. Сама полночь символизирует момент ядерного катаклизма. Решение о том, передвигать или не передвигать минутную стрелку, принимает ежегодно Совет по науке и безопасности бюллетеня по согласованию с Советом спонсоров.

<sup>2</sup> The Helsinki Forum and East-West Scientific Exchange, Joint Hearing before the Subcommittee on Science, Research and Technology of the Committee of Science and Technology and the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives and the Commission on Security and Cooperation in Europe, Ninety-Sixth Congress, Second Session, January 31, 1980 [No. 89] (Committee on Science and Technology), Printed for the use of the Committee on Science and Technology and the Committee of Foreign Affairs, U.S. Government Printing Office, Washington 1980. P. 101.

<sup>3</sup> Klaus Gottstein, *Catastrophes and Conflicts: Scientific Approaches to Their Control*, L.: Routledge, 2018. P. 221

<sup>4</sup> Klaus Gottstein, *Catastrophes and Conflicts: Scientific Approaches to Their Control*, L.: Routledge, 2018. P. 221

<sup>5</sup> См.: Statement of Philip Handler, President, National Academy of Sciences, before the Committee on Security and Cooperation in Europe, the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs, and the Subcommittee on Science, Research, and Technology, 31 January 1980 //The Helsinki Forum and East-West Scientific Exchange, Joint Hearing before the Subcommittee on Science, Research and Technology of the Committee of Science and Technology and the Sub-

---

committee on International Security and Scientific Affairs of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives and the Commission on Security and Cooperation in Europe, Ninety-Sixth Congress, Second Session, January 31, 1980 [No. 89] (Committee on Science and Technology), Printed for the use of the Committee on Science and Technology and the Committee of Foreign Affairs, U.S. Government Printing Office, Washington 1980. P. 105.

<sup>6</sup> Доклад «Научного форума» Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Гамбург, 1980. С. 5. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/7/14072.pdf>

<sup>7</sup> См.: Lebensqualität dank Ressourceneffizienz [Качество жизни благодаря эффективности использования ресурсов], Neue Zürcher Zeitung, 15 May 2012. URL: <https://www.nzz.ch/lebensqualitaet-dank-ressourceneffizienz-1.16896799>

<sup>8</sup> Организация Объединенных Наций. Изменение климата. URL: <https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/climate-change/index.html>

<sup>9</sup> См.: How trees could save the climate, *Science Daily*, 4 July 2019. URL: <https://www.sciencedaily.com/releases/2019/07/190704191350.htm>

<sup>10</sup> 82% богатства, созданного в 2017 году, достались 1% самых богатых людей, а беднейшая половина человечества не получила ничего. См.: Oxfam International, 22 January 2018. URL: <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2018-01-22/richest-1-percent-bagged-82-percent-wealth-created-last-year>

<sup>11</sup> Ilya Prigogine/Isabelle Stengers, *Order out of chaos: Man's new dialogue with nature*, London 1984.

<sup>12</sup> См.: United Nations, Millennium Summit (6-8 September 2000). URL: [https://www.un.org/en/events/pastevents/millennium\\_summit.shtml](https://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml)

<sup>13</sup> *Jaspers K. Philosophic und Welt, Reden und Aufsätze*. Mtinchen: Piper Verlag, 1963, S. 133. (цит. по: Фролов И.Т. Перспективы человека, Опыт комплексной постановки проблемы, дискуссии, обобщения, издание второе, переработанное и дополненное, М.: изд-во политической литературы, 1983 г. С. 242)

<sup>14</sup> BBC, Part 1: Einstein's Unfinished Symphony, 17 September 2014. URL: [http://www.bbc.co.uk/sn/tvradio/programmes/horizon/einstein\\_symphony\\_prog\\_summary.shtml](http://www.bbc.co.uk/sn/tvradio/programmes/horizon/einstein_symphony_prog_summary.shtml)

<sup>15</sup> George M. Young, Jr., Toward the New Millennium: Ideas of Resurrection in Fedorov and Solov'ev // James P. Scanlan (ed.), *Russian Thought after Communism: The Recovery of a Philosophical Heritage*, New York 2015. Pp. 62-73, here: p. 66.

<sup>16</sup> См.: When Albert Einstein Championed the Creation of a One World Government (1945), *Open Culture*, 6 September 2017. URL: <http://www.openculture.com/2017/09/when-albert-einstein-championed-the-creation-of-a-one-world-government-1945.html>



## **Большие надежды армянской революции: демократия против стабильности?**

### *Введение*

Цель настоящей статьи — исследовать и обсудить одно из самых выдающихся событий в Армении за последние два года. В отличие от многих других инцидентов, пошатнувших стабильность в стране после обретения независимости, ненасильственные, но революционные события апреля 2018 года получили положительный резонанс не только в Армении, но и далеко за ее пределами.

Спустя полтора года мирная передача власти в Армении до сих пор во многом рассматривается как неоспоримое достижение в деле построения демократии. Во многом она превзошла самые оптимистичные ожидания внутренних и международных наблюдателей. Тем не менее глубоко укоренившиеся и системные проблемы в обеспечении безопасности и жизнестойкости страны нарастают; многие из них остаются нерешенными, несмотря на большие ожидания, возлагаемые на новые власти.

Учитывая быстрые темпы развития, сложность и неопределенность ситуации, в настоящей статье будут рассмотрены наиболее актуальные события, произошедшие во время революции и после нее, а также наиболее вероятные сценарии развития событий в будущем.

## *Мобилизация и ненасилие выше всяких ожиданий*

Мир аплодировал армянам за ненасильственную передачу власти в апреле-мае 2018 года, известную как «бархатная революция» или «революция любви и солидарности»<sup>1</sup>. 23 апреля 2018 года только что ставший премьер-министром бывший президент Серж Саргсян после десятилетнего пребывания у власти без единого выстрела передал бразды правления Николу Пашиняну. Пашинян, бывший журналист и политзаключенный, ставший оппозиционным депутатом парламента, оказался исключительно харизматичным и талантливым революционным лидером. Кто бы мог подумать, что организованный политически маргинализированным Пашиняном и горсткой недовольных марш протеста против выдвижения Саргсяна на пост премьер-министра после истечения его второго президентского срока<sup>2</sup> всего за две недели приведет к почти полной народной мобилизации при финансовой поддержке армянской диаспоры во всем мире?

Для международного сообщества это, безусловно, стало большой неожиданностью — как и для старых властей, и, скорее всего, для самого Пашиняна и его ближайших кругов сторонников. Армянская революция в этом смысле превзошла все ожидания — и по масштабам мобилизации, и по социальному составу, и по географии протестного движения, охватившего всю страну и вовлекшего многих женщин и молодежь, и по реакции правящей элиты, решившей не прибегать к применению силы. Какими бы ни были причины сдержанности последней — приближение Дня памяти жертв геноцида 24 апреля, который в Армении считается традиционным днем национального единства, нежелание ставить под угрозу отношения с Западом, давшим четкие сигналы о том, что он не потерпит применения силы<sup>3</sup>, отсутствие явного поощрения со стороны России, главного стратегического союзника страны<sup>4</sup> или надежда на сохранение власти по другим каналам, — подавлять протесты, в которых участвовали десятки тысяч человек, не стали. Вместо этого Саргсян мирно ушел в отставку.

Это резко контрастирует с тем, что происходило примерно в то же время, например, в Никарагуа, где массовые демонстрации заставили президента Ортегу отдать приказ о массовом истреблении сотен мирных демонстрантов. Недавняя ситуация в Венесуэле, где режим президента Николаса Мадуро прибег к насилию, и ситуация, существующая на момент написания настоящей статьи в Судане, где вооруженные силы разогнали демократически настроенных протестующих в Хартуме, убив десятки ни в чем не повинных людей, также свидетельствуют о большом достижении Армении: в ходе революционных событий 2018 года страна не потеряла ни одной жизни.

Участники маршей протеста вели себя мирно, превращая их почти что в праздник; некоторые из лидеров движения утверждали, что черпали вдохновение в теории и практике ненасильственного гражданского неповиновения, как учили Мартин Лютер Кинг и Махатма Ганди, — и все это в Армении с ее историей насильственного разгона митингов и подавления оппозиции. Самое трагическое событие такого рода, единственное, с которым не смирилось армянское общество, произошло 1 марта 2008 года, когда десять человек погибли в результате разгона правительством уличных протестов против оспариваемых выборов, которые впервые привели к власти Саргсяна. Пашинян тогда был видной оппозиционной фигурой; он поддерживал соперника Саргсяна — первого президента Армении Левона Тер-Петросяна. Пашинян был осужден за разжигание массовых беспорядков и провел два года в тюрьме. Насилие 1 марта 2008 года, чрезвычайно травмирующее для маленькой и единой Армении, также повлекло значительные политические последствия, которые, по мнению многих, определили политическую цену за сохранение или обретение власти в стране. В течение многих лет эта ожидаемая «цена» была в числе вопросов, которые сводили на нет любую серьезную попытку мобилизации общественности на перемены.

## *Подлинно армянская революция*

Наблюдатели за другими революциями и сменой власти на постсоветском пространстве также могли ожидать от армянской революции геополитического поворота — в конце концов, в Грузии и Украине, а также в Молдавии, все дело было в «интеграционном векторе». Коррупция и отсутствие экономического прогресса ассоциировались с поддержанием тесных связей с Россией, в то время как демократические реформы, большие свободы и экономическое процветание означали сотрудничество с Европейским Союзом. Но в Армении не было такого раскола, не было выражения геополитических предпочтений и не приветствовались иностранные флаги. Люди сплотились под армянскими флагами, отстаивая сугубо внутреннюю повестку дня, — мобилизовались на антикоррупционной платформе, выражая возмущение ситуацией, когда богатство страны было сконцентрировано в руках немногих привилегированных лиц, тесно связанных с правящей элитой, а остальное население едва сводило концы с концами<sup>5</sup>. «Демократия — это система ценностей для нашего общества, внутреннее убеждение, а не геополитическая ориентация»<sup>6</sup> — так Пашинян неоднократно обращался к международным партнерам Армении.

Отсутствие флагов ЕС может быть объяснено отсутствием в стране четкого проевропейского дискурса. Такой дискурс представлял бы собой альтернативу стратегическому союзу Армении с Россией и ее членству в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Это особенно актуально в свете того, что в 2013 году Армения неожиданно и практически в последнюю минуту отказалась от полностью согласованного соглашения об ассоциации с ЕС, включая глубокое и всеобъемлющее соглашение о свободной торговле. В этом контексте лидеры революции сознательно стремились не противостоять России.

С другой стороны, было очевидно, что Россия не будет активно поддерживать какие-либо потрясения в Армении. Вопреки широко распространенным ожиданиям, Россия также

предпочла не предпринимать видимых попыток повернуть революцию вспять, несмотря на наличие заслуживающего доверия кандидата. Этому удивительному невмешательству, при всем недовольстве российских властей любыми революционными переменами, скорее всего, способствовала уверенность в неизбежной зависимости Армении от России. Россия предпочла не отдалять от себя Армению, которая в целом остается дружественной по сравнению, например, с некоторыми другими республиками бывшего СССР, несмотря на периодические возмущения по поводу продажи оружия Азербайджану или случаи насилия со стороны дислоцированных в Армении российских военных. Поэтому в интересах России было не создавать по соседству новую «горячую точку» с риском потерять контроль над своим главным союзником на Южном Кавказе. Кроме того, Москва направила четкий сигнал о недопустимости эскалации ситуации на армяно-азербайджанской границе и линии соприкосновения с Нагорным Карабахом в дни внутренней нестабильности в Ереване.

Можно также предположить, что это связано еще и с тем, что, в отличие от Молдавии и Украины, Армения — в высшей степени этнически однородное общество, консолидированное вокруг национальных ценностей, таких как язык и религия. Хотя в качестве второго языка широко распространен русский, в стране присутствует лишь очень незначительное русскоязычное меньшинство, составляющее менее 1%<sup>7</sup>. Армянское общество может быть расколото политически и социально, но не этнически, а это означает, что основа для пропагандистской мобилизации «родственного» меньшинства с российской стороны ограничена. Эти факторы, вероятно, способствовали консолидации массового движения под патриотическими проармянскими лозунгами и отсутствию каких-либо настроений в пользу сближения с третьими странами.

## *Неожиданные плоды демократии*

Ожидания Сержа Саргсяна относительно конституционных изменений 2015 года, похоже, не оправдались. Масштабная реформа превратила Армению из полупрезидентской в парламентскую республику и, по общему мнению, была инициирована для того, чтобы дать ему возможность оставаться у власти в качестве премьер-министра после десяти лет на президентском посту<sup>8</sup>. Даже публичное обещание не претендовать на пост премьер-министра не убедило армянское население полностью: в декабре 2015 года конституционные поправки были приняты на всенародном референдуме, но не без существенных нарушений на выборах<sup>9</sup>.

В отчаянной попытке удержаться у власти, как это, возможно, было воспринято, Саргсян нарушил свое обещание и 17 апреля 2018 года на фоне общественных протестов был назначен контролируемым Республиканской партией парламентом на должность премьер-министра. Это оказалось последней каплей, спровоцировавшей «бархатную революцию». Всего через неделю Саргсян был вынужден уйти в отставку под давлением разрастающегося движения во главе с Пашиняном. Остается неизвестным, как много власти, создавшие систему тонкого контроля над политическими игроками и группами, а также приемлемыми безобидными протестами, знали о планах Пашиняна, и в какой момент они совершили просчет, приведший к точке невозврата.

8 мая 2018 года, всего через две недели после отставки Саргсяна, то же самое Национальное собрание по той же конституции, пусть и со второй попытки, избрало Никола Пашиняна временным премьер-министром. С юридической точки зрения все было сделано демократично и в соответствии с измененной конституцией — той самой, которая была написана для Сержа Саргсяна. Такой демократический поворот явно превзошел ожидания Республиканской партии. Этого, наверное, не произошло бы, если бы Саргсян не претендовал на должность сам, а оставил роль премьер-министра выбранному им лично тогдашнему премьеру Карену Карапетяну, кото-

рый происходил из Карабаха и имел связи с Москвой. Относительно молодой, харизматичный, опытный и пользующийся поддержкой Кремля Карапетян казался популярным и идеально подходящим для продолжения медленного и во многом имитационного пути реформ, которые помогли бы сохранить относительную стабильность.

Кроме того, в результате прозрачного и демократического процесса 9 декабря 2018 года были проведены досрочные парламентские выборы. Альянс Пашиняна «Мой шаг» получил более 70% голосов, в то время как Республиканская партия (РПА) вообще не прошла в парламент. По иронии судьбы, если бы республиканцы не заблокировали поправки, подготовленные рабочей группой нового правительства с целью сделать избирательное законодательство более заслуживающим доверия, прозрачным и демократичным, порог для прохождения в парламент был бы снижен с 5% до 4% и тогда РПА была бы представлена<sup>10</sup>. Однако они упустили возможность даже маргинального представительства.

Тот факт, что результаты досрочных выборов отражают волю народа, не вызывает сомнений и подтвержден наблюдателями. По мнению Международной миссии по наблюдению за выборами (ММНВ), они «были проведены с соблюдением основных свобод и пользовались доверием широкой общественности, которое необходимо сохранить путем проведения дальнейших реформ избирательной системы»<sup>11</sup>. В целом досрочные выборы 9 декабря, в отличие от всех предыдущих выборов, прошедших в Армении после обретения независимости, характеризовались общим отсутствием злоупотреблений, хорошим администрированием и общим соблюдением процедур<sup>12</sup>. Это ознаменовало коренные изменения в избирательной культуре Армении и внесло глоток свежего воздуха во внутривнутриполитический контекст в целом. Несмотря на то, что избирательное законодательство и практика все еще нуждаются в пересмотре и улучшении, возможность свободно голосовать без подкупа избирателей или иного давления, как это

практиковалось в прошлом, воодушевила граждан Армении и вдохновила международное сообщество.

Национальное собрание в составе 132 депутатов в плане политического представительства существенно отличается от предыдущего состава законодательного органа. 76,5% парламентариев избраны впервые, в парламенте только три партийные группы, при этом крупнейшая — «Мой шаг» — занимает 88 мест (две трети членов парламента). Партия «Прозвешенная Армения» получила 26 мест (19,7%), а «Просвешенная Армения» — 18 (13,6%). Женщины составляют 24% членов парламента. В соответствии с Конституцией в парламенте представлены четыре крупнейших национальных меньшинства, каждое из которых имеет по одному месту. Национальное собрание сформировало одиннадцать постоянных комиссий, восемь из которых возглавляют депутаты от альянса «Мой шаг», две — от «Прозвешенной Армения» и одну — от «Просвешенной Армения». В настоящее время среди депутатов парламента беспрецедентное число представителей гражданского общества<sup>13</sup>.

«Прозвешенная Армения» во главе с одним из богатейших магнатов почти десять лет была частью прежнего правящего режима, но в решающий момент перешла на другую сторону и оказала поддержку Пашиняну. «Просвешенная Армения», хоть и заключила союз с Пашиняном, не стояла рядом с ним в начале революции и из-за этого получила лишь незначительное представительство в парламенте. Обе оппозиционные партии осторожно дистанцировались от свергнутых властей и претендуют на верность революции. Несмотря на это, прежние связи могут быть легко восстановлены, как только народная поддержка Пашиняна ослабнет. В то же время находящийся у власти альянс «Мой шаг» борется за то, чтобы утвердиться в качестве политической партии «нового поколения». Выступая на съезде партии 23 июня 2019 года, Никол Пашинян заявил, что партия не поддерживает ни одну из традиционных политических идеологий, но «отвергла всяческие "измы", потому что в современном мире больше нет

устойчивых идеологий. [...] В политическом смысле мы не либералы, не центристы, не социал-демократы, мы гражданская партия. [...] Что это означает? [...] Это означает, что мы ставим себя вне идеологических стандартов и формируем новую идеологическую плоскость, основанную на четырех ключевых столпах: государственности, гражданственности, национальной идентичности и личности»<sup>14</sup>.

Процесс, ведущий к досрочным выборам и формированию стабильного (не временного) нового правительства и парламента можно охарактеризовать как достаточно успешный, несмотря на попытки парламента, в котором доминировала бывшая правящая партия, саботировать новые власти в период с мая по декабрь 2018 года. Например, 2 октября 2018 года была предпринята попытка саботировать перспективу досрочных выборов — «старая гвардия» мобилизовала ресурсы для подрыва Пашиняна. Попытка была быстро нейтрализована<sup>15</sup>.

Запланированные новым правительством демократические реформы нашли свое отражение в принятой 8 февраля 2019 года пятилетней программе правительства, а также в дорожной карте по реализации Соглашения о всеобъемлющем и расширенном партнерстве Армения — ЕС (СЕРПА), принятой 1 июня 2019 года. СЕРПА, подписанное в ноябре 2017 года, было признано новым правительством Армении в качестве плана реформ. Несмотря на то, что общая геополитическая ориентация Армении в результате революции не изменилась, и Россия остается главным стратегическим союзником страны, безусловно, существует подлинная открытость к принятию европейских ценностей и дальнейшей диверсификации внешней политики. Взаимодействие с Европой активизировалось сверх ожиданий, учитывая разочарование 2013 года.

## *Проблемы построения демократии*

Однако большие надежды на то, что новые власти добьются быстрых успехов, особенно в борьбе с коррупцией и отправлении правосудия по упомянутому выше делу 1 марта 2008 года, не оправдались так быстро, как планировалось. Непосредственные усилия по искоренению коррупции были направлены на высокопоставленных лиц, в отношении которых были возбуждены уголовные дела и чьи незаконно приобретенные активы были частично и с разной степенью успеха возвращены в государственный бюджет. Осознание необходимости создания более институционализированного и системного подхода к этой борьбе пришло позднее и нашло свое выражение в принятой в конце 2019 года новой Антикоррупционной стратегии, предусматривающей создание Комиссии по предотвращению коррупции и антикоррупционного суда. Первоначальный ситуативный подход принес премьеру немало баллов в плане консолидации народной поддержки, системная же борьба означала создание более сильного законодательства и специальных институтов, направленных на борьбу с коррупцией во всех областях, в том числе в судебной системе.

Расследование актов насилия, имевших место 1 марта 2008 года, новые власти расценивали как один из основных приоритетов. Вскоре после их прихода к власти, летом 2018 года, был выдан ордер на арест второго президента Армении Роберта Кочаряна, который был помещен в СИЗО по обвинению в свержении конституционного строя во время исполнения обязанностей главы государства. Вскоре стало очевидным, что многочисленные правовые, политические и эмоциональные факторы ставят под сомнение эффективность этой меры и ее сроки. 17 мая 2019 года Кочарян был освобожден под гарантию тогдашнего «президента» непризнанной Нагорно-Карабахской республики (НКР) Бако Саакяна и его предшественника Аркадия Гукасяна. Кочарян был лидером НКР с 1994 по 1997 год, до того, как стал президентом Армении. Решение освободить его разозлило Никола Пашиняна, который

призвал вернуться к революционным средствам сопротивления и попросил народ заблокировать все здания судов в стране. Такой подход вызвал возмущение гражданского общества и международного сообщества, но вместе с тем выявил проблемы, присущие давно устаревшей, нереструктуризированной и нецелевой судебной системе, а также трудности в их решении.

В конце концов кризис привел к формированию концепции давно назревшей крупномасштабной реформы системы правосудия, которая предусматривает проверку добросовестности судей. Однако он также выявил пределы возможностей для маневра ради достижения определенных благородных целей в секторе правосудия при существующей конституции. Более того, это позволило оппозиции консолидироваться вокруг фигуры Кочаряна и критиковать премьер-министра за личную месть (вскоре после этого Кочарян был снова арестован). Последовавшие за этим попытки изменить состав Конституционного суда, предложив отставку судей, назначенных при старом режиме, вызвали вопросы у международных организаций и выявили некоторые пробелы в коммуникационной стратегии правительства. За этим последовало ухудшение отношений правительства с элитой Нагорного Карабаха, а также отношений между Арменией и Россией (Кочарян был другом президента России). Кроме того, радикальные правые группы начали поднимать голову в попытках подорвать власть, играя на консервативных, мужских шовинистических и гомофобных настроениях в обществе.

Тем не менее, несмотря на ряд просчетов и запоздалое реагирование, спустя полтора года после прихода к власти Никол Пашинян все еще пользуется широкой, хотя и снижающейся, общественной поддержкой<sup>16</sup>. Люди окружают его, куда бы он ни пошел, выражая уважение и признательность. Однако бремя унаследованных новыми властями проблем, в том числе проблем эффективного управления, экономической отсталости, утечки умов, внешних региональных интересов и, самое главное, неурегулированного конфликта вокруг Нагор-

ного Карабаха, ставит серьезные вопросы относительно устойчивости завоеваний уникальной и впечатляющей армянской революции и ее влияния на безопасность и стабильность, как внутреннюю, так и внешнюю. В сочетании с исключительно высокими ожиданиями граждан в отношении улучшения их благосостояния, новые власти испытывают крайнее давление, пытаясь достичь результатов на всех фронтах в нестабильной ситуации, которая далека от устойчивости.

### *Демократия или стабильность?*

Страх «раскачать лодку» в стране, ослабленной затяжным конфликтом, активно культивировался бывшими властями, которые ввели в употребление понятие обратной связи между демократией и стабильностью, ставшей синонимом безопасности. Успех в построении стабильности оказался неоспоримым, так как глубоко укорененная коррупция каким-то образом консолидировала сплоченное армянское общество. В то же время сохранились формальная демократия и свобода слова, что давало возможность время от времени «выпускать пар», предотвращая тем самым крупные вспышки общественного негодования. Излишне говорить, что почти тотальный контроль правящей партии не только над исполнительной, но и над судебной и законодательной ветвями власти обеспечил почти безоговорочную покорность. Кроме того, повсеместная бедность означала, что главной заботой большинства граждан было повседневное выживание; сомнения в авторитете властей отходили на второй план. На этом фоне процветали широко распространенная коррупция и отмывание денег, а лучшим способом избежать неравенства и отчаяния, а также обязательной военной службы в условиях неурегулированного конфликта, считалась эмиграция.

Фактически главный аргумент Сержа Саргсяна в пользу выдвижения своей кандидатуры на пост премьер-министра после конституционной реформы и нарушения ранее данного

им обещания не выставлять свою кандидатуру, был основан на его многолетнем опыте работы в качестве главного переговорщика с Азербайджаном, поддержании партнерства с Россией в сфере безопасности и личных связей с Карабахом. Утверждалось, что, если он больше не будет главным переговорщиком, война станет неизбежной, так как заменить его не сможет никто.

Прежние власти также поддерживали тесные личные и якобы деловые связи с Россией — единственным гарантом жесткой безопасности для уязвимой Армении. Имея крупную военную базу в Гюмри, Россия фактически осуществляет пограничный контроль на армяно-иранском участке государственной границы, имеет наблюдательные посты вдоль закрытой границы с Турцией, осуществляет совместный с Арменией пограничный контроль в международном аэропорту Звартноц, а также имеет интересы в крупных инфраструктурных и энергетических компаниях. Уровень интеграции с Россией повысился с тех пор, как Армения вступила в ЕАЭС.

Однако наряду с предоставлением гарантий безопасности Армении Россия также пытается экспортировать свою нынешнюю политическую культуру. Ожидалось, что в Армении можно будет успешно принести демократические свободы и права человека в жертву стабильности, а также культивировалось представление о необходимости идти на оправданные жертвы перед лицом неминуемой опасности со стороны Азербайджана. Однако события апреля-мая 2018 года показали, что армянский народ не хочет той стабильности, которая ему была предложена, —предсказуемой нищеты, неравенства и процветающей коррупции. Протестующие, безусловно, знали о возможных рисках революции в плане безопасности, а именно, что Азербайджан может воспользоваться моментом политической нестабильности в Армении для нападения. Однако даже это не помешало им подняться против несправедливости существующей системы. Как оказалось, по крайней мере в течение года после революции относительная стабильность сохранялась и, возможно, даже укреплялась, если

учесть затянувшийся период спокойствия на линии соприкосновения в период с мая 2018 года по май 2019 года.

Четырехдневная война в апреле 2016 года, когда Азербайджан попытался навязать военное решение карабахской проблемы, высветила серьезные проблемы в армянской армии, выявив ее неподготовленность и приведя к многочисленным жертвам (создание в 2019 году специальной постоянной парламентской комиссии по расследованию тех событий стало беспрецедентным шагом в новейшей истории Армении). Это вызвало в обществе также сильную волну подозрений и конспирологических теорий в отношении содержания конфиденциальных мирных переговоров, проводившихся лично президентом Саргсяном. Переговоры как до, так и после апрельской войны 2016 года представляли собой «хрупкую основу для стабильного и прочного мирного процесса»<sup>17</sup>. Хотя для правящей элиты Армении война укрепила аргумент о необходимости сильного контроля во имя предотвращения нового нападения, доверие к переговорщикам и гарантам безопасности было подорвано, а переговоры в определенных слоях общества были восприняты как поражение.

Эти настроения нашли выражение в «кризисе с заложниками» летом 2016 года, последовавшем за апрельской войной, когда крайне антироссийская, националистическая и радикальная группировка «Сасна Црер» («Сорвиголовы Сасуна») захватила полицейский участок и взяла несколько заложников<sup>18</sup>. Этот инцидент, вероятно, заставил многих в могущественных кругах Армении осознать хрупкость внутреннего мира и показал, что стабильность железной хватки не является устойчивой и может быть легко разрушена при отсутствии демократической легитимности. Парадоксально, но несмотря на то, что отказ от насилия — в целом общая ценность для армянского общества, назревающий потенциал протеста привел к внешнему выражению общественного сочувствия к вооруженным людям.

После революции «Сасна Црер», многие лидеры которой остались под судом, но были освобождены из-под ареста,

создала в преддверии досрочных выборов 9 декабря 2018 года политическую партию, но не преодолела проходной барьер. Ее платформа с призывами к уголовному преследованию почти всей бывшей элиты, дальнейшей милитаризации Армении в рамках подготовки к войне и широким территориальным претензиям не получила достаточного резонанса в контексте «революции любви». Впрочем, нелегитимность прежнего режима под сомнение не ставилась.

*Демократия: гарантия безопасности или фактор нестабильности?*

Сможет ли хрупкая демократия выжить и процветать в Армении в сложном внутреннем, региональном и глобальном контексте — вопрос, на который можно будет ответить только по прошествии времени.

У новых властей свой подход к безопасности. Как недавно заявил премьер-министр Пашинян в своем выступлении в Европарламенте 4 марта 2019 года, «[...] демократия для нас является не просто вариантом существования, но и вопросом безопасности. Мы считаем, что для нашего народа и нашей политической культуры правильно признать, что демократия обеспечивает более сильные и более эффективные экономические и политические институты, которые являются важной предпосылкой для развития [страны]»<sup>19</sup>.

Наряду со своим видением безопасности и развития через демократию, Армения также заверила Россию, что не будет планировать никаких серьезных изменений во внешней политике, а это означает, что Армения по-прежнему считает Россию своим главным стратегическим партнером и не ставит под сомнение свое членство в Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и в ЕАЭС. Это может показаться противоречием и, естественно, вызвало недоверие в России и недоумение у других партнеров, которые скептически относятся к совместимости демократических устремлений Армении с членством в вышеупомянутых блоках.

Несмотря на первоначальную выжидательную политику России и попытки Пашиняна продемонстрировать гармоничные отношения с президентом Владимиром Путиным, первые трещины стали очевидны уже к лету 2018 года. В июле 2018 года Генеральному секретарю ОДКБ Юрию Хачатурову были предъявлены уголовные обвинения в связи с ожесточенными столкновениями, произошедшими 1 марта 2008 года после оспариваемых президентских выборов и приведшими к гибели десяти человек. Обвинения были предъявлены по дипломатическим каналам без какого-либо предварительного предупреждения и расценивались как удар по репутации организации, причем министр иностранных дел России Сергей Лавров сделал соответствующее заявление<sup>20</sup>; в итоге Армению, которая хотела назначить нового Генерального секретаря, потеснили и Хачатурова сменил белорусский чиновник. Армянской стороне пришлось многое объяснять, чтобы убедить Москву в том, что дела против Хачатурова, как и против Кочаряна, — исключительно внутреннее армянское дело и ни в коем случае не направлены на то, чтобы нанести ущерб двусторонним отношениям. Атмосфера остается неловкой, а Россия проявляет признаки неодобрения. В этом контексте некоторые смелые меры новых властей, в том числе те, которые направлены на обеспечение правосудия по возбужденному в марте 2008 года делу, и расследование дел о коррупции (в том числе в российской железнодорожной компании), не укрепили отношения между Арменией и ее главным партнером по безопасности.

Можно утверждать, что для Кремля важно, чтобы демократия в Армении не ущемляла жизненно важные стратегические интересы России в стране и регионе, в частности, военные и экономические. Пока эти интересы защищены, а демократия в Армении держится под контролем, природа политического режима имеет лишь второстепенное значение, но как только эти интересы окажутся под угрозой или страна попытается укрепить свой суверенитет, выйдя из-под российского контроля, отношение России неизбежно изменится — и это уже становится очевидным. Об этом можно судить, например,

по десятипроцентному повышению цены на газ для Армении с 2019 года.

Демократия в контексте внутренних реформ и экономического процветания, возможно, является необходимым условием для обеспечения безопасности армянского общества. Однако в нестабильном региональном контексте и в условиях зависимости Армении от России этого пока недостаточно для достижения желаемого уровня безопасности.

### *Демократия и ожидание мира...или войны?*

Никол Пашинян назвал армянскую революцию «триумфом романтизма над прагматизмом»<sup>21</sup>. Насколько романтизм может обеспечить безопасность, как внутреннюю, так и внешнюю, — вопрос, который сейчас решается в Армении в контексте неурегулированного конфликта. На фоне системных и глубоко укоренившихся проблем — это был смелый эксперимент, направленный на осуществление таких глубоких внутренних преобразований, как искоренение системной коррупции, реформирование судебной системы, стимулирование экономики, привлечение инвестиций, защита прав человека и открытость миру. Ставки и риски еще выше, когда романтизм принимает решения по вопросам жесткой безопасности, а именно по нагорно-карабахскому конфликту.

Отношения с соседним Азербайджаном практически не изменились с тех пор, как военные действия затронули даже операции ОБСЕ в Армении. Формулировка «подготовка населения к миру»<sup>22</sup> стала новой модной фразой на карабахских переговорах. Но реальное положение вещей говорит о том, что изменение политической системы и культуры с одной стороны может оказаться недостаточным для достижения мира и стабильности. В Армении все еще сохраняется высоко милитаризованная обстановка, Азербайджан по-прежнему разочарован настойчивым требованием Пашиняна о предоставлении Карабаху независимого голоса на переговорах, отсутствуют ощутимые шаги в направлении земельных

уступок со стороны Армении, которые ожидал Азербайджан, наблюдается эскалация насилия на линии соприкосновения, в результате которой погибают солдаты с обеих сторон. Напротив, то, что новое правительство рассматривает как движение, основанное на демократической логике, а именно, вовлечение Нагорного Карабаха в переговоры, воспринимается Азербайджаном, не признающим де-факто власти Карабаха в качестве законных собеседников, как отказ от участия.

Премьер-министр Армении заявил, что хотел бы, чтобы окончательное урегулирование конфликта было «приемлемым для народа Армении, для народа Карабаха и для народа Азербайджана»<sup>23</sup>, и призвал президента Азербайджана Ильхама Алиева сделать такое же заявление. Однако подобных слов от Алиева не последовало. По мнению Армении, это затрудняет переговоры, так как указывает на довольно узкое толкование Азербайджаном Мадридских принципов<sup>24</sup>, скорее этот подход выделяет принцип территориальной целостности в качестве наивысшего приоритета. Фактически Армения стремится прийти к общему толкованию Мадридских принципов, определяющих переговорное пространство и множество вариантов, которые оно потенциально может предложить; международное признание Нагорного Карабаха или его полная реинтеграция в Азербайджан — лишь два из возможных итогов, причем самые радикальные.

Большинство соседей Армении (Азербайджан, Иран и Турция) не стремятся к демократизации, единственное исключение — Грузия. Что касается Нагорного Карабаха, то степень отождествления де-факто образования с армянской революцией остается неясной, что сопровождается возникающими разногласиями между «нами» и «ними». Фактически, как описывает это Алексей Антимонов, политическая система Нагорного Карабаха представляет собой «милитаризованную социал-демократию»<sup>25</sup>, выживающую благодаря армянским субсидиям. Официально по крайней мере 4,5% национального бюджета Армении выделяется Нагорному Карабаху, хотя реальная сумма, вероятно, намного выше<sup>26</sup>. Со времени рево-

люции ситуация не изменилась и вряд ли изменится, несмотря на очевидные преимущества мира, отмеченные исследованиями. Ученые утверждают:

«В государственных финансах и Армения, и Азербайджан выиграют от значительной экономии бюджетных расходов, связанных с конфликтом. Военные расходы могли бы быть сокращены на 2% годового ВВП в обеих странах до уровня, сопоставимого с другими мирными странами. Кроме того, Армения могла бы сэкономить 0,9% годовых расходов на поддержку местной экономики в Нагорном Карабахе и 0,1% ВВП в виде процентных платежей, экономя таким образом 3% ВВП ежегодно. Азербайджан мог бы снизить расходы на поддержку перемещенных лиц в размере 0,4% от годового ВВП, таким образом, сократив общие расходы на 2,4% от ВВП в год. Такие большие бюджетные сбережения позволили бы обеим странам резко сократить бюджетный дефицит и в то же время значительно увеличить расходы в таких общественно полезных областях, как образование или здравоохранение, устранив нынешнее бюджетное давление»<sup>27</sup>.

Однако необходимых условий для такого сценария в настоящее время нет. Несмотря на периодически доходящую до СМИ после некоторых встреч между лидерами и министрами иностранных дел оптимистическую риторику, а также межправительственную инициативу по обмену журналистами в 2019 году, когда группы журналистов посетили обе страны с взаимными визитами, некоторые специалисты в области обороны довольно пессимистично оценивают прогресс в достижении какого-либо компромисса, не говоря уже о полном политическом урегулировании Нагорно-Карабахского конфликта<sup>28</sup>.

Может ли этому предшествовать подготовка к примирению по принципу «снизу вверх» — это отдельный вопрос. Позиция Армении в отношении подготовки своего населения к миру путем проведения публичных дебатов и включения ее в процесс разработки политики указывает на ожидание анало-

гичного параллельного курса действий в Азербайджане, что воспринимается как довольно отдаленная перспектива.

Что касается нормализации отношений с Турцией, то в последние два года прогресс был медленным, и в целом он не обусловлен демократизацией в Армении.

### *Насколько стабильна демократия в Армении?*

Устойчивость завоеваний армянской революции зависит от того, насколько успешно (и как быстро) власть сможет оправдать высокие ожидания общественности и насколько хорошо она сможет сохранить свою внутреннюю, а также международную демократическую легитимность. Общественность ожидает, в первую очередь, ощутимых результатов в плане повышения благосостояния и экономического роста. Это будет достигнуто только в случае проведения глубоких структурных реформ, охватывающих все сферы политики. Такие реформы сложны, требуют много времени, большой политической воли со стороны правительства и большого терпения со стороны граждан. Что касается сохранения демократической легитимности, то это крайне важно для обеспечения поддержки со стороны многих международных партнеров и доноров Армении. Однако более трудной задачей является изменение менталитета общества в целом, привитие демократических ценностей в сердцах и умах людей, построение общества, которое приняло бы свободу, терпимость и недискриминацию, а также государства с жизнеспособными институтами, способными обеспечить смену руководства и правительства.

Таким образом, сценарий успеха для Армении будет заключаться в коренном реформировании всей унаследованной от прошлого системы управления — системы, характеризующейся коррупцией, самообогащением общественных деятелей, отсутствием различия между бизнесом и политикой, nepотизмом и монополизацией, безнаказанностью и обнищанием значительной части населения, — по сути, представля-

ющей собой «захваченное государство». Сильное желание покончить с этим с самого начала было заявленным приоритетом власти и ключевым мобилизующим фактором, стоящим за массовым протестным движением. По-прежнему существует общественная поддержка Пашиняна, в то время как представления об улучшениях в повседневной жизни людей в большей степени обусловлены психологическими, а не экономическими факторами. Тем не менее есть политическая воля к продолжению реформ, углублению взаимодействия с Европейским Союзом в рамках СЕРА, последовательной реализации дорожной карты СЕРА, а также эффективному использованию поддержки международных доноров в процессе реформ, в том числе и весьма деликатной реформы сектора безопасности. Выполнить свои обещания до конца, не отклоняясь от этого курса действий и не поддаваясь искушению затянуть некоторые реформы ради сохранения общественной поддержки, — единственный путь вперед. Для достижения этого, однако, потребуются соблюдать деликатный баланс в отношениях с Россией и не давать противникам либерализма и демократии поводов для критики и подрыва тех, кто находится у власти. Следует также избегать поводов для критики, когда дело касается верности провозглашенным демократическим принципам в конфликте с Конституционным судом, не злоупотреблять подавляющими политическими преимуществами, воздерживаться от действий, которые могут вызвать недоумение в международных организациях, демонстрировать профессионализм и стратегический подход.

Любой другой курс действий приведет к отказу от демократии, потере международной легитимности и популярности как внутри страны, так и на международном уровне. Это может произойти в результате провала процесса реформ, общественного недовольства отсутствием видимых улучшений, появления признаков попадания в ловушку либо фаворитизма, либо политизации различных ветвей власти, политическое преследования или замалчивания оппонентов, потери лица в глазах международного сообщества, а именно Совета Европы, ЕС и других, разногласий внутри правящего альянса и его

окончательного раскола, а также формирования более сильной демократической оппозиции во главе, например, с партией «Просвещенная Армения». Пока это еще не представляет угрозы демократическому порядку в Армении как таковому, но потенциально может привести к появлению альтернативных оппозиционных сил, которые могут бросить вызов альянсу «Мой шаг» и, в конечном счете, захватить власть.

Нельзя исключить и более мрачные сценарии. Нынешние маргинальные националистические консервативные силы потенциально могли бы укрепить свои позиции и вытеснить нынешнего премьер-министра с его поста, однако для этого должно произойти нечто очень серьезное, например, жесткие и незаконные репрессии в отношении их лидеров, а также общественное недовольство властями. Как показали первые восемнадцать месяцев правления Пашиняна, методы, используемые правыми радикалами в Армении (открытое преследование и даже физическое насилие в отношении ЛГБТИ, широкое распространение ненавистнических высказываний, распространение фальшивых новостей и дезинформации), в значительной степени не оказывают реального влияния на политический процесс. Однако, если такие силы получат внешнюю поддержку и финансирование в сочетании с другими вышеупомянутыми факторами, ситуация может измениться.

Что касается возвращения к власти Республиканской партии и оспаривания демократического порядка в стране, то и эту перспективу нельзя полностью исключить, но она остается маловероятной, так как возможности для мобилизации необходимой общественной поддержки у нее практически отсутствуют, несмотря на связи с бизнесом и длительное влияние на СМИ.

Если ситуация в регионе ухудшится, демократия в Армении потенциально может столкнуться с вызовом извне или оказаться в напряженной ситуации. Остается открытым вопросом, сможет ли демократическое общество выдержать высокую степень милитаризации. На данный момент, несмотря

на многочисленные внутренние и внешние вызовы, Армения под руководством своего премьер-министра, похоже, делает все возможное, чтобы пройти через болезненный процесс демократических преобразований, — процесс, который, как представляется, стал необратимым.

### **Примечания:**

Мнения, выраженные в настоящем документе, не обязательно отражают точку зрения ЕС или каких-либо организаций, с которыми автор связана.

---

<sup>1</sup> См.: Премьер-министр Республики Армения. Пресс-релиз: Премьер-министр Никол Пашинян выступил с речью на 73-й сессии Генеральной ассамблеи ООН. 26 сентября 2018. URL: <https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2018/09/26/Nikol-Pashinyan-speech/>

<sup>2</sup> См.: Richard Giragossian, Armenia 2018: Political Transformation & Transition, A Summary Political Assessment, RSC Regional Studies Center, Yerevan, Armenia. 22 January 2018. URL: [https://regional-studies.org/images/pr/2018/january/22/RSC\\_Armenia\\_Political\\_Assessment\\_January\\_2018.pdf](https://regional-studies.org/images/pr/2018/january/22/RSC_Armenia_Political_Assessment_January_2018.pdf)

<sup>3</sup> Statement by the Delegation of the European Union and EU Member State Embassies in Armenia on recent political developments in Armenia, Yerevan. 19 April 2018. URL: [https://eeas.europa.eu/delegations/rwanda/43169/statement-delegation-european-union-and-eu-member-state-embassies-armenia-recent-political\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/rwanda/43169/statement-delegation-european-union-and-eu-member-state-embassies-armenia-recent-political_en)

<sup>4</sup> См.: «Почему Москва должна вмешиваться?» — Песков о протестах в Армении. Sputnik-Armenia. 23 апреля 2019. URL: <https://ru.armeniasputnik.am/society/20180423/11635410/pochemu-moskva-dolzha-nvmeshivatsya-peskov-o-protestah-v-armenia.html>

<sup>5</sup> В 2018 году Армения входила в тройку беднейших стран Европы по ВВП на душу населения. См.: Poorest Countries In Europa, Graphicmaps. URL: <https://www.graphicmaps.com/poorest-countries-in-europe> (последнее обновление 10 октября 2018). Армения также столкнулась с одним из самых высоких уровней «утечки мозгов» среди республик бывшего СССР.

<sup>6</sup> Democracy is value, not geopolitical orientation: Pashinyan tells Johannes Hahn, News.am. 29 January 2019. URL: <https://news.am/eng/news/493341.html>

<sup>7</sup> По данным переписи населения 2011 года, для 23 484 человек, или 0,8% граждан Армении, родным был русский язык; 11 862 из них — армяне, 10 466 — русские, остальные 1 156 — представители других национальностей. См.: Cf. Statistical Committee of the Republic of Armenia, The Results of the 2011 Population Census of the Republic of Armenia. P. 595. URL: <https://www.armstat.am/en/?nid=81&id=1512>

<sup>8</sup> См.: Zia Weise, Armenia's disputed move toward true democracy, Politico. 4 June 2018. URL: <https://www.politico.eu/article/armenia-true-democracy-disputed-move-eu-agreement-turkey/>

- 
- <sup>9</sup> См.: OSCE/ODIHR, Republic of Armenia, Constitutional Referendum. 6 December 2015. OSCE/ODIHR Referendum Expert Team, Final Report, Warsaw. 5 February 2016. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/220656>
- <sup>10</sup> OSCE/ODIHR, Republic of Armenia, Early Parliamentary Elections, 9 December 2018, ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warsaw. 7 March 2019. P. 26. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/armenia/413555>
- <sup>11</sup> International Election Observation Mission, Republic of Armenia – Early Parliamentary Elections, 9 December 2018. Statement of Preliminary Findings and Conclusions. P. 1. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/armenia/405890> В день выборов к Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами присоединились делегации Парламентской ассамблеи Совета Европы, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и Европейского парламента, которые сформировали Международную миссию по наблюдению за выборами (ММНВ).
- <sup>12</sup> Там же.
- <sup>13</sup> См.: New Armenia's Parliamentarians, EVN Report. 13 January 2019. URL: <https://www.evnreport.com/politics/new-armenia-s-parliamentarians>
- <sup>14</sup> Pashinyan Explains Party Ideology, The Armenian Mirror Spectator. 20 June 2019. URL: <https://mirrorspectator.com/2019/06/20/pashinyan-explains-party-ideology/>
- <sup>15</sup> 2 октября 2018 года Национальное собрание, в котором все еще доминировала Республиканская партия, созвало внеочередную сессию и приняло законопроект, согласно которому сессия Национального собрания будет считаться прерванной, если ее проведению помешают внешние силы. Премьер-министр Пашинян призвал народ собраться перед зданием парламента, быстро собрав несколько тысяч протестующих. Законопроект не прошел, а министры, принадлежавшие к голосовавшим за него партиям — «Прозцветающая Армения» и «Армянская революционная федерация — Дашнакцутюн», — впоследствии лишились своих должностей.
- <sup>16</sup> Пашиняну пришлось перенести два болезненных удара. Его партия проиграла на местных выборах 23 сентября 2018 года в Капане, а затем 13 июня 2019 года в Абовяне, где сохранили позиции Республиканская партия и «Прозцветающая Армения». Однако Пашинян объявил это триумфом демократии и не поставил под сомнение результаты выборов. Недавний опрос, проведенный Centre for Insights in Survey Research, еще раз продемонстрировал его популярность в обществе. См.: International Republican Institute (IRI), Center for Insights in Survey Research, Public Opinion Survey: Residents of Armenia. 23 July 23-15 August 2018. P. 49. URL: [https://www.iri.org/sites/default/files/2018.10.9\\_armenia\\_poll\\_presentation.pdf](https://www.iri.org/sites/default/files/2018.10.9_armenia_poll_presentation.pdf)
- <sup>17</sup> Hans-Joachim Schmidt, The Four-Day War Has Diminished the Chances of Peace in Nagorno-Karabakh, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2016, Baden-Baden. 2017. P. 111-123. P. 122.
- <sup>18</sup> Armenia protesters, police clash over hostage crisis continues, Al Jazeera. 21 July 2016. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2016/07/armenia-protesters-police-clash-hostage-crisis-160721052049006.html>
- <sup>19</sup> Премьер-министр Республики Армения, пресс-релиз. Визит премьер-министра Никола Пашиняна в Брюссель. 4–5 марта 2019. URL: <https://www.primeminister.am/ru/foreign-visits/item/2019/03/04/Nikol-Pashinyan-visit-to-Brussels>

- 
- <sup>20</sup> Russia Claims Political Motives In Armenian Charges Against Ex-Leaders, Radio Free Europe/Radio Liberty. 1 August 2018. URL: <https://www.rferl.org/a/lavrov-russia-concerned-armenian-arrest-former-pro-moscow-leaders-kocharian-khachaturov-pashinian/29402249.html>
- <sup>21</sup> “Armenian revolution was romanticism’s triumph over pragmatism” – Pashinyan, Armenpress. 7 May 2019. URL: <https://armenpress.am/eng/news/973968.html>
- <sup>22</sup> Joshua Kucera, Armenia and Azerbaijan agree to “prepare populations for peace”, Eurasianet. 17 January 2019. URL: <https://eurasianet.org/armenia-and-azerbaijan-agree-to-prepare-populations-for-peace>
- <sup>23</sup> Премьер-министр Республики Армения, пресс-релиз. Наша главная задача - не обесценить коллективные жертвы наших героев, а сделать их мощным краеугольным камнем, на котором должна быть построена и уже строится свободная и счастливая Армения: премьер-министр принял участие в 12-м внеочередном съезде СДЕ. 7 апреля 2019. URL: <https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2019/04/07/Erkrpah/>
- <sup>24</sup> «Основные» или «Мадридские принципы» были впервые представлены министрам иностранных дел Армении и Азербайджана на Совете министров иностранных дел ОБСЕ в Мадриде в ноябре 2007 года. В июле 2009 года в рамках саммита «Большой восьмерки» в Аквиле (Италия) тогдашние лидеры стран-сопредседателей Минской группы ОБСЕ, президент США Барак Обама, президент России Дмитрий Медведев и президент Франции Николя Саркози в совместном заявлении подчеркнули важность шести важнейших из них, призвав президентов Армении и Азербайджана Сержа Саргсяна и Ильхама Алиева «урегулировать оставшиеся между ними немногочисленные разногласия и окончательно согласовать эти «базовые принципы» [...]». См.: OSCE, Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair countries, L’Aquila. 10 July 2009. URL: <https://www.osce.org/mg/51152>
- <sup>25</sup> Алексей Антимонов. Тотальная война: Милитаризированная социал-демократия Карабаха. ОС-медиа. 19 января 2018. URL: <https://oc-media.org/ru/statyi/analitika-totalnaya-voyona-militarizirovannaya-sotsial-demokratiya-karabakha/>
- <sup>26</sup> Там же.
- <sup>27</sup> David Saha/Ricardo Giucci/Matthias Lücke/Robert Kirchner/Veronika Movchan/Georg Zachmann, The economic effect of a resolution of the Nagorno-Karabakh conflict on Armenia and Azerbaijanю Berlin 2018. P. 2. URL: [https://berlin-economics.com/the\\_economiceffect\\_of\\_a\\_resolution\\_of\\_the\\_nagorno-karabakh\\_conflict/](https://berlin-economics.com/the_economiceffect_of_a_resolution_of_the_nagorno-karabakh_conflict/)
- <sup>28</sup> См.: Леонид Нерсисян. Способны ли конфликты в Закавказье перерасти в региональную войну? РСМД. 25 июня 2019. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/military-and-security/sposobny-li-konflikty-v-zakavkazye-pererasti-v-regionalnyu-voynu/>



## Политическая преемственность в Центральной Азии: пример Казахстана

### *Введение*

Когда президент Казахстана Нурсултан Назарбаев планировал уйти со своего поста в связи со здоровьем, преклонным возрастом и быстро меняющейся геополитической ситуацией в Евразии, он учитывал многие факторы. Однако вряд ли он рассчитывал на затянувшиеся общенациональные протесты несмотря на то, что его собственный приход к власти начался с протестов, последовавших за неудачной попыткой передать власть преемнику. Поэтому были приняты многочисленные меры по обеспечению его собственной власти и личной и семейной безопасности, которые Назарбаев уже предпринимал некоторое время назад. Доказательство рисков, связанных со сменой президента в регионе, — события в соседней Киргизии. Несмотря на многочисленные меры, принятые для обеспечения его власти и безопасности его семьи, клану Назарбаева приходится ожидать потери власти в долгосрочной перспективе. В тени силовой политики правящей элиты среди молодежи, часть которой не имеет перспектив, распространяются исламистские идеи. В то же время вся Центральная Азия становится центром новой геополитической «большой игры» между Китаем, Россией и Западом.

## *Проблема преемственности*

Наибольшая опасность для лидеров в Центральной Азии после ухода из активной политики заключается не в непосредственной потере власти как таковой, а в связанной с этим опасности для финансовой и физической неприкосновенности — их собственной и их семей. Поэтому европейский наблюдатель не должен удивляться, если для обеспечения своей власти, богатства и жизни они полагаются прежде всего на семейные связи и кланы. В политической среде, где дружеские связи являются крайне ненадежным гарантом лояльности, в чем недавно убедился на практике бывший президент Киргизии Алмазбек Атамбаев, кровные узы семьи до сих пор считаются самыми надежными. Поэтому в подобной политической обстановке лидеры вынуждены перед уходом в отставку принимать многочисленные меры предосторожности, чтобы не допустить вакуума власти. Подтверждением тому служат события в соседней Киргизии: спустя год после регламентированной передачи власти трения между бывшими политическими соратниками — действующим президентом Сооронбаем Жээнбековым и бывшим президентом Алмазбеком Атамбаевым — привели к насильственным беспорядкам и аресту последнего.

Помимо опасности того, что после отставки главы государства образуется вакуум власти, в Центральной Азии также существует немалый риск восстания снизу из-за накопившегося гнева среди населения. Кроме того, в регионе, который из-за неоднородности населения уже известен как «евразийские Балканы»<sup>1</sup>, во время кризиса всегда существует риск этнических конфликтов.

В частности, соседнюю с Казахстаном Киргизию не раз сотрясали восстания: за свою недолгую историю страна может вспомнить только две мирные смены госу-

дарственных лидеров. Падение в результате восстания — это риск, который, возможно, был слишком хорошо знаком Назарбаеву. Исторический обзор помогает понять эти обстоятельства.

### *Восхождение Назарбаева к власти*

Возвышение Назарбаева началось в 1986 году в результате кровавых этнических волнений в Казахской ССР, известных как Желтоксан (Декабрьское восстание). Тогда Михаил Горбачев назначил главой республики Геннадия Колбина, этнического русского, чтобы свергнуть казаха Динмухамеда Кунаева. При правившем в Алма-Ате (ныне Алматы) фаворите Леонида Брежнева Кунаеве расцвели бесхозяйственность и nepотизм, но среди казахского населения он был чрезвычайно популярен. Назначение этнического русского на пост главы республики разожгло гнев молодых националистически настроенных казахов: Горбачев нарушил неписаный закон, согласно которому первый секретарь компартии союзной республики должен был принадлежать к титульной нации. Последовавший за этим бунт унес несколько сотен жизней. После того, как Колбина пришлось отстранить от должности, Горбачев назначил первым секретарем Коммунистической партии Казахской ССР Назарбаева. Взрывоопасной деталью было то, что обвинения в коррупции в отношении бывшего первого секретаря Кунаева стали достоянием общественности только после того, как Назарбаев, его протеже, подал жалобу. После распада Советского Союза Назарбаев, представитель старой гвардии, остался на вершине власти, как это было в большинстве центральноазиатских государств. Но в то время как президенты соседних государств либо умерли, как Ислам Каримов в Узбекистане и Сапармурат Ниязов в Туркмении, либо потеряли свою власть и были свергну-

ты в результате общественных беспорядков и гражданской войны, как Аскар Акаев в Киргизии и Рахмон Набиев в Таджикистане, Нурсултан Назарбаев пережил и/или продержался дольше их всех. Не только в Центральной Азии, но и в европейских бывших советских республиках первые главы государств уже давно лишились своих полномочий, то же самое относится и к Южному Кавказу: в 1992 году был свергнут Звиад Гамсахурдия, в том же году подал в отставку Аяз Муталибов, в 1998 году оставил свой пост Левон Тер-Петросян.

Когда в последние годы Назарбаев начал думать об уходе с поста главы государства, он оставался последним из бывших советских лидеров. Единственным способом повлиять на развитие событий после его ухода была добровольная передача власти, но он должен был осознавать связанные с этим риски.

### *Экскурс: Киргизия. Неудачный опыт преемственности*

На примере Киргизии недавно стало очевидно, какое влияние неудачный план преемственности и связанная с ним борьба за власть могут оказать на центральноазиатские государства, все еще остающиеся менее консолидированными на национальном уровне. В соответствии с конституцией социал-демократ Атамбаев, находившийся у власти до 2017 года, не стал баллотироваться на новый президентский срок, хотя многие наблюдатели согласны, что он имел возможность изменить конституцию в свою пользу. Вместо него кандидатом в президенты стал тогдашний премьер-министр Сооронбай Жээнбеков — его друг, доверенное лицо и член Социал-демократической партии Киргизии. Жээнбеков победил на выборах. Однако за прошедшие два года он

порвал со своим предшественником. Атамбаев, впоследствии избранный председателем Социал-демократической партии, стал конкурентом. Летом 2019 года Жээнбеков нанес удар. Он организовал снятие с Атамбаева иммунитета, а силы безопасности штурмовали дом экс-президента, который яростно защищали его сторонники. После того как первая попытка не увенчалась успехом и стоила жизни одному из сотрудников силовых структур, Атамбаев взял на себя ответственность за смертельный выстрел и на следующий день был арестован.

Арест Атамбаева не только разрушил политический ландшафт Центральной Азии — экс-президента Киргизии считали пророссийским политиком, близким партнером президента Владимира Путина, — но и, вероятно, стал для всех автократов в регионе сигналом к тому, чтобы как можно дольше удерживать власть. Серьезный удар был нанесен и по демократической системе Киргизии. Не только прервался непрерывный процесс мирной передачи власти, но и вновь вспыхнул внутренний киргизский конфликт между севером и югом. Атамбаеву, который с тех пор находится под арестом, приписывают заслуги в разрядке этого конфликта в прошлом. Сам Атамбаев, происходящий с севера Киргизии, выбрал в преемники южанина Жээнбекова. Помимо региональных разногласий, в тревожном масштабе распространяются исламистские идеи, в особенности в Ферганской долине. Сегодня в стране мечетей уже больше, чем школ. Это катастрофа, учитывая тот факт, что большинство этих мечетей финансирует и строит Саудовская Аравия, а это идет рука об руку с распространением ислама ваххабитской направленности<sup>2</sup>. Тенденция к ползучей исламизации Киргизии становится еще более значимой в свете того, что у брата Жээнбекова налажены деловые связи с Катаром — государством, известным как

покровитель и донор исламистской организации «Братья-мусульмане». Сигнальный эффект от ареста Атамбаева, скорее всего, приведет к катастрофическим последствиям, так как он подталкивает правящих автократов к удержанию власти и делает опасной любую форму демократической смены власти. Поэтому за неудавшейся попыткой Атамбаева передать власть — по сути, внутренним делом Киргизии — скорее всего, пристально наблюдали в соседнем Казахстане, даже при том, что план преемственности Назарбаева пока выглядит успешным.

### *Меры предосторожности Назарбаева*

Как показано выше, чтобы обеспечить безопасный уход с поста главы государства без потери власти, требуется множество мер предосторожности. Нужно предотвратить, например, борьбу за власть между влиятельными семьями, свержение системы в результате восстания снизу или превращение назначенного преемника в противника бывшего лидера.

В казахстанском президентском дворце планировать уход, по-видимому, начали уже давно. Первоначальные меры по сохранению власти включали де-факто присвоение самому себе в 2010 году титулов «первый президент Республики Казахстан» и «лидер нации» (елбасы), гарантирующих пожизненный иммунитет от уголовного преследования. В 2016 году Назарбаев сократил власть будущего президента путем укрепления парламента и правительства по отношению к президенту. Однако более важно то, что Назарбаев даже после своей отставки остается председателем Совета национальной безопасности, то есть контролирует секретную службу, которой руководит близкий доверенный человек. Именно

контроль над секретной службой позволяет Назарбаеву сохранить реальную власть в государстве. С этой целью пост председателя Совета безопасности была значительно укреплен заранее, когда он был преобразован из простого консультативного органа в центральный конституционный, краеугольный камень которого был заложен в 2018 году.

Чтобы обеспечить в будущем поддержку широкой политической базы, Назарбаев остается председателем правящей партии «Нур Отан» («Свет Отечества»). Сохранение власти в семье обеспечивает дочь Дарига Назарбаева, назначенная председателем Сената. Это важно, так как в случае отставки или смерти президента в должность вступает председатель Сената, как это было в случае с Касымом-Жомартом Токаевым, тогдашним председателем Сената, который по Конституции автоматически принял на себя функции временного президента после отставки Назарбаева. В экономической сфере власть семьи Назарбаевых также обеспечивается влиятельным положением зятя Тимура Кулибаева на посту председателя Ассоциации «Казэнерго». Последним важным действием Назарбаева перед отставкой была отставка правительства в феврале; в качестве официальной причины было названо невыполнение задачи по повышению благосостояния и уровня жизни населения. Однако никаких реальных кадровых изменений в виде снятия с должностей не было, произошел лишь обмен должностями, целью которого, вероятно, было перемещение членов правительства в новую рабочую среду, с которой они сначала должны были познакомиться. Эта мера, возможно, лишила потенциальных претендентов на власть пространства для маневра. Таким образом, любые планы попытки переворота были предотвращены упреждающим ударом. Отставка правительства стала последним шагом президента Назарбаева.

## *Преемник*

Кто тот человек, которого Назарбаев выбрал в преемники? Касыма-Жомарта Токаева, до этого занимавшего пост председателя Сената, обычно считают популярным политиком. Его описывают как умную и уравновешенную личность с многолетним опытом работы в дипломатии и правительстве. В прошлом он был министром иностранных дел, премьер-министром и генеральным директором отделения ООН в Женеве. Его считают умеренным профессиональным политиком, от которого не ждут серьезных изменений. Как и Назарбаев, Токаев также происходит из советской старой гвардии бывшей Коммунистической партии. В 1990-х годах Токаев начал зарабатывать деньги в нефтегазовой отрасли, строя бизнес-империю вместе с членами своей семьи. Его сын, Тимур Токаев, владеет половиной акций ТОО «Абу Петролеум Кэпитал». Вторая половина компании принадлежит двоюродному брату Тимура Токаева Мухамеду Избастину. Мухамед Избастин и шурин Касым-Жомарта Токаева Темиртай Избастин находятся на казахстанской дипломатической службе и вместе работали в министерстве иностранных дел. Как и Назарбаев и Кунаев, семья, к которой принадлежит Токаев, также происходит из Большой Орды (Ұлы жуз — Старшего жуза), чья исконная родина — Южный Казахстан, вокруг старой столицы Алматы. В Казахстане племенная принадлежность к одному из трех жузов и сегодня играет важную роль. У Токаева, однако, нет собственной политической базы, потому что он слишком много времени провел за границей в качестве дипломата, и поэтому многие наблюдатели считают его переходным президентом. В этой роли он выполняет балансирующую функцию между конкурирующими группами элиты Казахстана. Несмотря на все вышеперечисленные атрибуты, позволяющие рекомендовать Токаева в качестве преемника, самым решающим фактором в его

избрании, возможно, была абсолютная лояльность Назарбаеву, которую он демонстрировал до сих пор.

### *Отставка, предвыборная кампания и выборы*

19 марта 2019 года в 19 часов вечера Нурсултан Назарбаев объявил о своей отставке с поста президента Республики Казахстан, завершив свое правление, длившееся более трех десятилетий. Назарбаев правил страной без перерыва в течение 33 лет, начиная с 1986 года, сначала в качестве первого секретаря Коммунистической партии Казахстана, а затем, после обретения независимости, в качестве президента. Целью, вероятно, было принятие решения в выбранный им момент экономической и политической стабильности. Очередные выборы повлекли бы за собой определенный риск того, что экономические или политические потрясения могли бы спровоцировать социальные волнения. Помимо возраста и слабого здоровья Назарбаева, определенную роль также могла сыграть опасность будущих геополитических потрясений в регионе. Ислам Каримов, первый президент независимого Узбекистана, скончавшийся в 2017 году, так и не возвел на престол преемника. Назарбаев не хотел повторять то, что считал ошибкой.

Передача власти в Казахстане была осуществлена достаточно быстро: Токаев был приведен к присяге в качестве президента 20 марта 2019 года, через день после объявления об отставке Назарбаева. В апреле Токаев в качестве временного президента объявил досрочные выборы, чтобы узаконить свое президентство. Дата выборов была назначена на 9 июня. Короткий срок оставил потенциальным противникам мало времени, чтобы стать известными народным массам. По предложению Назарбаева как председателя «Нур Отан» Токаев в результате

открытого голосования был единогласно выдвинут кандидатом от партии. После того как один из потенциальных кандидатов, Жуматай Алиев, провалил обязательный экзамен по казахскому языку, а Талгат Ергалиев снял свою кандидатуру, у Токаева осталось в предвыборной кампании шесть соперников.

### *Выборы президента Казахстана, 2019 год*

**Касым-Жомарт Токаев** — «Нур Отан» (правящая партия, консервативная, центристская, секуляристская)

**Амангельды Таспихов** — Федерация профсоюзов Казахстана

**Амиржан Косанов** — «Ұлт тағдыры» (национал-патриотическое движение)

**Дания Еспаева** — Демократическая партия Казахстана «Ақ жол» (либеральная)

**Жамбыл Ахметбеков** — Коммунистическая народная партия Казахстана (социал-демократическая)

**Садыбек Тугел** — «Ұлы Дала Қырандары» [«Великие степные орлы»] (республиканское движение)

**Толеутай Рахимбеков** — Народно-демократическая патриотическая партия «Ауыл» (социал-демократическая)

Неудивительно, что Токаев победил на выборах с 71% голосов. Его предвыборная программа полностью наследовала программе Назарбаева и не выявила никаких новых точек зрения. Второе место с результатом около 16% занял ветеран политической сцены Амиржан Косанов. В прошлом Косанов присоединялся к различным партиям; перед выборами его неожиданно выдвинуло национал-патриотическое движение «Ұлт тағдыры».

Во время избирательной кампании Косанов как главный конкурент Токаева выступал за расширение сотрудничества с ЕС, улучшение состояния окружающей среды и превращение политической системы в парламентско-президентскую, а также выступал против строительства атомной электростанции. Будучи членом одной из семей Малой Орды (Младшего жуза, Кіші жүз), он достиг наилучших результатов на родине своих предков — на богатом нефтью, но маргинализированном и обнищавшем западе Казахстана, в некоторых случаях до 30%. Некоторые наблюдатели полагают, что кандидатура Косанова обеспечила Токаеву фиктивного оппонента, чтобы выборы выглядели демократичными.

Третье место заняла Дания Еспаева из Демократической партии Казахстана «Ак Жол», набравшая около 5%. «Ак Жол» — вторая по величине партия страны и рассматривается как кластер предпринимателей. Наблюдатели классифицируют партию как оппозиционную системе; в парламенте она лояльна правительству.

### *Протесты*

Выборы, задуманные как акт легитимации, вызвали волну протестов беспрецедентного масштаба, которую не ожидали ни внутри страны, ни за ее пределами. Еще в преддверии выборов во многих крупных городах прошли митинги с призывами к бойкоту, а также против переименования столицы и строительства атомной электростанции. Именно переименование Астаны в Нур-Султан — акт лояльности Нурсултану Назарбаеву, инициированный Токаевым сразу после прихода к власти, — вызвало недовольство населения. В течение нескольких часов петицию против переименования подписали 35 000 человек. В социальных сетях была поставлена под со-

мнение монополия государства на дискурс; недовольство сосредоточилось в крупных городах.

Волнения были вызваны нарастанием социально-экономических проблем и кризисом легитимности, с которым администрация Назарбаева борется с 2014 года. Патерналистская автократия Назарбаева опиралась в первую очередь на два столпа легитимности: политику казахской идентичности, с одной стороны, и постоянный рост общественного благосостояния, основанный на богатстве ресурсов степного государства, с другой. Легитимность, вытекающая из растущего экономического благосостояния, была ослаблена казахстанским экономическим кризисом 2014-2015 годов. Кризис был спровоцирован двумя факторами. Первым из них стало падение цен на нефть, оказавшее большое влияние на зависимую от экспорта сырья экономику. Второй — тесные российско-казахстанские торговые отношения; негативное влияние на Казахстан также оказало ослабление российского рубля в результате санкций 2014 года. Первая волна протестов, вызванная земельной реформой, которая позволила бы китайским инвесторам, в частности, арендовать казахстанские земли, потрясла страну в 2016 году. В широких слоях населения преобладают антикитайские настроения, а растущее экономическое влияние Китая вызывает опасения, что страна будет продана. Когда протесты достигли мегаполисов Алматы и Астаны, правительство отреагировало репрессиями и в то же время приостановкой действия закона.

Нынешние протесты, последовавшие за сменой правительства и выборами, охватили все крупные города и мобилизовали тысячи демонстрантов. Требования протестующих, не связанные напрямую с выборами, свидетельствуют о более широком социальном недовольстве. Отдельные активисты были досрочно арестованы за со-

общения в социальных сетях или отдельные безобидные действия, но получили лишь очень короткие сроки тюремного заключения или вообще никаких. Например, один активист в Западном Казахстане, ссылаясь на отсутствие свободы слова, держал пустой плакат, после чего был немедленно арестован и освобожден. Двое других активистов во время марафона развернули плакат с надписью: «От правды не убежать #Свободные выборы #У меня есть выбор». Они были арестованы и приговорены к короткому сроку тюремного заключения, но вскоре после этого освобождены. Первые крупные митинги состоялись 1 мая 2019 года, когда несколько сотен человек устроили демонстрации в больших городах Нур-Султане, Алматы, Караганде, Актобе и Семипалатинске. 21 мая сотни женщин устроили демонстрацию перед штаб-квартирой правящей партии «Нур Отан». Они требовали улучшения социального положения. В день самих выборов, по данным МВД, митинги прошли в Нур-Султане, Алматы и Шымкенте, где было арестовано 500 человек. На следующий день также прошли акции протеста против результатов выборов. После этих акций протеста последовали многочисленные аресты.

По данным МВД, в результате акций протеста и беспорядков в период с 9 по 13 июня 2019 года в ходе митингов было ранено 300 сотрудников милиции. 4000 человек были временно арестованы.

### *Реакция правительства*

Правительство Казахстана отреагировало на протесты смесью репрессий и предложений о сотрудничестве. Классическая политика кнута и пряника неоднократно применялась в прошлом и уже доказала свою успешность. В то же время, когда были жестоко разогна-

ны демонстрации, прекращен доступ к социальным сетям, произведены аресты, а в средствах массовой информации развернута кампания диффамации, для народа был открыт новый процесс диалога. Это включало в себя учреждение «Национального совета общественного доверия» и создание «Альянса демократических организаций». В анализе, проведенном Немецким институтом международной политики и безопасности (SWP), это описано как авторитарная политика гражданского участия, которая представляет собой форму индивидуализированного участия, выходящего за рамки партий, групп, ассоциаций и движений. В то же время, создавая новые возможности для участия, правительство также указало на принципиальную готовность к диалогу по некоторым вопросам. Например, президент Токаев в ответ на критику, неоднократно высказанную в ходе митингов, объявил о проведении референдума по вопросу строительства новой атомной электростанции.

### *28 лет Назарбаева. Обзор*

Что представляет собой наследие Назарбаева? За то, что сегодня Казахстан — самое процветающее и стабильное государство в Центральной Азии, которое не сотрясали ни гражданская война, ни сепаратизм, ни массовый исход, ни дискриминация какой-либо части населения, следует отдать должное Нурсултану Назарбаеву и труду всей его жизни. В первые годы независимости страна столкнулась с рядом фундаментальных проблем. На севере страны компактно проживало однородное русско-славянское население, которое хотело присоединиться к родине. Протяженная граница с Россией, пересекающая степь без природных барьеров, по обе стороны которой жили этнические русские, создавала идеальные условия для сепаратистских тенденций. Казахский

народ там стал меньшинством в своей собственной стране. Кроме того, казахская нация столкнулась с вопросом самобытности. Концепция казахского народа как нации сформировалась только в рамках национальной политики Советского Союза. Результатом этой политики стало, в частности, разделение казахско-киргизского народа, а также форма письменности и стандартизация его языка. Казахский народ, вплоть до завоевания русскими, организовывался в кочевые племена, орды, так что исторической государственной традиции тоже не было. По сей день каждую семью можно проследить до одной из трех орд (жузов). Что касается внешней политики, то в начале девяностых годов молодое государство оказалось на перекрестке соперничающих сфер влияния. Северный сосед — Российская Федерация — стремился удержать территорию бывшего СССР в пределах своей сферы влияния, восточный — Китай — видел возможность восстановить историческое господство над государствами Туркестана, а Турция при поддержке США пыталась собрать этнически родственные государства Средней Азии под пантюркистским флагом. В дополнение к этим внутри- и внешнеполитическим проблемам Казахстан, как и все другие бывшие советские республики, столкнулся с проблемой независимости, оторвавшей их от общей экономики СССР.

Назарбаев умело подошел ко всем этим вопросам. Он предотвратил отделение русскоязычного севера страны, которого в 1990-х годах все еще ожидало большинство наблюдателей, не вызвав массового исхода славянских групп населения, как это было в Узбекистане и Таджикистане. В то же время ему удалось снизить существующую напряженность в отношениях между двумя основными этническими группами — русскими и казахами. Параллельно возникла отдельная казахская идентичность. Здесь могли иметь значение два фактора: во-

первых, демографическое развитие и, во-вторых, создание новой столицы на территории, которая, по сути, была населена в основном русскими. При Назарбаеве казахская часть населения стала доминирующей этнической группой. Однако значительной государственной дискриминации русского населения, как в странах Балтии, не было. В Латвии и Эстонии в конце существования Советского Союза титульные нации также были под угрозой превращения в меньшинства в своих странах. Чтобы бороться с этим, многим представителям русского этноса не дали гражданства этих двух новообразованных стран Балтии, они попали в категорию неграждан. Назарбаев также отказался предпринимать бессмысленные шаги по укреплению идентичности — такие как запрет русского языка или поспешный переход на латинский алфавит.

С точки зрения внешней политики Назарбаев установил баланс между Россией, Китаем и Западом — то, что так и не смогло сделать большинство его постсоветских коллег. С момента обретения независимости Казахстан последовательно проводит так называемую многовекторную внешнюю политику, поддерживая тесные связи с Российской Федерацией. Назарбаеву были чужды резкие изменения во внешней политике, подобные тем, которые неоднократно осуществлял Ислам Каримов в Узбекистане, или изоляционизм, как у «Туркменбаши» Ниязова.

Наиболее важным наследием Назарбаева, вероятно, окажется расширение новой столицы Астаны — нынешнего Нур-Султана. Перенос столицы из окраинного Алматы в центральную Астану, расположенную посередине территории с русским населением, — не только новый конституционный акт, важный для самобытности молодой нации; одновременно это противодействует центробежным силам. Это направлено не только против по-

пытках сепаратизма со стороны русского этноса, но имеет и внутреннюю казахскую составляющую. Назарбаев принадлежит к Большой Орде (Старшему жузу), племенная земля которой — урбанизированный юг, где расположена старая столица — Алматы. Астана, с другой стороны, расположена в районе проживания племен Средней Орды (Орта-Жуз, Средний жуз). С превращением Астаны в столицу был создан баланс между двумя крупными племенами, и любые трайбалистские тенденции лишились своей основы.

Что Назарбаев, несмотря на все его усилия, не смог сделать — так это дифференцировать экономику. Казахстан по-прежнему зависит от экспорта сырья. Решение этой проблемы будет зависеть от его преемника.

### *Перспектива*

Несмотря на многочисленные меры, принятые для обеспечения его власти и власти его семьи, клану Назарбаева в долговременной перспективе придется столкнуться с потерей власти. Наблюдатели подозревают, что Токаев лишь принимает на себя функции переходного президента, который из-за отсутствия у него политической базы хотя и балансирует между властными фракциями казахстанской элиты, одновременно зависит от благосклонности Назарбаева и остающейся у него власти. Поэтому победа на выборах как акт легитимации не должна заслонять тот факт, что вопрос о власти в Казахстане еще не решен. Именно неожиданно ожесточенные протесты до и после выборов могли убедить любых конкурентов внутри элиты в том, что смена власти возможна. Открытой борьбы за власть можно ожидать, прежде всего, в случае сотрясения политической системы, например, в результате протестов или изменения

внешнеполитической конъюнктуры. Уже сейчас очевидно, что страна находится в очень чувствительной геополитической зоне. Казахстан играет центральную роль в качестве транзитного коридора Китая и поставщика товаров. В то же время, на востоке он граничит с беспокойной провинцией Китая Синьцзян (Восточный Туркестан). Казахстан, вероятно, займет ключевую позицию в возникающем конфликте между Китаем и США. Недавние антикитайские протесты свидетельствуют об опасном развитии прокитайской политики правительства. Российско-китайские отношения висят над всем этим как дамоклов меч, роковой в контексте всех событий на севере Евразии.

Токаев может стать последним президентом Казахстана из старых советских кадров. Будущие политики вырастут в независимом Казахстане с сильной идентичностью, и их мышление будет, соответственно, более национальным, как с точки зрения их китайских соседей, так и с точки зрения русского меньшинства на севере.

Наступление такого развития событий принципиально зависит от появления одного или нескольких амбициозных претендентов на власть из числа казахстанской элиты. Если этого не произойдет, то правление Токаева, что равнозначно сохранению статус-кво, отвечает как интересам различных кланов, так и интересам двух соседних великих держав — Китая и России.

### ***Примечания:***

---

<sup>1</sup> В своей книге «Великая шахматная доска» советник президента США и геополитический теоретик Збигнев Бжезинский описывает Среднюю Азию как «евразийские Балканы» из-за смешения народов и демаркации между районами расселения.

<sup>2</sup> Ваххабизм — пуристско-фундаменталистское направление суннитского ислама, во многих случаях перетекающее в джихадизм и политический исламизм.



*Коно Джардулло,  
Уолтер Дорн,  
Даниэль Стодилка*

## **Технологические инновации в ОБСЕ: Специальная мониторинговая миссия в Украине**

*Специальная мониторинговая миссия в Украине (СММ) — единственная организация на местах на востоке Украины, которая предоставляет беспристрастные факты о запутанном конфликте, продолжающемся с 2014 года<sup>1</sup>.*

*Даже по стандартам ООН или Евросоюза СММ становится передовой операцией по поддержанию мира<sup>2</sup>.*

### *Введение*

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) развернула Специальную мониторинговую миссию в Украине (СММ) в марте 2014 года, вскоре после того, как в Луганской и Донецкой областях на востоке Украины протесты переросли в насилие. Мандат СММ аналогичен мандату традиционных миссий ООН по поддержанию мира: установление фактов путем беспристрастного наблюдения и отчетности о ситуации; содействие диалогу между сторонами конфликта и, позднее, помощь в наблюдении за выполнением мирных соглаше-

ний (Минские соглашения)<sup>3</sup>. СММ разместила на местах не военнослужащих, а безоружных гражданских лиц<sup>4</sup>, составляющих десять различных групп наблюдателей по всей Украине, главным образом в двух восточных регионах.

Как и у традиционных миротворцев ООН, у наблюдателей СММ первоначально были ограниченные возможности обзора за пределами своей зоны непосредственной видимости, ночью и в опасных районах. Вскоре миссия осознала, что ей нужна технология, помогающая мониторингу<sup>5</sup>. Поэтому она начала использовать беспилотные летательные аппараты (БПЛА), спутниковые изображения и дистанционные (локальные) камеры. Хотя СММ — относительно новая мирная операция, ее опыт инновационного внедрения современных технологий может дать полезные уроки для будущей деятельности СММ и ОБСЕ, а также для других международных организаций, включая ООН, которая приняла на вооружение свои первые БПЛА в ходе операции по поддержанию мира только в 2013 году<sup>6</sup>.

СММ начала применять беспилотные летательные аппараты в октябре 2014 года, впечатляюще скоро (через шесть месяцев) после ее создания<sup>7</sup>. Авиационные устройства сразу же доказали свою ценность. Однако они также подвергались атакам, как физическим, так и электронным, их обстреливали (и сбивали), а также глушили в среднем почти два раза в неделю<sup>8</sup>. В 2017 году вооруженные лица, говорящие на русском языке, захватили, угрожая оружием, по меньшей мере один мини-БПЛА<sup>9</sup>. Кроме того, некоторую обеспокоенность вызывало то, что стороны тайно отслеживали видеопотоки<sup>10</sup>. Эти проблемы, а также переговоры о продлении контракта<sup>11</sup>, привели к перерыву более чем в 18 месяцев<sup>12</sup>, прежде чем в марте 2018 года возобновилась программа

использования БПЛА дальнего радиуса действия<sup>13</sup>. Но беспилотные летательные аппараты сразу же подверглись повторной атаке конфликтующих сторон. В выпущенном миссией видеоматериале показана одна такая атака в июне 2018 года — запуск ракет класса «земля — воздух» по дальнему БПЛА<sup>14</sup>. Миссия начала терять много БПЛА дальнего радиуса действия: в период с 27 октября 2018 года по 18 апреля 2019 года три из них либо были сбиты, либо заглушены<sup>15</sup>, в результате чего миссия утратила оперативный потенциал, а подрядчик понес серьезные финансовые потери. Хотя на долю дальних БПЛА в 2016 году приходилось почти 17% бюджета Миссии (последние имеющиеся данные), ответственность за утрату БПЛА взял на себя именно подрядчик, предоставляющий эту услугу<sup>16</sup>.

Несмотря на эти неудачи, у миссии были веские основания для дальнейшего совершенствования контроля за использованием технологий. Во-первых, прозвучала резкая критика в адрес СММ и требование расширить контроль на темное время суток<sup>17</sup>. Во-вторых, миссия столкнулась с проблемой все большего ограничения контроля и свободы передвижения, главным образом из-за опасностей и угроз в плане безопасности, в том числе мин и неразорвавшихся боеприпасов (НРБ). Например, 23 апреля 2017 года произошел фатальный инцидент, когда один член патруля СММ погиб и двое были ранены после того, как автомобиль предположительно наехал на мину<sup>18</sup>. Ранее вооруженные лица похитили наблюдателей СММ, а ее автомобили подверглись актам вандализма<sup>19</sup>. Кроме того, наблюдателей часто подвергали преследованиям и не допускали в определенные районы, хотя они имеют право на свободу передвижения в соответствии с мандатом миссии и Комплексом мер по выполнению Минских соглашений<sup>20</sup>. Таким образом, возникла необходимость поиска дополнитель-

ных способов сбора информации — как для ознакомления с ситуацией, так и для осуществления контроля за выполнением Минских соглашений.

В первые несколько лет СММ не проявляла большого желания делиться информацией о своих технологиях. Но в мае 2019 года она наконец опубликовала видео «Технические средства мониторинга СММ ОБСЕ»<sup>21</sup>. Этот видеоролик рассказал миру об используемых миссией технологиях, которые помогают, во-первых, вести наблюдение в ночное время, во-вторых, следить за ситуацией в районах, недоступных для регулярного патрулирования, в-третьих, наблюдать за воздействием конфликта на гражданское население и инфраструктуру, в-четвертых, отображать текущую ситуацию в области безопасности с помощью видеокамер, объединенных в 20 систем, расположенных прежде всего вдоль 500-километровой линии соприкосновения. Видео включает впечатляющие кадры, полученные с помощью наиболее гибкой технологии наблюдения — БПЛА.

### *БПЛА: глаза в небе*

СММ — первая миссия ОБСЕ, применившая БПЛА в дополнение к мониторингу и отчетности наземного персонала. Полеты БПЛА начались в течение полугода после создания миссии. Предложение о развертывании военных БПЛА было отклонено, вместо этого миссия приняла решение использовать коммерческие, гражданские БПЛА, находящиеся под непосредственным контролем гражданской миссии<sup>22</sup>. Использование миссией БПЛА разрешено в бесполетной зоне, установленной Минским меморандумом — вдоль всей линии соприкосновения в зоне безопасности шириной не менее 30 км, т. е. по 15 км с каждой стороны от линии соприкосновения.

БПЛА миссии были также размещены на территории до международно признанной границы с Российской Федерацией — далеко за пределами 15-километровой зоны<sup>23</sup>. СММ развернула более 50 БПЛА ближнего и среднего радиуса действия. Кроме того, в составе миссии имеется несколько дальних БПЛА, хотя несколько из них были сбиты<sup>24</sup>.

В июне 2019 года миссия опубликовала свой первый 3D-рендеринг на основе съемок с БПЛА — «Повреждения жилья мирных жителей на востоке Украины»<sup>25</sup>. Он был сделан с помощью двух отдельных БПЛА среднего радиуса действия, изображения с которых были обработаны с помощью компьютерной программы Pix4d<sup>26</sup>. Снимки и цифровые свидетельства показали, что обе стороны размещали военную технику и тяжелое вооружение вблизи гражданских жилищ. На видео было видно два села, по одному с каждой стороны от линии соприкосновения, то есть одно под контролем Украины и одно под контролем сепаратистских вооруженных сил. Ролик быстро стал одним из самых популярных видео СММ; за полгода после публикации на странице миссии в Facebook он был просмотрен почти 300 000 раз. К сожалению, несмотря на многочисленные ежедневные полеты БПЛА миссии, больше не было выпущено ни одного подобного информативного видео высокого разрешения, а эта практика, на наш взгляд, должна стать регулярной. Но при этом обработка сотен изображений и построение 3D-модели, для чего требуется долгое время, не может быть приоритетом для миссии, задача которой, по сути, заключается в ежедневном информировании о соблюдении режима прекращения огня.

В ноябре 2019 года миссия опубликовала сделанный с помощью БПЛА фотоотчет о сотрудничестве и укреплении доверия, чтобы подчеркнуть и поощрить ре-

конструкцию моста в Станице Луганской — на единственном пункте перехода линии соприкосновения в Луганской области. Отчет о состоянии моста до и после реконструкции был сделан путем сравнения снимков с БПЛА ближнего радиуса действия.

БПЛА дальнего радиуса действия Schiebel Camcopter S-100 позволяют оценить положение на более отдаленных и обширных территориях. Пример показан на рис. 1. Данная модель позволяет осуществлять вертикальный взлет и посадку и имеет дальность действия 160 км. Это единственные БПЛА миссии, оборудованные инфракрасными датчиками изображения; они управляются и обслуживаются внешними подрядчиками, в то время как за оперативную деятельность (планирование полета и управление камерами) отвечает миссия<sup>27</sup>. Учитывая ограничения по безопасности и доступу, не позволяющие наземным наблюдателям СММ работать в ночное время и на грунтовых дорогах, БПЛА дальнего радиуса действия наряду со стационарными камерами и акустическими датчиками представляют собой ценное средство мониторинга, способное помочь преодолеть эти ограничения. Дальние БПЛА стали предметом жарких обсуждений в ходе работы миссии, учитывая сложный опыт и постоянный риск потери дорогостоящего технологического оборудования. В результате с поставщиком, выбранным на конкурсной основе, были заключены соглашения о распределении рисков. Государства-участники ОБСЕ согласились вносить добровольные взносы для частичного покрытия расходов на дорогостоящие дальние БПЛА<sup>28</sup>.

БПЛА средней дальности, в основном Delair-Tech DT 18<sup>29</sup>, эксплуатируются с ноября 2015 года и имеют дальность действия от 15 до 30 км. Часто использовались также мини-БПЛА ближнего радиуса действия — квадрокоптеры DJI Phantom и Inspire с дальностью дей-

ствия 3–5 км. Все БПЛА СММ оснащены фото- или видеокамерами высокого разрешения. Две категории БПЛА (средней и малой дальности) в настоящее время эксплуатируются полевыми наблюдателями СММ, прошедшими для этого специальную подготовку<sup>30</sup>. Эти БПЛА являются основным разведывательным инструментом, используемым для наблюдений, связанных с нарушениями прав человека и гуманитарными инцидентами. Они также облегчают наблюдение за зонами разведения сил (зонами, свободными от оружия), минными полями и поврежденной или разрушенной инфраструктурой.



*Рис. 1. (А) БПЛА дальнего действия, используемый СММ, как с электрооптической (видимый свет), так и с инфракрасной (тепловизионной) камерой в отсеке (шар внизу). (Источники изображений)<sup>31</sup>*



*Рис. 1. (В) Изображение, полученное БПЛА средней дальности, демонстрирующее артиллерийское оборудование в Мирном, поселке, расположенной в неподконтрольной правительству зоне.*



*Рисунок 1. (С) Изображения, преобразованные в 3D-рендеринг разрушенных войной жилищ.*

Снимки позволяют сравнивать данные до и после обстрела, а также идентифицировать гражданские здания, занимаемые вооруженными силами. В ходе этой мониторинговой работы БПЛА часто обстреливались и подвергались глушению<sup>32</sup>. В зоне конфликта все чаще наблюдается применение электронных средств противодействия, в том числе современных российских систем глушения, что позволяет предположить, что нынешний конфликт на востоке Украины используется как испытательный полигон и лаборатория некоторых российских средств и методов радиоэлектронной борьбы<sup>33</sup>. Для поиска более крупных беспилотных летательных аппаратов, потерпевших аварию, с переменным успехом применялись БПЛА ближнего радиуса действия СММ<sup>34</sup>.

По сравнению с дальними БПЛА модели ближнего и среднего радиуса действия более ограничены суровы-

ми погодными условиями, летают на меньших высотах и имеют меньшую выносливость, что увеличивает их подверженность глушению и обстрелу. Цель оснастить каждую патрульную группу одним мини-БПЛА близка к полной реализации.

### *Прочие сенсоры*

Еще одним эффективным технологическим шагом миссии стало развертывание 24 наземных систем камер для наблюдения за горячими точками, контрольно-пропускными пунктами и зонами разъединения. Камеры были установлены в горячих точках в селе Широкино в январе 2016 года и вблизи аэропорта Донецка несколькими месяцами позже, а также в зонах разведения. К основным проблемам их использования, помимо уже упомянутых, относятся получение гарантий безопасности от конфликтующих сторон, обеспечение целостности данных и предотвращение их фальсификации<sup>35</sup>. Дневные и тепловизионные камеры также контролируют контрольно-пропускные пункты на линии соприкосновения, три зоны разъединения в Петровском, Станице Луганской и Золотом, а также некоторые опасные горячие точки. Наземные камеры установлены на высоте около шести метров и управляются дистанционно. Некоторые из них — мобильные, установленные на автомобильных прицепах. Записанные данные с наземных камер передаются по зашифрованной системе спутниковой связи в центр технического мониторинга (ЦТМ) в головном офисе СММ. Полученные с помощью камер данные часто упоминаются в ежедневных отчетах миссии<sup>36</sup>. Несколько тепловизионных камер производства компании *Infratec* были предоставлены Германией в качестве ее вклада в натуральной форме<sup>37</sup>. Один из основных недостатков стационарных камер — необходимость обеспечения

электроэнергией, что может быть гарантировано только в некоторых районах с помощью генераторов. Кроме того, системы камер СММ могут быть «ослеплены» с помощью направленных источников света и наведенных лазеров — установлено, что так действовала Луганская Народная Республика<sup>38</sup>.

Миссия также использует акустические датчики, но пока без явного успеха. Об этих датчиках мало что известно, хотя сообщалось о некоторых трудностях с их установкой<sup>39</sup>. Впрочем, по словам бывшего заместителя главного наблюдателя миссии, такие датчики могут позволить ей «обнаруживать нарушения режима прекращения огня, определять направление, откуда они исходят, и при определенных обстоятельствах точно определять происхождение огня»<sup>40</sup>. Однако было обнародовано, в частности, в публичных отчетах миссии, слишком мало информации, чтобы можно было провести надлежащую оценку таких датчиков. Информация с акустических датчиков и камер передается в режиме реального времени в ЦТМ. Это помогает создать «представление о ситуации в реальном времени и общую оперативную картину для миссии»<sup>41</sup>.

Кроме того, в начале июня 2015 года в целях содействия мониторингу СММ приняла на вооружение спутниковую фотосъемку<sup>42</sup>. В настоящее время эту поддержку предоставляет, среди прочих, Европейская служба внешнеполитической деятельности (ЕСВД); стоимость программы составляет почти €6 000 000<sup>43</sup>. Программа помогает, в частности, проводить углубленный мониторинг ситуации в области безопасности в районах, где не могут быть размещены наблюдатели СММ. Изображения и анализ предоставляются тремя агентствами, среди которых DigitalGlobe и Спутниковый центр ЕС (SatCen); финансирование обеспечивает Инструмент содействия

стабильности и миру (ИССМ) — основной механизм ЕС для поддержки «стабилизационных инициатив и деятельности по укреплению мира»<sup>44</sup>. Например, в 2017 году при поддержке ИССМ SatCen было поставлено 510 продуктов, которые внесли вклад в усилия по мониторингу СММ. Эти продукты охватывали идентификацию и описание военной деятельности и военной техники, обнаружение изменений, мониторинг линии соприкосновения, зон подготовки вооруженных сил и железнодорожных станций, а также оценку боевых потерь<sup>45</sup>. Нет никаких свидетельств того, что миссия приобретала аппаратуру для обнаружения радиационного или химического оружия. Однако ввиду связанной с воздействием промышленных и взрывоопасных газов опасности как для персонала СММ, так и для местного населения, СММ закупает химические детекторы для обнаружения широкого круга опасных газов — от окиси углерода до хлора и цианистого водорода. Газовые детекторы могут стационарно устанавливаться в помещениях или переноситься наблюдателями<sup>46</sup>. Учитывая то, что в течение многих лет экологическая оценка в регионе конфликта не была подтверждена, СММ необходимо развивать потенциал оперативной экологической (химической) оценки.

### *Обработка данных*

Обычно в день СММ собирает около 50–60 отчетов о патрулировании, изображений со спутников, информации от акустических датчиков, статических и патрульных камер, а также десятков полетов БПЛА малого, среднего и дальнего радиуса действия. Для обработки всего объема цифровых сообщений в 2015–2016 годах миссия создала Группу управления информацией, статус которой позднее был повышен до уровня Центра. В нем работают аналитики изображений, эксперты по географической

информации, а также специалисты по управлению информацией, базами данных и оперативными данными<sup>47</sup>.

В 2018 году СММ значительно расширила свои возможности в области технического мониторинга и даже преобразовала некоторые должности сотрудников по мониторингу на местах в должности сотрудников по техническому мониторингу. Создан Центр технического мониторинга (ЦТМ), расположенный в Киеве, где круглосуточно и без выходных принимаются прямые трансляции, в том числе со стационарных камер и акустических датчиков на местах. Под руководством отдела операций миссии ЦТМ координирует свою деятельность с восточными группами мониторинга и помогает им получать доступ к данным и вносить вклад в общую оперативную картину миссии<sup>48</sup>. Операторы камер и БПЛА, часть которых работает в ЦТМ дистанционно, монтируют на основе видеотрансляций ролики, подтверждающие нарушения режима прекращения огня, — иногда сотни в день. Специалисты по геоинформационным системам (ГИС) анализируют геопространственные данные, чтобы помочь понять возможности и ограничения систем мониторинга.

И спутниковые снимки, и снимки, сделанные БПЛА, следует постепенно интегрировать в недавно разработанную корпоративную геоинформационную систему (КГИС), «используя самые современные средства отчетности и картографирования [...] для улучшения передачи информации между полевыми группами СММ и ее штаб-квартирой»<sup>49</sup>. В период создания КГИС в 2019 году постоянный представитель Украины при международных организациях в Вене предсказывал, что она «повысит осведомленность СММ о текущей ситуации на местах и предоставит миссии возможность информировать о состоянии до линии соприкосновения, сообщая при этом о

конкретных местах расположения и ущербе, нанесенном жилым районам и военным позициям»<sup>50</sup>.

Для рационализации всех этих процессов в 2019 году была создана новая должность. Старший технический сотрудник по проекту отвечает за планирование, разработку и управление деятельностью, а также за осуществление проекта, направленного на укрепление и поддержание потенциала миссии в области технического мониторинга<sup>51</sup>.

Для персонала СММ ОБСЕ не установлены уровни допуска к информации (например, секретной или совершенно секретной), как это делается в миссиях ЕС и НАТО, в то время как в миссиях ООН есть допуск к информации высшего уровня секретности — «строго конфиденциально». Внутри СММ обмен наиболее конфиденциальной информацией осуществляется по мере необходимости путем предоставления отдельным членам миссии электронного доступа к досье конкретных миссий и информационным запискам.

Для ограничения внешнего выпуска документов существует только одно обозначение — *ОБСЕ+*, что означает, что документы предназначены исключительно для государств-участников ОБСЕ, исполнительных структур ОБСЕ, а также азиатских и средиземноморских партнеров по сотрудничеству.

### *Распространение данных*

В 2019 году СММ с гораздо большей гордостью, чем в предыдущие годы, рассказывала о своем опыте мониторинга с использованием дронов. Несмотря на то, что видеоматериалы публикуются не так уж часто, миссия на удивление широко информирует о своих выводах из всех источников, публикуя их ежедневно и публикуя

«все свои релевантные наблюдения на сайте ОБСЕ»<sup>52</sup>. То, что миссия считает «релевантным», — это нарушения Минских соглашений — в основном нарушения режима прекращения огня и любое присутствие военной техники в пределах согласованных линий отвода.

Если первые (2014 год) отчеты миссии были относительно скудными, то в настоящее время миссия ежедневно публикует подробные отчеты объемом в 10 или более страниц со стандартной информацией о наблюдаемых нарушениях режима прекращения огня. Например, в ежедневном отчете от 10 декабря 2019 года отмечается, что с помощью мини-БПЛА обнаружены, во-первых, экскаватор в зоне, не контролируемой правительством, который, вероятно, использовался для засыпания грязью близлежащей траншеи, во-вторых, военнослужащие украинских вооруженных сил, проводившие земляные работы, в-третьих, противотанковые мины в районах, контролируемых как правительством, так и негосударственными вооруженными силами, и, в-четвертых, более десятка случаев военного присутствия в зоне безопасности. В ежедневном докладе приводятся подробные таблицы случаев, когда стационарные камеры фиксировали десятки нарушений режима прекращения огня, в дополнение к зарегистрированным в таблицах случаям, когда наблюдатели СММ «слышали» звуки, свидетельствующие более чем о сотне нарушений (указываемых либо как огонь из стрелкового оружия, пушек, тяжелых пулеметов, либо «неизвестного происхождения»)<sup>53</sup>.

В качестве еще одного примера можно привести тематический отчет на сайте СММ ОБСЕ, в котором сообщается о жертвах взрыва противотанковой мины вблизи контрольно-пропускного пункта. Там также показано заражение сельскохозяйственных полей взрывчатыми веществами<sup>54</sup>. Кроме того, проводится обширный анализ

воронок или оценка места поражения<sup>55</sup> для определения направления произошедшего минометного или иного артиллерийского обстрела, а снимки с БПЛА иногда используются для определения местонахождения воронок, выявления повреждений стен, крыш и ограждений, а также для улучшения оценок, проводимых полевыми наблюдателями.

Примерно через шесть лет после начала вооруженного конфликта можно сказать, что изображения с БПЛА «демократизировали» доступ в зону конфликта, вызвав своего рода «эффект CNN 3.0», то есть использование шокирующих изображений гуманитарных кризисов, заставляющих влиятельных политиков обращать внимание на ситуации, которые в противном случае остались бы незамеченными<sup>56</sup>. Повышение прозрачности также послужило цели миссии, заключающейся в том, чтобы лучше и более реалистично отразить опасности и условия жизни жителей восточной Украины. На многих снимках, сделанных с помощью БПЛА, видны военные траншеи, блокпосты и мины, создающие преграды между близлежащими селами<sup>57</sup>, а также сожженная и разрушенная государственная и частная инфраструктура<sup>58</sup>.

Некоторые обнаруженные факты остаются крайне деликатными с политической точки зрения. Так было в августе и октябре 2018 года, когда миссия приняла решение сообщить:

«Беспилотный летательный аппарат дальнего радиуса действия СММ вновь обнаружил транспортные средства, в частности грузовик, перевозивший бронетранспортеры, которые въезжали в Украину и выезжали из нее по грунтовой дороге в неподконтрольном правительством районе Донецкой области возле границы с Российской Федерацией, где отсутствуют пункты пропуска через границу»<sup>59</sup>.

Учитывая исключительные обстоятельства, руководство СММ даже выпустило кадры с БПЛА дальнего радиуса действия, которые набрали на YouTube более 350 000 просмотров<sup>60</sup>.

Видеоматериалы со стационарных камер публиковались редко; исключения — кадры с тепловизоров в Широкине в августе 2016 года<sup>61</sup>, а также видеозапись стрельбы из гаубиц под Светлодарском в январе 2017 года<sup>62</sup>.

Решение обнародовать полученные в цифровом формате записи принимает главный наблюдатель СММ — глава миссии, который распоряжается всей полученной миссией информацией. Результаты наблюдений публикуются чаще и на основе конкретных рекомендаций, которые дают главному наблюдателю два его заместителя, руководители подразделений и политические советники. В настоящее время передача таких наблюдений уполномоченным партнерам и государствам-участникам стала более гибкой и частой в целях продвижения мирных переговоров, постоянного информирования государств и обоснования использования дорогостоящих технических средств.

СММ публикует результаты наблюдений на своем сайте<sup>63</sup>. Отчет за последний квартал (июль–сентябрь 2019 года) носит информативный характер: миссия выявила более 50 000 нарушений режима прекращения огня. 20% единиц оружия, размещенного с нарушением линий отвода, были обнаружены в районах, контролируемых правительством, а 80% — в районах, не контролируемых правительством. 92% случаев ограничений передвижения наблюдателей<sup>64</sup> приходится на не контролируемые правительством районы, 8% — на контролируемые.

Очевидна также полезность технологий для составления отчетов миссии. Для обнаружения оружия, размещенного в нарушение соглашений, использовались следующие средства: БПЛА большой дальности (44%), патрулирование (34%), мини-БПЛА (14%), воздушная/спутниковая съемка (7%), БПЛА средней дальности (0,4%). Таким образом, большинство нарушений было отмечено с помощью технических средств. Кроме того, около 60% всех нарушений режима прекращения огня были зафиксированы в ночное время суток, в основном с использованием технических средств. Такие обширные данные, полученные в результате наблюдений с помощью людей и технологий, позволяют проводить анализ тенденций; главным образом это делают международный советник по анализу тенденций<sup>65</sup> и один или два национальных сотрудника по анализу тенденций<sup>66</sup>, входящие в состав Группы по отчетности и политическому анализу. Советники и сотрудники по анализу тенденций поддерживают тесные контакты с Оперативной группой, с тем чтобы «помочь обеспечить получение группами наблюдения отзывов и рекомендаций в отношении отчетности и других аспектов осуществления мандата миссии»<sup>67</sup>. Вместе с тем миссия внимательно следит за тем, чтобы ее аналитическая деятельность не выходила за рамки ее политического мандата.

### *Проблемы: атрибуция и не только*

Мандат СММ серьезно ограничивает ее деятельность: она не может приписывать нарушения режима прекращения огня нарушителю, даже если его личность установлена<sup>68</sup>, а это означает, что миссия находится в неудобном положении, когда демонстрирует доказательства таких нарушений, но не может раскрыть, кто их совершил<sup>69</sup>. Во многих случаях нарушителя можно легко

вычислить на основании предоставленной миссией информации о месте нарушения или о направлении стрельбы. В течение почти шестилетней деятельности часто поступали запросы на более жесткий, более прямой подход — в частности, со стороны украинского гражданского общества и СМИ. Однако политические деятели, которые руководят миссией, не изменили ее мандат. Как резюмировал бывший заместитель главного наблюдателя Александр Хуг, роль инстанции, принимающей решения по вопросам вины и ответственности, «не для СМИ и не для СММ ОБСЕ»<sup>70</sup>.

СММ также предпочитает не приписывать кому-либо вину в более общем плане, даже в тех случаях, когда один из ее собственных членов погибает или получает ранения в результате действий одной из сторон. В 2017 году, когда председательствующий в ОБСЕ Себастьян Курц призвал к проведению тщательного расследования обстоятельств гибели сотрудника патруля СММ<sup>71</sup>, секретариат ОБСЕ обратился для проведения расследования к Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов, базирующейся в Швейцарии, так как не обладал собственным экспертным потенциалом<sup>72</sup>. Однако роль комиссии также была ограничена мандатом, предусматривающим «установление фактов инцидента, [... а не] установление уголовной ответственности или привлечение к ответственности за инцидент»<sup>73</sup>.

Хотя иногда эта практика подвергается критике, в состав персонала СММ входят представители конфликтующих сторон — гражданские лица или полицейские (при том, что многие из них — бывшие военные). В настоящее время в СММ более 1300 сотрудников, в том числе 766 сотрудников по мониторингу, из которых 41 россиянин, но ни одного украинца. В миссии представле-

ны 45 из 57 государств-участников ОБСЕ. Среди 125 международных сотрудников штаб-квартиры миссии в Киеве граждане России есть, но их немного. Граждане Украины — государства, непосредственно участвующего в конфликте, — нанимаются в качестве местных (национальных) сотрудников на должности помощников, советников, переводчиков и административного персонала<sup>74</sup>.

В прошлом высказывались критические замечания по поводу присутствия российских наблюдателей, особенно после нескольких скандалов, в ходе которых в миссию якобы проникли сотрудники московских спецслужб. Для такой политически чувствительной миссии, как СММ, важно заверить мир и местное население в том, что в миссии нет шпионов среди ее наблюдателей и сотрудников. Как заявил один из бывших пресс-секретарей СММ, миссия полагается на «добрую волю государств-участников, прикомандировывающих к ОБСЕ наблюдателей, которые будут работать на основе беспристрастности»<sup>75</sup>. Присоединяясь к миссии, наблюдатели должны подписать обязательство соблюдать кодекс поведения и строго придерживаться этого обязательства<sup>76</sup>.

Успех миссии сопровождался просьбами о расширении ее мандата. После эскалации напряженности в Азовском море, включая задержание Россией украинских моряков, миссия испытывала давление с целью наблюдения за этим районом, но уклонялась от слишком пристального наблюдения за ситуацией в Азовском море с использованием новых технологий, что побудило Парламентскую Ассамблею ОБСЕ в июле 2019 года обратиться с призывом, поддерживаемым:

«предоставление необходимых ресурсов для повышения потенциала СММ ОБСЕ, в частности за счет использования оборудования технического наблюдения,

беспилотных летательных аппаратов и спутниковых изображений, по наблюдению за ситуацией в Азовском море и Керченском проливе [...]»<sup>77</sup>.

Удовлетворение такой просьбы потребовало бы значительного наращивания технологического потенциала Миссии. Это привело бы к значительному расширению зоны охвата и потребовало бы значительного увеличения ресурсов, как в отношении приборов, так и в отношении персонала по анализу изображений, которому потребовались бы экспертные знания и опыт в области морских наблюдений. Вместе с тем возможность расширения мандата СММ в этом регионе по-прежнему существует.

### *Заключительные выводы*

Соглашение «нормандской четверки», заключенное в Париже 9 декабря 2019 года, несет в себе новые риски для наблюдателей СММ, в частности в связи с призывами к обеспечению круглосуточного мониторинга. СММ всегда считала слишком опасной работу наблюдателей в ночное время. Технологии применялись в СММ по трем основным причинам: во-первых, для преодоления ограничений, связанных с ночным мониторингом, хотя СММ уже заявила о круглосуточном присутствии на местах<sup>78</sup>, во-вторых, для снижения рисков в дневное время, особенно после гибели американского фельдшера Джозефа Стоуна, и, в-третьих, для расширения сферы охвата, выходящего за рамки возможностей наземных наблюдателей, которые часто сталкиваются с ограничениями в связи с продолжающимися боевыми действиями или преднамеренной блокировкой. Вновь прозвучавший призыв к обеспечению подлинного круглосуточного мониторинга, сделанный на уровне глав государств, теперь

становится императивом, и миссия обязана к этому приспособиться. Технологии должны вновь помочь СММ реализовать предложения глав государств «нормандской четверки», выдвинутые в декабре 2019 года<sup>79</sup>.

Рассмотренные выше технологии оказались чрезвычайно полезными для СММ в плане выполнения ее мандата в области мониторинга. Удалось запечатлеть тысячи явных нарушений Минских соглашений, в то же время жизнь наблюдателей на местах стала более безопасной, а их работа — более эффективной. Кроме того, местное население теперь лучше информировано о рисках и развитии событий. Хотя эти технологии и не панацея, они позволили миссии добиться большей дальности, гибкости и продолжительности наблюдения. Технологии позволяют осуществлять наблюдение в ночное время, что в противном случае было бы чрезвычайно опасно для наблюдателей<sup>80</sup>. Они стали незаменимым инструментом самой дорогой миссии ОБСЕ, бюджет которой в 2018 году составил около €105 млн, из которых почти €85 млн поступило из обязательных взносов ОБСЕ<sup>81</sup>.

Мониторинг СММ в Украине, будь то с помощью персонала или технических средств, оказывает сдерживающее воздействие на воюющие стороны, помогая предотвращать открытые нападения, сокращая число нарушений прав человека и являясь «неотъемлемым элементом, обеспечивающим достижение прогресса»<sup>82</sup>. Однако этого все еще недостаточно для прекращения мелкомасштабных боевых действий и ликвидации многочисленных нарушений.

Примечательно, что такая молодая миссия, как СММ, работающая с относительно небольшим бюджетом по сравнению с большинством операций ООН по поддержанию мира (хотя и более дорогостоящая, чем некоторые миссии наблюдателей ООН), так быстро внедрила

сложные технологии, а именно БПЛА и наземные камеры с дистанционным наблюдением для горячих точек. Внедрение этих технологий столкнулось с многочисленными трудностями, не в последнюю очередь из-за того, что некоторые из них оказались мишенями для воюющих сторон. Несмотря на риски и расходы, рассмотренные здесь инструменты доказали свою огромную ценность в плане содействия выполнению мандата миссии в области наблюдения.

Опыт СММ ОБСЕ в области технологий мониторинга не только закладывает основу для будущего прогресса ОБСЕ, но технологические успехи и вызовы миссии дают ценные уроки для операций в пользу мира в целом.

### ***Примечания:***

Мнения и взгляды, выраженные в настоящей статье, принадлежат ее авторам и не обязательно отражают официальную политику или позицию ОБСЕ, ее СММ или министерства национальной обороны Канады.

---

<sup>1</sup> Stephanie Liechtenstein, "OSCE, Keep Going!" Security and Human Rights Monitor, 27 April 2017. URL: <https://www.shrmonitor.org/osce-keep-going>

<sup>2</sup> Walter Kemp, Civilians in a War Zone: The OSCE in Eastern Ukraine, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2017. Baden-Baden 2018. P. 113-123, here: p. 117. URL: [https://ifsh.de/file/publication/OSCE\\_Yearbook\\_en/2017/Kemp-en.pdf](https://ifsh.de/file/publication/OSCE_Yearbook_en/2017/Kemp-en.pdf)

<sup>3</sup> Мандат возлагает на СММ, в частности, задачи сбора информации и представления отчетов о положении в области безопасности в районе операций, а также установления фактов в связи с конкретными инцидентами и информирования о них. См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Постоянный совет. Решение № 1117. Размещение специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине. PC.DEC/1117. 21 марта 2014. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/a/117108.pdf>

<sup>4</sup> «Гражданский характер миссии ОБСЕ — актив, облегчающий согласие всех сторон на ее развертывание». См.: Stephanie Liechtenstein, "OSCE, Keep Going!"

---

Security and Human Rights Monitor. 27 April 2017. URL:

<https://www.shrmonitor.org/osce-keep-going>. Вместе с тем следует отметить, что многие наблюдатели СММ — бывшие военные.

<sup>5</sup> Пункт 7 Минского меморандума от 19 сентября 2014 года и пункт 3 Комплекса мер по выполнению Минских соглашений от 12 февраля 2015 года прямо разрешают использование технологий для содействия проверке выполнения соглашений. Тексты см. здесь: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/1/123807.pdf>, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/140221.pdf>

<sup>6</sup> Публикации об использовании технологий в операциях ООН по поддержанию мира можно найти здесь: <https://www.walterdorn.net/pub#tech>

<sup>7</sup> Через два месяца после создания СММ внутри организации была распространена концептуальная записка о БПЛА, а в следующем месяце было принято решение об использовании БПЛА. Закупки были проведены с большой скоростью и гибкостью; первый полет состоялся спустя три месяца, 23 октября 2014 года. См.: Claus Neukirch, The Special Monitoring Mission to Ukraine: Operational Challenges and New Horizons, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2014. Baden-Baden 2015. P. 183-197, here: p. 196.

<sup>8</sup> См.: Digital Forensic Research Lab, Blinding the Eye in the Sky, Medium. 10 August 2016. URL: <https://medium.com/dfrlab/jamming-the-eyes-in-the-sky-over-ukraines-east-5dc10f136cc5>

<sup>9</sup> См.: Оперативный отчет Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине: Вооруженные лица стреляли рядом с патрулями СММ в Ясиноватой и Пикузах. Киев. 25 февраля 2017. URL: <https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/301831>

<sup>10</sup> Информация, предоставленная Уолтеру Дорну украинским офицером. 2017 год.

<sup>11</sup> См.: Marcel Peško, The OSCE's Engagement in Response to the Crisis in Ukraine: Meeting New Challenges with New Solutions, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2016. Baden-Baden 2017. P. 23-32, here: p. 30.

<sup>12</sup> См.: John Hudson, International Monitor Quietly Drops Drone Surveillance of Ukraine War, Foreign Policy. 28 October 2016. URL: <http://foreignpolicy.com/2016/10/28/international-monitor-quietly-drops-drone-surveillance-of-ukraine-war/>

<sup>13</sup> См.: Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. Беспилотные летательные аппараты дальнего радиуса действия СММ ОБСЕ будут снова осуществлять мониторинг ситуации с безопасностью на востоке Украины. Киев. 28 марта 2018. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/376471>

<sup>14</sup> См.: OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE SMM UAV targeted near Betmanove. 15 июня 2018. URL: <https://youtu.be/sirVhEQ9b8c>

<sup>15</sup> См.: RFE/RL, OSCE Mission's Drone Shot Down After Spotting Russian Missile System In Eastern Ukraine, RadioFreeEurope/RadioLiberty. 1 November 2018. URL: <https://www.rferl.org/a/russia-ukraine-osce-drone-germany-france-suspect-separatists/29577799.html>; Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. Оперативный отчет СММ ОБСЕ: Вблизи Бердянки СММ потеряла беспилотный

---

летательный аппарат дальнего радиуса действия. Киев. 18 февраля 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/411782>; Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. Оперативный отчет СММ ОБСЕ: Беспилотный летательный аппарат СММ разбился вблизи линии соприкосновения в Донецкой области. Киев, 19 апреля 2019. URL: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/417773>

<sup>16</sup> См.: Marcel Peško, The OSCE's Engagement in Response to the Crisis in Ukraine: Meeting New Challenges with New Solutions, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2016. Baden-Baden 2017. P. 23-32, here: p. 30–31. Например, в 2018 году общие расходы по контрактам, заключенным с внешними компаниями на предоставление миссии беспилотных летательных аппаратов, составили €26 314 000 за двухгодичный период. URL: <https://procurement.osce.org/resources/document/contract-awards-2018-0>

<sup>17</sup> См.: Andrew E. Kramer, Keeping Bankers' Hours, European Observers Miss Most of Ukraine War, New York Times. 27 July 2016. URL: <https://www.nytimes.com/2016/07/28/world/europe/ukraine-war-osce-observers.html>

<sup>18</sup> См.: Оперативный отчет Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине: Один член патруля миссии погиб, двое доставлены в больницу после того, как вблизи Пришиба автомобиль СММ предположительно наехал на мину. Киев, 23 апреля 2017. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/312976>

<sup>19</sup> См.: Последние новости от Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине - на основе информации, полученной по состоянию на 28 мая 2014 г., 18:00 (по киевскому времени). 28 мая 2014. URL: <https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/119333>; Interfax-Ukraine, OSCE SMM calls for inquiry into spray paint incident involving SMM vehicles, Kyiv Post, 23 July 2015/ URL: <https://www.kyivpost.com/article/content/war-against-ukraine/osce-smm-calls-for-inquiry-into-spray-paint-incident-involving-smm-vehicles-394138.html>

<sup>20</sup> См.: Ежедневный отчет № 301/2019, опубликованный Специальной мониторинговой миссией ОБСЕ в Украине (СММ). 20 декабря 2019 года. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/442873>

<sup>21</sup> См.: Технические средства мониторинга СММ ОБСЕ. 15 мая 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/419585>

<sup>22</sup> Предложение было сделано Германией, Францией, Италией и Российской Федерацией 17 октября 2014 года в Милане. См.: Ius Neukirch, The Special Monitoring Mission to Ukraine: Operational Challenges and New Horizons, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2014, Baden-Baden 2015. P. 183-197, here: p. 196.

<sup>23</sup> См. пункт 5 Минского меморандума. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/1/123807.pdf>. См. также: Cono Giardullo/ Ertuğrul Apakan, UAVs for the benefit of people: The use of unmanned aerial vehicles within the OSCE Special Monitoring Mission, Human Rights Quarterly (forthcoming).

---

<sup>24</sup> Термины, используемые в настоящей статье относительно дальности полета беспилотных летательных аппаратов СММ — дальнего, среднего и ближнего радиуса действия, — по сути представляют собой термины СММ, которые не обязательно совпадают с общей технической терминологией. Для того чтобы сравнить задачи, сильные и слабые стороны каждой платформы, мы сохранили терминологию миссии.

<sup>25</sup> См.: ОБСЕ. Повреждения жилья мирных жителей на востоке Украины. 3 июня 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/422795>

<sup>26</sup> Это видно по логотипу в правом нижнем углу опубликованного видео. См.: ОБСЕ. Повреждения жилья мирных жителей на востоке Украины. 3 июня 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/422795>

<sup>27</sup> Подрядчик БПЛА предоставляет как пилотов, так и операторов полезной нагрузки (камеры). Но во время полета БПЛА наблюдатель СММ обычно работает рядом с оператором полезного груза, обеспечивая выбор направления. См.: Beth Stevenson, Schiebel Camcopter UAV to deploy over Ukraine, FlightGlobal. 15 September 2014. URL: <https://www.flightglobal.com/civil-uavs/schiebel-camcopter-uav-to-deploy-over-ukraine/114474.article>

<sup>28</sup> Первые дальние БПЛА СММ (поставленные австрийской компанией) «не могли летать при определенных погодных условиях, включая туман и мороз, а некоторые из них были сбиты, что заставило поставщика расторгнуть контракт из-за чрезмерного риска». См.: Walter Kemp, Civilians in a War Zone: The OSCE in Eastern Ukraine, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2017. Baden-Baden 2018. P 113-123, here: p. 116. URL: [https://ifsh.de/file/publication/OSCE\\_Yearbook\\_en/2017/Kemp-en.pdf](https://ifsh.de/file/publication/OSCE_Yearbook_en/2017/Kemp-en.pdf)

<sup>29</sup> Постоянное представительство Франции при ОБСЕ, Une entreprise française va fournir des drones à la Mission d'observation en Ukraine [Французская компания поставит беспилотники для миссии наблюдателей в Украине]. 7 октября 2016. URL: <https://osce.delegationfrance.org/Une-entreprise-francaise-va-fournir-des-drones-a-la-Mission-speciale-d>

<sup>30</sup> См.: Cono Giardullo/ Ertuğrul Apakan, UAVs for the benefit of people: The use of unmanned aerial vehicles within the OSCE Special Monitoring Mission, Human Rights Quarterly (forthcoming).

<sup>31</sup> Источники: (а) ОБСЕ, Специальная мониторинговая миссия в Украине. 28 марта 2018 (ОБСЕ/Евгений Малолетка). URL:

[https://www.flickr.com/photos/osce\\_smmu/41325822072/](https://www.flickr.com/photos/osce_smmu/41325822072/); (б) ОБСЕ, Специальная мониторинговая миссия в Украине, Twitter. 28 сентября 2017. URL:

[https://twitter.com/osce\\_smm/status/913309485158031360/](https://twitter.com/osce_smm/status/913309485158031360/); (с) скриншот видео Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине. Повреждения жилья мирных жителей на востоке Украины. 3 июня 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/422795>

<sup>32</sup> См.: OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, SMM long-range UAV comes under fire. 5 April 2019. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=T-0HNhlu\\_Gs](https://www.youtube.com/watch?v=T-0HNhlu_Gs)

- 
- <sup>33</sup> См.: DFR Lab, #MinskMonitor: New Russian Electronic Warfare Systems in Eastern Ukraine, Medium. 23 August 2018. URL: <https://medium.com/dfrlab/minskmonitor-new-russian-electronic-warfare-systems-in-eastern-ukraine-5b913afbb455>; DFR Lab, Russian GPS-Jamming Systems Return to Ukraine, Medium. 23 May 2019. URL: <https://medium.com/dfrlab/russian-gps-jamming-systems-return-to-ukraine-8c4ff7d8dcb8>
- <sup>34</sup> См.: Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. Оперативный отчет СММ ОБСЕ: Вблизи Бердянки СММ потеряла беспилотный летательный аппарат дальнего радиуса действия. Киев, 18 февраля 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/411782>
- <sup>35</sup> См.: Marcel Peško, The OSCE's Engagement in Response to the Crisis in Ukraine: Meeting New Challenges with New Solutions, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2016. Baden-Baden 2017. P. 23-32.
- <sup>36</sup> См.: Последние новости от Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине на основе информации, поступившей по состоянию на 20 августа 2018 года, 19:30. Киев, 20 августа 2018. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/391223>
- <sup>37</sup> См.: InfraTec., Monitoring compliance with security measures in Ukraine. 27 June 2017. URL: <https://www.infratec.eu/press/press-releases/details/2017-06-27-monitoring-compliance-with-security-measures-in-ukraine/>
- <sup>38</sup> См.: OSCE SMM Ukraine, "LPR" use laser to "blind" #OSCE SMM camera at Stanytsia Luhanska, Twitter. 6 October 2017. URL: [https://twitter.com/osce\\_smm/status/916241741606420480](https://twitter.com/osce_smm/status/916241741606420480)
- <sup>39</sup> См.: Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Statement on "Russia's ongoing aggression against Ukraine and illegal occupation of Crimea". 24 November 2017. URL: <https://mfa.gov.ua/en/news/61363-statement-on-russias-ongoing-aggression-against-ukraine-and-illegal-occupation-of-crimea>
- <sup>40</sup> OSCE SMM: The number of ceasefire violations recorded in Donbas this year exceeds 325,000, Ukraine Crisis media center, Kyiv. 3 November 2017. URL: <http://uacrisis.org/61968-osce-71>
- <sup>41</sup> См.: OSCE, Technical Monitoring Officer/Camera Operator. URL: <https://jobs.osce.org/vacancies/technical-monitoring-officercamera-operator-vnsmus00606>
- <sup>42</sup> «Пакет мер, принятый 12 февраля, касается также возможного использования спутниковых снимков». — Stephanie Liechtenstein, Interview with Alexander Hug: Political will has to be translated into operational instructions on the ground, Security and Human Rights Monitor. 24 February 2015. URL: <https://www.shrmonitor.org/interview-alexander-hug-deputy-chief-monitor-political-will-translated-operational-instructions-ground/>
- <sup>43</sup> См.: European Union External Action, Further support in the area of satellite imagery to the OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine, EEAS. 11 June 2019. URL: [https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/63915/further-support-area-satellite-imagery-osce-special-monitoring-mission-ukraine\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/63915/further-support-area-satellite-imagery-osce-special-monitoring-mission-ukraine_en)

- 
- <sup>44</sup> European Commission, The Instrument contributing to Stability and Peace responds rapidly to crises, builds peace and prevents conflict around the world. URL: [https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/instrument-contributing-stability-and-peace-preventing-conflict-around-world\\_en](https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/instrument-contributing-stability-and-peace-preventing-conflict-around-world_en)
- <sup>45</sup> См.: Interim Responses Programme on Ukraine – Further support to the OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine. P. 2. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3108-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>
- <sup>46</sup> См.: OSCE, on behalf of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Supply of gas detectors for the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE Procurement reference RFQ/SMM/112/2019 (with Clarification Notes No, 1 and No. 2). 17 December 2019. URL: <https://procurement.osce.org/tenders/supply-gas-detectors-osce-special-monitoring-mission-ukraine>
- <sup>47</sup> См.: Marcel Peško, The OSCE's Engagement in Response to the Crisis in Ukraine: Meeting New Challenges with New Solutions, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2016. Baden-Baden 2017. P. 23-32, here: p. 31. См. также: OSCE, Senior Information Management Officer. URL: <https://jobs.osce.org/vacancies/senior-information-management-officer-vnsmus00340>
- <sup>48</sup> См.: OSCE, Chief of TMC (Technical Monitoring Centre. URL: <https://jobs.osce.org/vacancies/chief-tmc-technical-monitoring-centre-vnsmus00836>
- <sup>49</sup> Ambassador Stefano Toscano, Interviews with HMA Directors: Ambassador Stefano Toscano, The Journal of Conventional Weapons Destruction, Issue 1, Article 4. April 2019. P. 2. URL: <https://commons.lib.jmu.edu/cisr-journal/vol23/iss1/4>
- <sup>50</sup> OSCE, Statement by the Delegation of Ukraine in response to the update by Ambassador Martin Sajdik and to the report by Ambassador Yaşar Halit Çevik. 4 July 2019. P. 4. URL: <https://www.osce.org/permanent-council/425564>
- <sup>51</sup> См.: OSCE, Senior Technical Project Officer, URL: <https://jobs.osce.org/vacancies/senior-technical-project-officer-vnsmus00973>
- <sup>52</sup> См.: Технические средства мониторинга СММ ОБСЕ. 15 мая 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/419585>, по хронометражу с 1:01.
- <sup>53</sup> См.: Ежедневный отчет № 292/2019, опубликованный Специальной мониторинговой миссией ОБСЕ в Украине (СММ) 10 декабря 2019 года. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/441799>
- <sup>54</sup> См.: Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. Влияние мин, неразорвавшихся боеприпасов и других взрывоопасных предметов на гражданское население в Донецкой и Луганской областях на востоке Украины. Январь 2018 — октябрь 2019 годов, SEC.FR/838/19. 5 декабря 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/442216>
- <sup>55</sup> См.: ОБСЕ, Последние новости от Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине (СММ) на основе информации, поступившей по состоянию на 19:30, 2

---

сентября 2016 года. Киев, 3 сентября 2016. URL: <https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/262396>

<sup>56</sup> Это новая версия эффекта CNN 2.0, в которой используются средства и освещение со стороны международной организации, учитывая практически полное отсутствие медиакомпаний на линии соприкосновения. Эффект CNN 3.0 касается роли в этом процессе новых глобальных медийных игроков или социальных сетей. См.: Piers Robinson, The CNN effect: can the news media drive foreign policy?; Review of International Studies 2/1999. P. 301-309; The Media and 9/11, CNN Effect 2.0, Public Diplomacy and Global Communication 2014d, London Metropolitan University blog. 14 May 2015. URL: <https://pdgc2014d.wordpress.com/2015/05/14/the-media-and-911-cnn-effect-2-0/>

<sup>57</sup> См.: OSCE SMM Ukraine, Twitter. 18 October 2018. URL: [https://twitter.com/OSCE\\_SMM/status/1052886051440775169](https://twitter.com/OSCE_SMM/status/1052886051440775169); OSCE SMM Ukraine, Twitter, 7 May 2019. URL: [https://twitter.com/OSCE\\_SMM/status/1125715872130174977](https://twitter.com/OSCE_SMM/status/1125715872130174977); OSCE SMM Ukraine, Twitter, 9 July 2019. URL: [https://twitter.com/OSCE\\_SMM/status/1148496428102234112](https://twitter.com/OSCE_SMM/status/1148496428102234112)

<sup>58</sup> См.: Cf. OSCE SMM Ukraine, Twitter. 12 October 2018. URL: [https://twitter.com/OSCE\\_SMM/status/1050710283231084544](https://twitter.com/OSCE_SMM/status/1050710283231084544)

<sup>59</sup> См.: Последние новости от Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине на основе информации, поступившей по состоянию на 12 октября 2018 года, 19:30. Киев, 13 октября 2018. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/399686>; Последние новости от Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине на основе информации, поступившей по состоянию на 8 августа 2018 года. 19:30. Киев, 9 августа 2018. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/390194>

<sup>60</sup> См.: OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE SMM spotted convoys of trucks entering and exiting Ukraine in Donetsk region. 10 August 2018. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Ani2YWDLX10>

<sup>61</sup> См.: OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE SMM thermal camera observations in Shyrokyne, Donetsk region. 23 августа 2016. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=SLLvCUUQ19g>

<sup>62</sup> См.: OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE SMM UAV: 5 howitzers firing in direction of Svitlodarsk. 12 января 2016. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=mHQQd6DYwT0>

<sup>63</sup> Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine>

<sup>64</sup> В том числе препятствование использованию технологий мониторинга: БПЛА, камер и акустических датчиков.

<sup>65</sup> См.: OSCE, Trend Analysis Adviser. URL: <https://jobs.osce.org/vacancies/trend-analysis-adviser-vnsmus00611>

<sup>66</sup> См.: OSCE, National Trend Analysis Officer. URL: <https://jobs.osce.org/vacancies/national-trend-analysis-officer-vnsmun00804>

---

<sup>67</sup> См.: OSCE, Trend Analysis Adviser. URL: <https://jobs.osce.org/vacancies/trend-analysis-adviser-vnsmus00611>

<sup>68</sup> Этот мандат ограничивает функции миссии «установлением фактов и докладыванием о них [...]». См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Постоянный совет. Решение № 1117. Размещение специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине. PC.DEC/1117. 21 марта 2014. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/a/117108.pdf>

<sup>69</sup> Это касается контроля за соблюдением режима прекращения огня, но не контроля за процессом разъединения и вывода оружия, когда СММ называет населенный пункт, в котором была замечена военная техника или военнослужащие, это уже подразумевает, кто нарушитель.

<sup>70</sup> См.: News Agency 112 International, Ending the bloodshed is the task of the sides. International organizations are here to assist and document, – Alexander Hug”, 112.ua. 18 March 2019. URL: <https://112.international/interview/ending-fighting-is-not-the-task-of-osce-smm-thats-the-task-of-the-sides-alexander-hug-36942.html>; См. также: Amy Mackinnon, Counting the Dead in Europe’s Forgotten War 25 October 2018. URL: <https://foreignpolicy.com/2018/10/25/counting-the-dead-in-europes-forgotten-war-ukraine-conflict-donbass-osce/>

<sup>71</sup> См.: Stephanie Liechtenstein, “OSCE, Keep Going!” Security and Human Rights Monitor. 27 April 2017. URL: <https://www.shrmonitor.org/osce-keep-going>

<sup>72</sup> См.: Walter Kemp, Civilians in a War Zone: The OSCE in Eastern Ukraine, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2017. Baden-Baden 2018. P. 113-123, here: p. 119. URL: [https://ifsh.de/file/publication/OSCE\\_Yearbook\\_en/2017/Kemp-en.pdf](https://ifsh.de/file/publication/OSCE_Yearbook_en/2017/Kemp-en.pdf)

<sup>73</sup> International Humanitarian Fact-Finding Commission, OSCE Special Monitoring Mission was not targeted, concludes Independent Forensic Investigation into tragic incident of 23 April 2017, IHFFC.ORG. 7 September 2017. URL: <https://www.ihffc.org/index.asp?mode=shownews&ID=831>

<sup>74</sup> См.: Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. Отчет о работе по состоянию на 9 декабря 2019 года. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/442264>

<sup>75</sup> Allison Quinn, Russian OSCE monitor in Ukraine fired after “drunkenly saying he was a Moscow spy”, The Telegraph. 30 October 2015. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11965191/Russian-OSCE-monitor-in-Ukraine-fired-after-drunkenly-saying-he-was-a-Moscow-spy.html>; См. также: OSCE surprised by Russian intelligence penetrating its Ukraine mission, Euractiv. 19 July 2018. URL: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/osce-surprised-by-russian-intelligence-penetrating-its-ukraine-mission/>

<sup>76</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Code of Conduct for Staff/ Mission Members. URL: <https://www.osce.org/secretariat/31781>

<sup>77</sup> Люксембургская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать восьмой ежегодной сессии. Люксембург, 4–8 июля 2019. Резолюция «Милитаризация Российской Федерацией временно оккупированных Авто-

---

номной Республики Крым и города Севастополя, Украина, Черного и Азовского морей». С. 38–40, параграф 19. URL: <https://www.oscepa.org/documents/annual-sessions/2019-luxembourg/3880-luxembourg-declaration-rus/file>

<sup>78</sup> Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. Кто мы. URL:

<https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/who-we-are>

<sup>79</sup> См.: RFE/RL, Ukraine, Russia Agree On Full Cease-Fire, “All-For-All” Prisoner Swap By End of 2019, RadioFreeEurope/RadiLiberty, 9 December 2019. URL:

[https://www.rferl.org/a/ukraine-russia-agree-on-full-cess-fire-all-for-all-prisoner-swap-by-end-of-2019/303166\\_24.html](https://www.rferl.org/a/ukraine-russia-agree-on-full-cess-fire-all-for-all-prisoner-swap-by-end-of-2019/303166_24.html); Katya Gorchinskaya, The Normandy Summit Ended With

No Breakthroughs. What Has It Achieved? Forbes. 10 December 2019. URL:

<https://www.forbes.com/sites/katyagorchinskaya/2019/12/10/the-normandy-summit-ended-what-has-it-achieved/>; Stephanie Liechtenstein, Normandy Summit discusses

expanding mandate of OSCE monitors in Ukraine, Security and Human Rights Monitor. 19 December 2019. URL: <https://www.shrmonitor.org/normandy-summit-discusses-expanding-mandate-of-osce-monitors-in-ukraine/>

<sup>80</sup> Alexander Hug, Principal Deputy Chief Monitor of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Ukrinform, 17 October 2018 (answer to question 7: “It is known that OSCE SMM observers were working, mainly, on daylight [...]”). URL:

<https://www.ukrinform.net/rubric-defense/2560584-alexander-hug-principal-deputy-chief-monitor-of-the-osce-special-monitoring-mission-to-ukraine.html>

<sup>81</sup> См.: Walter Kemp, Civilians in a War Zone: The OSCE in Eastern Ukraine, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2017. Baden-Baden 2018. P. 113-123, here: p. 116. URL:

[https://ifsh.de/file/publication/OSCE\\_Yearbook\\_en/2017/Kemp-en.pdf](https://ifsh.de/file/publication/OSCE_Yearbook_en/2017/Kemp-en.pdf). См. Также: Ежегодный доклад ОБСЕ за 2018 год. С. 70. URL: <https://www.osce.org/ru/annual-report/2018>

<sup>82</sup> ОБСЕ. Полное и всеобъемлющее прекращение огня чрезвычайно важно для успеха и реализации мер безопасности — отметил Глава СММ ОБСЕ в обращении к Постоянному совету ОБСЕ. Вена, 13 декабря 2019. URL:

<https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/442156>



## **Использование статус-кво как возможности: опыт ОБСЕ в области урегулирования конфликтов на примере Южного Кавказа**

В ходе дискуссий о безопасности в Европе после 1989 года распад Советского Союза неоднократно называли относительно ненасильственным. На расстоянии это кажется верным, но при более пристальном рассмотрении оказывается, что это не так. Начиная с 1992 года произошла серия локальных вооруженных конфликтов, зона которых простиралась с севера на юг через Европу до Каспийского моря. Конфликты привели не только к кровопролитию и бедствиям, но и к постоянным нарушениям прав человека, потокам беженцев и перемещенных лиц, этническим чисткам и в конечном счете продолжающейся маргинализации, нищете и эмиграции молодежи. Затронутые конфликтом зоны на стыке Запада и Востока грозят превратиться в приюты для бедных и дома престарелых Европы со спорным статусом и постоянно тлеющей войной.

ОБСЕ участвует во всех локальных конфликтах, применяя различные инструменты посредничества, предотвращения кризисов и урегулирования конфликтов. Хотя конфликты в Украине, Молдавии, Грузии, а также между Азербайджаном и Арменией из-за Нагорного Карабаха имеют свои специфические особенности, во всех

четырёх случаях также прослеживаются четко сопоставимые закономерности в динамике конфликта и в методах его разрешения. Исходя из собственного опыта, ниже я расскажу о посреднической деятельности ОБСЕ на Южном Кавказе<sup>1</sup>. Я сосредоточусь на форматах переговоров и рассмотрю вопрос о границах и возможностях международного мирного посредничества. Свои выводы я объединю с рядом рекомендаций, предоставив более квалифицированным наблюдателям применять их в контексте конфликтов в Украине и Молдавии, которые здесь не обсуждаются<sup>2</sup>.

### *Переговорный формат в грузинском конфликте*

С 14 августа 1992 года — момента начала войны между Грузией и стремившейся к независимости Абхазией — велись многочисленные переговоры, направленные на то, чтобы положить конец гражданской войне в Грузии<sup>3</sup>. Однако короткая, но жестокая августовская война 2008 года между Грузией с одной стороны и Южной Осетией и Россией с другой стала поворотным моментом для мирных инициатив. ООН и ОБСЕ под давлением России были вынуждены закрыть свои миссии в Абхазии и Южной Осетии. Россия взяла эти две территории под свой протекторат и разместила в регионе своих военных и пограничников. Кроме того, Москва впоследствии признала Абхазию и Южную Осетию независимыми государствами, с которыми она заключила соглашения о стратегическом партнерстве. Границы между Грузией и двумя регионами были укреплены, стали охраняться и все больше превращались в закрытые разделительные линии, которые можно пересечь лишь в нескольких местах. Соглашение из шести пунктов между президентом России Дмитрием Медведевым и Николя Саркози, в то время председателем Европейского совета, положило конец

пятидневной войне и учредило Женевские международные дискуссии<sup>4</sup>.

Международные переговоры о механизмах обеспечения безопасности и стабильности в Южной Осетии и Абхазии начались в Женеве 12 октября 2008 года. Формат Женевских дискуссий, который предполагал выполнение их задач в течение нескольких недель, оказался чрезвычайно жестким. С тех пор было проведено 49 раундов переговоров, где по взаимному согласию обсуждались гарантии безопасности и стабильности в регионе, проблемы беженцев и перемещенных лиц, а также все прочие открытые вопросы. Содержание определено планом из шести пунктов; повестка дня должна строго соблюдаться и не может быть изменена, пока стороны не решат сделать это на основе консенсуса на самом высоком уровне. По этой причине неоднократно выносилось на обсуждение проведение раунда переговоров на высшем уровне (сравнимого с «нормандским форматом» в Украине), но в обозримом будущем это нереалистично. Это означает, что вопросы, касающиеся суверенитета Грузии, статуса двух регионов Абхазии и Южной Осетии и в более широком смысле всеобъемлющего мирного договора, не могли и не могут обсуждаться.

Представители Грузии, России, Абхазии и Южной Осетии участвуют в Женевских дискуссиях персонально и в качестве экспертов, но не в качестве официальных делегатов. Грузия до сих пор не признает Абхазию и Южную Осетию сторонами конфликта. Поэтому также не проводится никаких пленарных заседаний, кроме рудиментарного пленарного заседания во время обеда в здании ООН в Женеве; участникам из этих двух областей не разрешается сидеть за столом пленарного заседания, они должны рассредоточиться по другим столам. Сопровождения проводятся в двух параллельных рабочих группах

на уровне экспертов и при содействии трех сопредседателей или модераторов. Сопредседатель от ЕС — организации, которая сделала возможным прекращение огня и взяла на себя гарантии неприменения силы для Грузии, — считается первым среди равных. Остальные две кандидатуры выдвигаются соответственно ООН и ОБСЕ — двумя организациями, которые до августовской войны сохраняли свои миссии в Абхазии или Южной Осетии. Кроме того, там участвует представитель Миссии Наблюдателей ЕС (МНЕС) в Грузии. США принимают участие в дискуссиях в качестве наблюдателя и, возможно, также в качестве союзника Грузии. Россия считает себя не стороной конфликта, но таким же посредником или наблюдателем. В то время как россияне и американцы сидят напротив трех сопредседателей, грузины и представители Абхазии и Южной Осетии — слева и справа от сопредседателей по обе стороны прямоугольного стола, де-факто напротив друг друга как стороны конфликта. Кстати, присутствие женщин за столом переговоров минимально (в том числе и со стороны международных организаций).

Мандат сопредседателей определяется планом из шести пунктов и поэтому строго ограничен. Конфликтующие стороны исходят из того, что все участвующие эксперты, по существу, равны. Тем не менее три представителя от ЕС, ООН и ОБСЕ пытаются максимально эффективно использовать данные рамки или расширить их по мере возможности. Сейчас по согласию всех сторон в начале переговоров сопредседатели напоминают участникам об основных правилах, принятых всеми сторонами, и призывают к их соблюдению. Сопредседатели также несут ответственность за обеспечение того, чтобы заранее определенная повестка дня могла быть завершена в рамках двух рабочих групп. Они также представляют свои собственные доклады о безопасности и ста-

бильности в регионе. Их дополняет МНЕС на основе информации, поступающей от ежедневных патрулей. Кроме того, они стремятся придать предметность обсуждениям, например, путем проведения регулярных информационных сессий накануне Женевских дискуссий и путем стимулирования и модерирования технических рабочих совещаний или неофициальных переговоров на полях или за пределами Женевы. Темы включают в себя: неприменение силы, экологические проблемы в регионе, многоязычное образование, свободу передвижения, архивы и культурное наследие. Уже много лет преследуется цель подписать совместную декларацию об отказе от насилия, что постоянно требует от сопредседателей действовать чутко, посредничать в разрешении споров и проявлять терпение при модерировании — даже в длинных коридорах здания ООН. Подготовка к Женевским дискуссиям, проходящим каждые три месяца, достаточно интенсивна и включает визиты сопредседателей и их групп в Тбилиси, Сухуми, Цхинвали и Москву. Кроме того, в Нью-Йорке и Вашингтоне накануне собственно дискуссий проходят переговоры в здании ООН — двусторонние встречи со всеми участниками, в том числе из США, и неформальный прием. Дискуссии в основном носят объективный характер, и атмосфера в целом хорошая. Отдельные эксперты, безусловно, находят способы сближения друг с другом на личном уровне, даже если во время дискуссий они представляют позицию своего государства или правительства де-факто со всей жесткостью и непримиримостью.

Еще в 2009 году участники приняли решение ввести в дополнение к Женевским дискуссиям два местных кризисных механизма — «Механизмы по предотвращению и реагированию на инциденты» (МПРИ), мероприятия, которые обычно проводятся ежемесячно на так называемой административной границе — непризнанной

границе между Грузией и Абхазией или Южной Осетией. Все стороны согласны с тем, что МПРИ превратились в ключевые инструменты для решения проблем на границе и стали незаменимыми, даже если некоторые из них были надолго приостановлены из-за текущих кризисов. Встречи в рамках МПРИ, которые модерировались ООН, ОБСЕ или наблюдательной миссией ЕС, могут продолжаться несколько часов. Их повестка дня очень насыщена. Это относится прежде всего к встречам в палатке на закрытом пограничном пункте Эргнети (Южная Осетия), где решается значительно больше вопросов, чем на встречах в Гали (Абхазия). Помимо текущей ситуации в области безопасности, в ориентированном на решение ключе обсуждаются такие темы, как борьба с лесными пожарами, водопользование, очистка ирригационных систем, обмен арестованными на административной границе, лица, пропавшие без вести после войны и так далее. Здесь постоянно идут жаркие споры о нарушении «государственной границы Республики Южная Осетия» — границы, которая с грузинской точки зрения не существует. Представитель органов госбезопасности Грузии вынужден избегать хитроумно представляемых российскими пограничниками предложений о совместной демаркации границы, чтобы местное население знало, где находится граница и было меньше нарушений и арестов. Хотя значимые в военном отношении нарушения и случаи конфронтации крайне редки, в последние годы в ходе работы обоих МПРИ вызвала эмоциональные дебаты не получившая объяснения гибель арестованных грузин.

### *Формат переговоров в нагорно-карабахском конфликте*

Нынешний конфликт между Азербайджаном и Арменией из-за Нагорного Карабаха также восходит к пре-

кращению существования Советского Союза в 1991 году. 2 сентября 1991 года Нагорный Карабах объявил о своей независимости от Азербайджана, которому он принадлежит по международному праву согласно четырем резолюциям ООН 1993 года<sup>5</sup>. После кровопролитной войны Нагорный Карабах и прилегающие районы, а также линия прекращения огня от 12 мая 1994 года удерживаются Армией обороны Нагорного Карабаха (самопровозглашенной «Республики Арцах») и армией Армении<sup>6</sup>.

Дипломатическая миротворческая деятельность в течение длительного времени после прекращения огня оставалась непостоянной и безрезультатной. Еще в марте 1992 года ОБСЕ (тогда СБСЕ) создала Минскую группу, в состав которой первоначально входили 13 государств-участников. Так как цель — проведение мирной конференции — так и не была достигнута, группа в первую очередь следила за ходом конфликта. Кроме того, ОБСЕ неоднократно пыталась ослабить напряженность и вносила предложения по урегулированию конфликта. Тем не менее позиции оставались неизменными, а ситуация на линии соприкосновения (линии прекращения огня) и частично на государственной границе между Азербайджаном и Арменией была напряженной. Почти ежедневно происходили регулярные перестрелки, приводившие к человеческим жертвам, что международные наблюдатели в особо напряженные моменты не раз интерпретировали как признаки попыток военного решения конфликта со стороны Азербайджана. Действительно, по обе стороны линии соприкосновения или границы то и дело происходили провокации. На фоне вызывающей тревогу военной угрозы и наращивания вооружений с обеих сторон три сопредседателя, назначенные из трех членов Минской группы (США, Россия и Франция), представили на встрече Совета министров ОБСЕ в Мадриде в ноябре 2007 года каталог принципов, которые должны

были привести к всеобъемлющему мирному процессу. Мадридские принципы призваны служить формулой пакетного решения для переговоров, которые должны быть как всеобъемлющими, так и поэтапными<sup>7</sup>.

Согласно этим принципам, Нагорному Карабаху должен быть предоставлен промежуточный статус, включая гарантии безопасности и самоуправления. Этот статус должен оставаться в силе до тех пор, пока не будут согласованы и реализованы все другие вопросы. Затем должен быть проведен юридически обязывающий референдум для определения воли народа Нагорного Карабаха относительно будущего статуса региона<sup>8</sup>.

Хотя Мадридские принципы должны были лечь в основу всех будущих инициатив ОБСЕ, а также предложений России о переговорах с конфликтующими сторонами, с тех пор никаких существенных изменений в статус-кво не произошло. Ни инициативы министра иностранных дел России Сергея Лаврова, ни переговоры на высоком уровне, проводившиеся в последние десять лет в Сочи по приглашению президентов России Дмитрия Медведева и Владимира Путина, не привели ни к значительному сближению двух президентов, ни к смягчению поляризованных позиций. Даже запрос находящегося в центре конфликта Нагорного Карабаха на участие в переговорах до сих пор не увенчался успехом. Нагорный Карабах и община изгнанных из региона азербайджанцев имеют лишь статус «заинтересованных сторон».

Формат переговоров по Нагорному Карабаху в основном состоит из различных, скорее разовых индивидуальных инициатив и усилий трех сопредседателей Минской группы по сближению сторон. К ним относятся проходящие ежегодно или раз в два года двусторонние встречи президентов Азербайджана и Армении в Париже, Берне, Санкт-Петербурге, Женеве и др.<sup>9</sup> В то время

как президенты в течение одного или двух часов проводят дискуссии при закрытых дверях и без повестки дня, в соседнем зале встречаются министры иностранных дел и сопредседатели, хотя у них, разумеется, нет конкретного переговорного мандата. Дополняют переговоры между главами государств спорадические встречи министров иностранных дел на международных конференциях — таких как Мюнхенская конференция по безопасности. Кроме того, существует «челночная дипломатия» трех сопредседателей. Особую роль в укреплении доверия во времена кризиса и высокой напряженности — например, во время и после военной эскалации на линии соприкосновения в апреле 2016 года — играет Личный представитель Председателя ОБСЕ, занимающий свой пост уже более двадцати лет. Кроме того, со времени председательства Швейцарии в ОБСЕ в 2014 году эксперты неоднократно встречались на академическом уровне для углубления анализа конфликта и конкретизации Мадридских принципов. Мониторинг ОБСЕ на линии прекращения огня и государственных границ, в том числе в Нахичеванском регионе, под руководством Личного представителя ограничивается двумя миссиями в месяц, проводимыми в общей сложности шестью наблюдателями. Мониторинг требует строгих мер безопасности, чтобы сотрудники ОБСЕ случайно не стали жертвами перестрелки. В стандартизированной и точной отчетности делается акцент на лингвистической и фактической нейтральности, с тем чтобы та или иная сторона не могла атаковать миссию или даже прекратить ее работу.

### *Сравнение двух процессов урегулирования конфликтов*

Оба неурегулированных конфликта на Южном Кавказе касаются территориального вопроса и независимо-

сти на постсоветском пространстве. У обоих конфликтов есть черты сходства: в обоих регионах ключевой игрок — Россия, как с точки зрения динамики конфликтов, так и с точки зрения миротворческой дипломатии. В каждом из них одно государство (Грузия и Азербайджан) настаивает на восстановлении территориальной целостности и суверенитета в соответствии с международным правом на всей территории государства. Сепаратистские силы в Абхазии, Южной Осетии и Нагорном Карабахе заявляют о своей независимости. С точки зрения Грузии и Азербайджана устремления к независимости не заслуживают доверия, так как оба государства предполагают, что сепаратистские силы движимы Россией и Арменией (в случае с Нагорным Карабахом) соответственно.

Несмотря на сопоставимые исходные условия и схожие факторы влияния, существуют значительные различия в динамике и управлении конфликтами:

— В Грузии не существует ни принципов всеобъемлющего урегулирования на основе переговоров, ни элементов мирного процесса. Сегодня никому не придет в голову даже подумать о чем-то вроде «окончательных решений», не говоря уже о том, чтобы изложить их на бумаге. Вопросы, касающиеся статуса территорий, которые, с грузинской точки зрения, оккупированы, исключены из всех форматов обсуждения. Если бы кто-то из сопредседателей захотел обсудить такие вопросы в Женеве, то на следующий день он был бы объявлен персона нон грата. В настоящее время в рамках Женевских дискуссий проводятся технические переговоры по соглашению 2008 года о прекращении огня. Существует лишь расплывчатый план из шести пунктов, который призван регулировать режим прекращения огня и меры, принимаемые сторонами после его вступления в силу. Дополнительные меры — это уточнение военных шагов, порядка

отвода и возвращения войск на довоенные позиции. С другой стороны, для нагорно-карабахского конфликта Мадридские принципы представляют собой далеко идущее предложение, включающее в себя как поэтапный подход, так и пакетное решение. В Принципах в центре внимания находятся вопросы, касающиеся окончательного статуса Нагорного Карабаха, и открывается перспектива проведения референдума для урегулирования конфликта.

— Что касается дискуссионных форматов, то для грузинского конфликта удалось создать относительно стабильную архитектуру. Хотя эта архитектура постоянно находится под угрозой обрушения, она сохраняется в течение десяти лет. Формат Женевских дискуссий вынуждает к прагматичному подходу малых шагов и технических решений на местном уровне. Этот подход приносит успех в аспектах, касающихся индивидуальных судеб (заключенных) и конкретных решений общих для всех проблем (водоснабжение, предотвращение пожаров, борьба с вредителями в сельском хозяйстве), но менее плодотворен, когда речь заходит о проблемах, касающихся целых групп (внутренне перемещенные лица, этнические группы) или стратегических вопросов (свобода передвижения). В Нагорном Карабахе не может быть создан ни один сопоставимый формат; там нет ничего похожего ни на Женевские дискуссии, проходящие в регулируемых рамках, ни на кризисный механизм, такой как МПРИ. Мониторинг не выдерживает сравнения: в Грузии наблюдательная миссия ЕС насчитывает более 400 наблюдателей, в Нагорном Карабахе — всего шесть наблюдателей ОБСЕ. Однако последним разрешается наблюдать за линией соприкосновения одновременно с обеих сторон, причем фактический акцент делается на мониторинге как мере укрепления доверия: наблюдатели ОБСЕ устанавливают радиосвязь между командования-

ми обеих сторон, которые затем непосредственно общаются друг с другом и обеспечивают гарантии безопасности. С другой стороны, МНЕС может патрулировать административную границу только со стороны, контролируемой Тбилиси, так как Россия считает свои пограничные патрули на другой стороне равными МНЕС по рангу.

— Три сопредседателя смогли выработать надежную роль в контексте Женевских дискуссий. Как правило, их независимость и готовность к диалогу не ставятся под сомнение в силу их происхождения (ООН, ОБСЕ, ЕС). В рамках Минской группы три сопредседателя представляют три государства-участника ОБСЕ: Россию, США и Францию. Их «нейтралитет» гораздо менее очевиден, а их роли менее четко определены. Многое зависит от инициатив трех представителей и назначенного Личного представителя. Наверное, не будет преувеличением сказать, что именно благодаря их большой приверженности вообще происходят двусторонние встречи президентов и министров иностранных дел.

— Наконец, что касается динамики конфликта, то ситуация с безопасностью в контексте Грузии относительно спокойна и стабильна, в то время как в контексте Нагорного Карабаха, по крайней мере до осени 2018 года, почти ежедневно происходили перестрелки и опасные военные эскалации с многочисленными жертвами. С тех пор ситуация стабилизировалась<sup>10</sup>. Конечно, не случайно волатильность больше там, где, так сказать, хотя бы в принципе просматривается конституционное решение (референдум), чем там, где переговоры все еще сосредоточены почти исключительно на стабилизации режима прекращения огня. Обещанный референдум в Нагорном Карабахе потребует осуществления многих отдельных шагов — шагов, к которым до сих пор ни одна сторона, похоже, по-настоящему не готова.

Несмотря на описанные выше различия в содержании и формате, результаты урегулирования конфликтов в этих двух контекстах вновь удивительно схожи. Наметилась динамика постоянного отсутствия движения и результатов, что все больше расстраивает вовлеченные стороны. Похоже, что длительная фиксация на статус-кво без каких-либо реальных изменений или четко видимого прогресса политически желательна и следует определенной схеме. В то время как международное сообщество борется за поиск решений и принципов, все стороны конфликта, в том числе и те, которые не признаны таковыми, по-видимому, смирились с существующим положением вещей и закрепились в нем — по крайней мере на длительный и неопределенный период времени.

Наблюдатели пришли к общему мнению, что статус-кво прежде всего отражает интересы России, то есть одной из сторон конфликта, которая играет доминирующую и в то же время дифференцированную роль в обоих контекстах. Дело вовсе не в том, что российское правительство не может представить себе урегулирование конфликтов тем или иным способом. В сущности, с российской точки зрения, по крайней мере грузинский конфликт уже разрешен путем признания Абхазии и Южной Осетии. Однако до тех пор, пока хотя бы одна сторона (Грузия) ставит под сомнение это предполагаемое решение или же — в случае нагорно-карабахского конфликта — угрожает насилием (Азербайджан), изменения, особенно когда они поддерживаются на международном уровне третьими сторонами, с точки зрения Москвы нежелательны или не представляются необходимыми. Москва осознает свою двойственную роль как стороны конфликта и как посредника. В то же время она понимает, что ее сила заключается в военной мощи, позволяющей проецировать и отстаивать свои интересы на Южном Кавказе. Ее роль беспристрастного посредника, по-

видимому, ограничена, что неоднократно отмечалось в различных дискуссионных форматах. В конкретном плане и в контекстах обоих конфликтов это означает, что Россия, во-первых, заинтересована в стабильном мирном решении на Кавказе, но в то же время она является самым большим препятствием для такого решения. Например, в случае Нагорного Карабаха Россия — крупнейший поставщик оружия для обеих сторон конфликта — Азербайджана и Армении. Это дает Москве ключевую роль в политике безопасности и военной сфере, а в конечном счете и функцию контроля. До тех пор, пока другие державы (США, НАТО, Турция, Иран) не оспаривают влияние России или народное движение не пытается оттеснить Россию назад, упорство в сохранении статус-кво будет иметь свою ценность.

Грузию и Азербайджан вряд ли устроит что-то меньшее, чем окончательное разрешение конфликта, то есть вердикт о праве на отделение отколовшихся регионов в соответствии с международным правом и восстановление территориальной целостности двух государств. До тех пор, пока такое правовое решение конфликтов кажется маловероятным и отдаленным, оба государства также, вероятно, будут весьма заинтересованы в сохранении статус-кво. Тот факт, что форматы дискуссий и приверженность международного сообщества постоянно фокусируют внимание общественности на конфликтах, означает, что может быть сохранено давление на Россию и предотвращено признание отколовшихся регионов. В то же время и Грузия, и Азербайджан смогли за эти годы утвердиться в качестве надежных членов международного сообщества и привлечь к себе значительный интерес, несмотря на конфликты или даже из-за них: Азербайджан — благодаря своему экономическому развитию и запасам газа и нефти, а Грузия — благодаря своим демократическим реформам и стабильной запад-

ной ориентации. Любое изменение статус-кво также повлечет за собой риски: новые акты насилия, повышение статуса отколовшихся регионов, усиление российского влияния и так далее.

Тем временем сепаратисты в отколовшихся регионах неустанно борются за свое международное признание. По общему признанию, они находятся в довольно безнадежном положении, так как вряд ли кто-либо из членов ООН готов предоставить этим образованиям международный статус. До тех пор, пока эта цель кажется далекой, правительства де-факто будут удовлетворены статус-кво, расширением де-факто государственности и защитой со стороны России или Армении. Нагорный Карабах смог относительно успешно развиваться в рамках статус-кво, в то время как Абхазии и Южной Осетии удалось добиться устойчивого расширения де-факто государственных институтов, не в последнюю очередь благодаря соглашениям о стратегическом партнерстве с Россией. Поэтому от сохранения статус-кво можно ожидать большего, чем от мирных решений, которые заставили бы отколовшиеся регионы вернуться к той или иной форме автономии в рамках одного из трех государств Южного Кавказа или конфедерации с ним.

### *Выводы и рекомендации*

На этом сложном фоне международному сообществу и его организациям становится все труднее предлагать конкретные шаги, выходящие за рамки гуманитарного сдерживания в целях улучшения положения пострадавшего в результате войны населения. Возможные решения некоторое время назад уже были намечены, но без каких-либо перспектив успеха. Учитывая поляризованную международную ситуацию, которая также оказы-

вает влияние на форматы дискуссий и имеет тенденцию негативно сказываться на обоих контекстах, интерес к далеко идущим шагам, скорее всего, останется довольно низким.

В ближайшие годы, если не десятилетия, статус-кво, вероятно, будет продолжать существовать в разветвленной географии конфликтов с соответствующими «границами», разделительными линиями, местами поселения перемещенных лиц, нарушениями прав человека и фоновыми военными угрозами или даже перестрелками. Грядущие поколения, не пережившие войн, будут продолжать дистанцироваться друг от друга и тем самым фактически расширять разделительные линии. Взаимный социальный интерес будет еще больше снижаться и оказывать меньшее влияние на повседневную жизнь людей, чем во время войны. Отсутствие интереса не обязательно означает повышенный риск для безопасности или военные действия. Напротив, будущие поколения, возможно, будут регулировать вопросы статуса и границ неким новым образом, отличным от подхода сегодняшних правителей и субъектов политики.

На фоне вышеизложенного каковы перспективы и возможности международного урегулирования конфликтов?

Довольно нецелесообразно настаивать на быстрых или существенных изменениях. Во-первых, все субъекты политики по разным причинам сосредоточены на сохранении статус-кво. Во-вторых, Россия является ключевым фактором в любом новом сценарии установления мирного порядка на Южном Кавказе. Так как Москва продолжает полагаться на свою традиционную силу в реализации или проецировании военной мощи, она, вероятно, будет особенно заинтересована в сохранении статус-кво; с другой стороны, влияние ее «мягкой»

или «организующей» силы ограничено. И в-третьих, локальные конфликты могут быть разрешены только на постоянной основе в рамках европейской архитектуры безопасности и мира. Основы для этого должны быть сначала заново проработаны в рамках ОБСЕ<sup>11</sup>.

Поэтому имеет смысл взглянуть не только на негативные стороны статус-кво, но и рассмотреть его в позитивном плане как относительно стабильное окно, открытое для различных социальных и политических процессов.

Что касается урегулирования конфликтов в Грузии, это может означать укрепление Женевских дискуссий путем сочетания улучшенного решения конкретных проблем, технических соглашений, гуманитарных и правозащитных мер и укрепления доверия (преодоления прошлого). Новые идеи в отношении менее подверженных кризисам механизмов обеспечения безопасности должны быть разработаны в рамках дополнительных рабочих совещаний для дальнейшего рассмотрения в рамках Женевских дискуссий. Они включают в себя, с одной стороны, нейтральные в отношении статус-кво шаги в направлении укрепления доверия в военной области, с другой — комплексные решения таких неотложных вопросов, как возвращение перемещенных лиц, свобода передвижения для всех людей в регионе, а также школьное образование и преподавание на разных языках.

Если статус-кво будет принят всеми сторонами в качестве основы для переговоров на более длительный период, то Грузии и Абхазии, а также Грузии и Южной Осетии будет легче встречаться для прямых неформальных переговоров, чтобы обсудить вышеупомянутые вопросы. Все заинтересованные стороны могли бы также уделять как на словах, так и в средствах массовой информации больше внимания факторам, объединяющим

их, а не акцентировать внимание на вызывающих разногласия аспектах, как это сейчас делается в пресс-релизах.

Вместо того чтобы тратить время на одни и те же заявления и обвинения, участникам Женевских дискуссий следовало бы согласиться разработать документ об облегчении повседневной жизни и социального обмена при сохранении статус-кво. Таким документом могли бы в течение некоторого времени заниматься обе рабочие группы и совещания экспертов. Он мог бы послужить основой для проведения первой встречи на высшем уровне. Грузия могла бы еще больше укрепить свои демократические институты и тем самым вновь стать точкой притяжения для правительств де-факто, желающих расширить свою де-факто государственность.

В контексте Нагорного Карабаха могли бы быть дополнительно проработаны Мадридские принципы, и в то же время здесь, безусловно, можно было бы сделать целью достижение всеобъемлющего мирного соглашения. Проект может столкнуться с проблемой выбора подхода: одновременного и параллельного или же последовательного и поэтапного. Если мадридский документ окажется под угрозой провала уже в реализации первых шагов, то для будущего Нагорного Карабаха и прилегающих территорий это мало что даст. Можно было бы ознакомиться с опытом различных мирных процессов, по которым было достигнуто «всеобъемлющее мирное соглашение». В то же время работа над соглашением должна помочь стабилизировать ситуацию на линии соприкосновения, например, позволив сторонам договориться о своего рода кризисном механизме с привлечением местных сил безопасности. Усиление контроля за соблюдением в сочетании с механизмом расследования нарушений режима прекращения огня, провокаций и тому

подобного могло бы способствовать относительной стабильности в интересах местного сельского населения по обе стороны линии соприкосновения.

Концепции структурированной архитектуры переговоров, выдвинутые швейцарской и немецкой председательствующими сторонами в ОБСЕ, помогут использовать статус-кво для проведения максимально продуктивных и технически обоснованных дискуссий в интересах всех тех, кто в настоящее время не желает отказываться от статус-кво.

Коротко говоря, в контексте Грузии, чтобы избежать гибели устоявшегося формата Женевских дискуссий в результате бесполезных споров, субъектам политики нужно вести их более принципиально и содержательно. В контексте Нагорного Карабаха акторы нуждаются в большем прагматизме и структурах формата Женевских дискуссий для дальнейшего стратегического развития Мадридских принципов за столом переговоров и стабилизации ситуации в регионе. Как и в контексте Грузии, нарушения режима прекращения огня должны быть урегулированы с помощью далеко идущего кризисного механизма и как можно скорее исключены из стратегической повестки дня сторон конфликта.

Если бы многочисленные политические субъекты Южного Кавказа уделяли больше внимания экономической интеграции и инфраструктурным коммуникационным каналам, чем вопросам идентичности и территориальным вопросам, то образованная молодежь, которая все еще в большом количестве покидает регион, имела бы впереди хорошее будущее. Будучи мостом между Востоком и Западом, Севером и Югом, Южный Кавказ мог бы стать еще более экономически и культурно интересным регионом, привлекающим внимание соседних государств — России, Турции и Ирана.

## Примечания:

<sup>1</sup> С 2016 по 2018 год автор был специальным представителем по Южному Кавказу трех сменявших друг друга председательствующих в ОБСЕ. В этом качестве он наряду с представителями ООН и ЕС был одним из трех сопредседателей Женевских международных дискуссий по конфликту в Грузии.

<sup>2</sup> См. также: Sabine Fischer (ed.), *Not frozen! The Unresolved Conflicts over Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh in the Light of the Crisis over Ukraine*, SWP Research Paper 2016/RP. 9 September 2016. URL: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/not-frozen-conflicts-in-the-post-soviet-area/>

<sup>3</sup> В задачи настоящей статьи не входит подробное обсуждение истории конфликта и всех предыдущих форматов дискуссии. По этому вопросу см. обширную литературу, в том числе Thomas de Waal, *The Caucasus: An Introduction*, Oxford 2010. См. также более ранние издания Ежегодника ОБСЕ, включая Eva-Maria Auch, *The Abkhazia Conflict in Historical Perspective*, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2004*. Baden-Baden 2005. С. 221-235, в особенности С. 226-235.

<sup>4</sup> Соглашение Медведева — Саркози и дополнительные соглашения можно найти здесь: URL: <http://www.civil.ge/Archive-да>

<sup>5</sup> Совет безопасности ООН, резолюции 822 (30 апреля 1993), 853 (29 июля 1993), 874 (14 октября 1993), 884 (12 ноября 1993).

<sup>6</sup> Об истории нагорно-карабахского конфликта см.: Thomas de Waal, *Black Garden — Armenia and Azerbaijan Through Peace and War*. New York 2003.

<sup>7</sup> Первый проект всеобъемлющего пакетного решения представил еще в марте 1996 года министр иностранных дел Швейцарии и Действующий председатель ОБСЕ Флавио Котти.

<sup>8</sup> См.: Основные принципы мирного урегулирования нагорно-карабахского конфликта, представленные на рассмотрение президентов Армении и Азербайджана в качестве официального предложения со стороны Франции, Российской Федерации и Соединенных Штатов как сопредседателей Минской группы ОБСЕ на Совете Министров ОБСЕ (Мадрид, 29 ноября 2007). Полный текст Мадридских принципов впервые был опубликован армянской НКО «Центр АНИ» 11 апреля 2016 года. URL: <https://www.aniarc.am/2016/04/12/madrid-document-full-russian/>

<sup>9</sup> 8 мая 2018 года в Ереване в результате длительных протестов произошла смена власти. 28 сентября активист и новоизбранный премьер-министр Армении Никол Пашинян встретился с президентом Азербайджана Ильхамом Алиевым на саммите СНГ в Душанбе. Это был первый разговор между ними, в ходе которого они подтвердили прекращение огня и свою волю к поиску мирного решения конфликта. Они также договорились об оперативном механизме установления оперативных контактов между соответствующими органами обеих сторон. Выдвинутое Пашиняном предложение о вовлечении Нагорного Карабаха в мирные переговоры в будущем, по-видимому, не получило дальнейшего развития. Будет ли при Пашиняне иная динамика урегулирования конфликта, еще предстоит выяснить.

---

<sup>10</sup> Как представляется, свое влияние действительно оказал вышеупомянутый разговор (см. прим. 9).

<sup>11</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Возвращение к дипломатии: Окончательный доклад и рекомендации Группы видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту. 3 декабря 2015. URL: <https://www.osce.org/ru/networks/229661>



## Молдавия — Приднестровье: прогресс и политический кризис

### Введение

Продолжающийся устойчивый прогресс, принесенный «ориентированным на результат» подходом ОБСЕ к процессу политического урегулирования Приднестровья в прошлом году не воспринимался в Молдавии как большая новость. Вместо этого в новостях страны в 2019 году преобладали потрясения во внутренней политике, где на сегодняшний день просматривается обнадеживающий исход. Февральские парламентские выборы принесли неубедительный результат, при этом законодательная власть разделилась почти поровну между тремя конкурирующими блоками. Большинство наблюдателей ожидало, что придется провести досрочные выборы, но к установленному сроку пророссийская Партия социалистов (*Partidul Socialiștilor din Republica Moldova*, PSRM / Партия социалистов Республики Молдова, ПСРМ) и прозападный блок ACUM / АКУМ<sup>1</sup> достигли соглашения о коалиционном правительстве. Правящая Демократическая партия Молдовы, ДПМ (*Partidul Democrat din Moldova*, PDM), контролируемая олигархом Владимиром Плахотнюком, в течение недели пыталась удержать власть, манипулируя Конституционным судом и отказываясь освобождать правительственные здания.

Когда в поддержку новой коалиции выступили Российская Федерация, Европейский Союз и США, Демократическая партия оставила государственные посты, Пла-

хотнюк и несколько его близких соратников покинули страну. Неожиданно сформировавшаяся коалиция в течение первых трех месяцев своего существования (июнь — сентябрь) сосредоточилась на «деолигархизации» — программе, направленной на реформирование избирательной системы, судебной системы, прокуратуры и полиции, а также на борьбе с коррупцией. Хотя работа по урегулированию в Приднестровье продолжалась, она была не самой приоритетной для коалиции. Существуют также значительные различия между руководством Партии социалистов и АСУМ в том, как действовать в направлении урегулирования.

#### *Процесс приднестровского урегулирования: дальнейший прогресс*

Участники процесса приднестровского урегулирования, в частности представители Кишинева и Тирасполя, вплоть до конца 2018 года и в 2019 году продолжали напряженную работу с ощутимыми результатами. С 1 сентября 2018 года для жителей Приднестровья были введены в эксплуатацию международно признаваемые молдавские номерные знаки нейтрального дизайна. После этого молдавские и приднестровские переговорщики и 13 экспертных рабочих групп продолжали проводить частые встречи, как для обеспечения устойчивого выполнения шести соглашений, достигнутых с ноября 2017 года, так и для достижения прогресса по двум оставшимся вопросам из «пакета из восьми» — телекоммуникациям и неурегулированным уголовным делам<sup>2</sup>.

По мере приближения заседания Совета министров ОБСЕ в Милане рабочие отношения между Кишиневом и Тирасполем претерпели значительные изменения по сравнению с тем, что было всего три-четыре года

назад. Через Гура-Быкулуйский мост движутся автомобили, и в скором времени эксперты начнут проводить исследование того, сможет ли мост выдержать движение тяжелых грузовиков, и если да, то каким образом. Восемь школ с преподаванием на румынском (молдавском) языке с латинской графикой работают в Приднестровском регионе без привычных постоянных проблем доступа для учеников и учителей. Эффективно работает механизм апостилирования приднестровских дипломов молдавскими властями. Молдавские фермеры в Дубоссарском районе получили регулярный беспрепятственный доступ к своим землям на территории, контролируемой Приднестровьем. В дополнение к вопросам из «пакета из восьми» рабочие группы распространили свои обсуждения на такие области, как банковское дело, фитосанитарные вопросы, гражданская сертификация документов и права человека<sup>3</sup>.

Три посредника (Россия, Украина и ОБСЕ) и два наблюдателя (ЕС и США) в ходе этого процесса сохранили консенсус и эффективное сотрудничество, а также выступили с еще одним масштабным заявлением — уже четвертый год подряд — о процессе приднестровского урегулирования на заседании Совета министров в Милане 6-7 декабря 2018 года<sup>4</sup>. В этом заявлении рассматривается и приветствуется прогресс, достигнутый в течение 2018 года. В заявлении также содержится призыв к сторонам не только работать над осуществлением всех договоренностей, достигнутых на состоявшейся в мае 2018 года в Риме встрече в формате «5+2», и Венского и Берлинского протоколов, но и добиваться прогресса по всем трем «корзинам» согласованной повестки дня переговорного процесса, в том числе по политическим вопросам и вопросам безопасности.

Миланское заявление министров также отражает давний консенсус между всеми государствами-участниками ОБСЕ, включая Россию, в отношении того, что любое урегулирование должно основываться на суверенитете и территориальной целостности Молдавии с особым статусом Приднестровья. Как и в предыдущие годы, приднестровское «министерство иностранных дел» сразу же оспорило этот пункт, продемонстрировав большой разрыв между Тирасполем и Кишиневом (и международным сообществом) по основополагающим политическим вопросам и вопросам безопасности<sup>5</sup>. В заявлении Приднестровья также поднимался вопрос о вмешательстве Молдавии, в частности, в связи с призывами к выводу или преобразованию российских миротворческих сил и «вопросами безопасности в целом».

В то время как Приднестровье подчеркивало свою традиционную позицию, согласно которой цель процесса урегулирования — определить и улучшить отношения между Кишиневом и Тирасполем как двумя равными партнерами, приднестровские официальные лица продолжали активно и зачастую конструктивно участвовать в рабочих группах и других контактах. Что касается ОБСЕ, то новое председательство Словакии на ранней стадии стремилось к достижению дальнейшего прогресса в процессе урегулирования. Новый действующий председатель, министр иностранных дел Мирослав Лайчак посетил Молдавию 19 января 2019 года, всего лишь через неделю после официального вступления в должность. Лайчак пообещал поддержку свою и ОБСЕ, отметив: «Мы должны продолжать предпринимать небольшие, конкретные шаги вперед. Некоторые из достижений, которые мы наблюдали, были почти невообразимы несколько лет назад. Чем больше мы вовлечены в диалог, тем больше мы укрепляем доверие»<sup>6</sup>. Для обеспечения преемственности процесса словацкое председательство со-

хранило за бывшим министром иностранных дел Италии Франко Фраттини должность специального представителя по процессу приднестровского урегулирования.

Несмотря на собирающиеся над Молдавией зловещие политические тучи, ОБСЕ продолжала продуктивно работать с молдавскими и приднестровскими переговорщиками и официальными лицами до зимы 2018–2019 годов и весны 2019 года. Большая часть работы была относительно малозаметной и включала в себя реализацию существующих соглашений, обсуждение деталей по затрагиваемым вопросам, а также более четкое определение других областей, где обе стороны могли бы извлечь пользу из практических контактов и сотрудничества. Глава миссии ОБСЕ в Молдавии Клаус Нойкирх публично вмешивался, чтобы потушить разгоравшиеся пожары, вызванные введением приднестровскими властями ограничений на доступ в контролируемый Молдавией город Варница в Бендерском регионе и открытием Тирасполем «социально-культурного центра» в Москве<sup>7</sup>. После нескольких месяцев работы над этими вопросами в начале мая Нойкирх приветствовал решение приднестровскими властями вопросов, связанных с Варницей<sup>8</sup>. В конце мая Нойкирх также приветствовал согласие Кишинева заверять для жителей Приднестровья гражданские документы, документирующие браки, разводы, рождение и смерть<sup>9</sup>. 10–11 мая Молдавию посетил специальный представитель Фраттини, на встречах с лидерами обеих сторон призвав к продолжению прогресса и наметив перспективу официальной встречи в формате «5+2» в Братиславе несколько позже в этом году<sup>10</sup>.

## *Парламентские выборы в Молдавии: надвигающаяся буря*

Последние пять лет Молдавия находилась в состоянии политической нестабильности, и по мере приближения февральских парламентских выборов 2019 года ситуация ухудшалась. Парламентские выборы 2014 года в Молдавии совпали с так называемой «кражей века» — исчезновением около миллиарда долларов из трех молдавских банков путем мошеннических невозвратных кредитов и инсайдерских манипуляций. Молдавская экономика в конце концов восстановилась, но политические структуры страны, вероятно, так и не восстановились. ДПМ Владимира Плахотнюка постепенно увеличивала свое представительство в парламенте, пока в январе 2016 года не было сформировано коалиционное правительство с преобладанием ДПМ во главе с премьер-министром Павлом Филипом, что вызвало громкие массовые демонстрации неодобрения как слева, так и справа.

Правительство Филипа, положившее конец быстрым сменам правительств и премьер-министров, происходившим в 2014-2015 годах, исповедовало проевропейскую ориентацию. Однако все более очевидное господство Плахотнюка, отступление от демократии и повсеместная коррупция, иллюстрируемые неспособностью выявить и наказать членов элиты, явно причастных к «краже века» или ответственных за нее, вызвали в Молдавии повсеместное разочарование и разрыв с ее важнейшими международными партнерами. После того как сочувствующие ДПМ судьи аннулировали победу на выборах примара Кишинева летом 2018 года лидера партии «Платформа достоинство и правда» (ППДП) Андрея Нэстасе, народное возмущение «захваченным государством» Плахотнюка переросло в массовые протесты.

Плахотнюк, чтобы укрепить свои финансы и увеличить поддержку, прибегнул к широкому спектру административных ресурсов и мер. Чтобы возместить ущерб от прекращения помощи ЕС, были приняты спорные законы о «гражданстве за деньги» и «амнистии капитала». Уже изменив в 2017 году избирательную систему вопреки возражениям международных партнеров Молдавии, Плахотнюк параллельно с выборами в феврале 2019 года провел референдум о сокращении числа депутатов парламента со 101 до 61. В то же время правительство ДПМ стремилось заручиться поддержкой Вашингтона, выделив старый разрушающийся Республиканский стадион в центре Кишинева в качестве площадки для нового американского посольства<sup>11</sup>.

Избирательная кампания была жаркой, конкурентной и отмеченной, по мнению многих давних наблюдателей за молдавской политикой, более высоким, чем обычно, числом жалоб и нарушений<sup>12</sup>. ДПМ Плахотнюка и союзная ей партия «Шор», созданная примаром Оргеевского муниципия и партнером олигарха Иланом Шором, потратили на предвыборную кампанию огромные суммы, в общей сложности примерно в три раза больше, чем все остальные зарегистрированные в предвыборной кампании партии вместе взятые<sup>13</sup>. ДПМ широко обвиняли в использовании государственных ресурсов, финансировании местных проектов и давлении с целью продвижения своей кампании. В то же время Центральная избирательная комиссия, по общему мнению, находившаяся под влиянием ДПМ, вынесла официальное предупреждение ПСРМ и Игорю Додону, поскольку президент, как она посчитала, нарушил внепартийный характер своей должности, открыто продемонстрировав симпатию к Социалистической партии<sup>14</sup>.

ПСРМ получила четкую и решительную поддержку со стороны Москвы. Президент Додон часто встречался с президентом Путиным и подчеркивал необходимость хороших отношений и экономических связей Молдавии с Россией.<sup>15</sup> На встрече с Додоном 30 января Путин согласился сделать исключение из нынешней российской практики и разрешить транзит отправляемых в Россию молдавских грузов через Украину, что было явной предвыборной уступкой молдавскому коллеге<sup>16</sup>. После того как посол США Дерек Хоган выступил с довольно нейтральным успокоительным призывом к Молдавии провести свободные и справедливые выборы, МИД России, неожиданно отказавшись от проявляемой в формате «5+2» вежливости, выступил с резкой критикой якобы происходившего вмешательства США во внутренние дела Молдавии<sup>17</sup>.

На предыдущих выборах Плахотнюк и ДПМ позиционировали себя как прозападную партию, приверженную европейской интеграции. Однако в свете неуклонного ухудшения отношений с ЕС, кульминацией которого стало официальное осуждение со стороны Европарламента в 2018 году и отказ от предоставления экономической помощи, Плахотнюк заново определил свою позицию как «промолдавскую». Значительная часть молдавского населения, поддерживавшая более тесные отношения с Западом, в частности с ЕС, перешла к поддержке двух новых партий, выросших из антиправительственных демонстраций зимой 2016 года: партии «Действие и солидарность» (ПДС) во главе с бывшим должностным лицом Всемирного банка и кандидатом в президенты 2016 года Майей Санду и партии «Платформа достоинство и правда» (ППДП), во главе с лидером протеста и кандидатом на пост примара Кишинева в 2018 году Андреем Нэстасе. На выборах 2019 года ПДС и ППДП сформировали избирательный блок ACUM. Хотя ACUM

явно критиковал пророссийскую ориентацию ПСРМ, основной акцент альянса был сделан на «деолигархизацию» страны, направленную, в частности, против Плахотнюка и ДПМ<sup>18</sup>.

С учетом того, что по новой избирательной системе в стране 51 одномандатный округ, а остальные 50 депутатов избираются по общенациональным партийным спискам, большинство наблюдателей прогнозировали, что ДПМ и ПСРМ выигрют в большинстве одномандатных округов и займут доминирующее положение в парламенте следующего созыва. Результаты оказались неожиданными.

ПСРМ заняла первое место по результатам общенационального голосования, получив 31% от общего числа проголосовавших – что составило немногим более 1,45 млн. человек<sup>19</sup>. Большим сюрпризом стал результат проевропейского избирательного блока АСУМ, который занял второе место, опередив ДПМ с заметным отрывом: 26,84% против 23,62%. Последней партией, преодолевшей пятипроцентный барьер, стала партия «Шор» во главе с мэром Оргеева олигархом Иланом Шором, набравшая по всей стране 8,2% голосов. Результаты в одномандатных округах также принесли некоторые сюрпризы. Как и ожидалось, ПСРМ добилась хороших результатов, получив 17 из 51 имеющихся мест. Однако ДПМ не оправдала ожиданий, победив лишь в 17 районах, в то время как АСУМ занял 12 одномандатных мест — во всех округах Кишинева и в двух зарубежных округах в Западной Европе и Северной Америке.

Миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами пришла к выводу, что «[в]ыборы, состоявшиеся 24 февраля 2019 года, были конкурентными, и основные права были в целом соблюдены»<sup>20</sup>. Однако многие давние наблюдатели сочли эту кампанию и, в частности,

день выборов самыми грязными в истории независимой постсоветской Молдавии. В отчете БДИПЧ/ОБСЕ отмечено: «Избирательная кампания проходила на фоне неудовлетворенности государственными институтами и была омрачена заявлениями об оказании давления на государственных служащих, убедительными признаками покупки голосов и нецелевого использования государственных ресурсов»<sup>21</sup>. В социальных сетях появилось множество сообщений и видеороликов об организованном подвозе избирателей из Приднестровья на избирательные участки. Многие из этих избирателей утверждали, что им заплатили за их голоса по 20 евро. Несмотря на все эти жалобы, все участники голосования относительно быстро признали его результаты.

Самые страшные опасения оппозиции не оправдались: не произошло ни явной победы ДПМ, ни доминирования ДПМ-ПСРМ. Распределение мест привело к «подвешенному парламенту», в котором все партии столкнулись со значительными трудностями при формировании коалиции большинства:

ПСРМ – 35

ДПМ – 30

АСУМ – 26

«Шор» – 7

Независимые – 3

Даже если бы Плахотнюк и ДПМ могли рассчитывать на голоса партии «Шор» и независимых депутатов, для формирования правительства необходимо было достичь соглашения либо с социалистами, либо с партиями блока АСУМ.

## *От тупика к кризису: формирование правительства*

Результаты выборов были подтверждены ЦИК 9 марта, а через пару недель новый парламент собрался, чтобы начать работу по формированию большинства в этом органе, избранию его должностных лиц и выбору нового правительства. Тем временем Филип оставался на посту временно исполняющего обязанности премьера. Каждый из трех основных субъектов — ДПМ, ПСРМ и АСУМ — имел серьезные оговорки в отношении переговоров или сотрудничества с двумя другими, поэтому процесс был затянутым и трудным. Плахотнюк и ДПМ были в наибольшей степени готовы заключить сделку, а АСУМ был самым несговорчивым, не желал иметь дело с Плахотнюком ни при каких условиях и крайне настороженно относился к промосковской ориентации ПСРМ.

Руководство ПСРМ часто консультировалось с Москвой; в какой-то момент, как сообщалось, все депутаты от ПСРМ посетили Москву для консультаций. Российское руководство настаивало на создании коалиции против Плахотнюка. В ходе кампании российские власти возбудили против лидера ДПМ два новых дела об отмывании денег. Самое примечательное, что в еженедельном выпуске новостей в конце марта известный российский телеведущий Дмитрий Киселев посвятил несколько минут своего воскресного вечернего шоу предупреждению ПСРМ, чтобы она не заключала соглашение с Плахотнюком и ДПМ; такую возможную коалицию он назвал «отравленным яблоком»<sup>22</sup>. ПСРМ и АСУМ в течение нескольких недель осторожно изучали возможность создания коалиции, причем последний подчеркивал намерение заняться в первую очередь, если не исключительно, «деолигархизацией» страны.

К концу мая большинство молдаван и сторонних наблюдателей ожидали, что тупиковая ситуация сохранится и приведет к досрочным внеочередным выборам когда-нибудь осенью. Но затем, в течение начавшейся 3 июня недели, с приближением 9 июня — крайнего срока формирования правительства — события достигли своего апогея. 3 июня Кишинев посетили вице-премьер России Дмитрий Козак, комиссар ЕС по европейской политике соседства и переговорам о расширении Йоханнес Хан и директор Управления по делам Восточной Европы Госдепартамента США Брэд Фриден, которые встретились с представителями всех трех партий, правительства и президентом Додоном. По итогам встреч АСУМ и ПСРМ приступили к серьезным переговорам, а 8 июня объявили, что достигнуто соглашение о создании коалиции<sup>23</sup>.

Плахотнюк и ДПМ отказались признать новую коалицию, а временное правительство ДПМ отказалось освободить правительственные учреждения и здания. В то время как новые министры АСУМ/ПСРМ располагались в здании парламента, другие официальные здания окружили некие отряды в штатском, поддерживавшие попытку Плахотнюка сохранить власть. Послушный Конституционный суд, в котором доминировала ДПМ, постановил, что коалиционное соглашение было достигнуто слишком поздно и президент был обязан распустить парламент и назначить новые выборы. Конституция Республики Молдавия предусматривает, что президент «может» распустить парламент, если правительство не может быть сформировано по истечении трех месяцев; суд постановил, что это означает 90 дней, а не три календарных месяца.

Международное сообщество продемонстрировало необычайное единство: и Российская Федерация, и ЕС, и США поддержали коалицию ПСРМ — АСУМ и призвали

Плахотнюка и ДПМ соблюдать закон и отказаться от власти<sup>24</sup>. Это заняло около недели; 14–15 июня должностные лица ДПМ и ее сторонники освободили правительственные здания и согласились перейти в оппозицию. Плахотнюк, Шор и ряд их сторонников покинули Кишинев и, по всей видимости, бежали за границу. (В День независимости Молдавии в августе появилась видеозапись, показывающая, что Шор появился в Израиле. Местонахождение Плахотнюка официально остается неизвестным, хотя он проявляет активность в Facebook и, по слухам, находится во Флориде)<sup>25</sup>.

В новом правительстве ПСРМ получила посты спикера парламента, вице-преьера по реинтеграции (портфель по ведению переговоров по приднестровскому урегулированию), министра обороны и начальника Службы безопасности и разведки (СБР), а АСУМ — большинство министерских постов, в том числе премьер-министра, министров иностранных дел и внутренних дел. Некоторые из министров АСУМ, такие как министр иностранных дел Нику Попеску и министр финансов Наталья Гаврилица, работали на международных постах за рубежом. Приступая к исполнению своих обязанностей, премьер-министр Майя Санду признала, что коалиция ПСРМ — АСУМ не является «естественным партнерством», и заявила, что основной целью будет борьба с коррупцией, обращение вспять эффекта олигархического контроля в стране, а также восстановление верховенства закона<sup>26</sup>. И руководство АСУМ, и руководство ПСРМ отметили, что договоренность была временной (хотя и без какого-либо определенного срока или даты окончания), и обязались сконцентрироваться на внутренних реформах, избегая при этом геополитических вопросов, которые могут легко расколоть коалицию.

На момент написания настоящей статьи еще слишком рано делать какие-либо определенные выводы о результатах и перспективах этой необычной «провосто-чно-прозападной», лево-правой коалиции. Почти со всех сторон с энтузиазмом оказывается международная поддержка — один из тех редких вопросов, по которым ЕС, США и Россия, судя по всему, сохраняют постоянное согласие. Новое правительство сосредоточилось на нескольких общих проблемных областях. Одним из первых приоритетов стало принятие закона, отменяющего избирательную «реформу» 2017 года и возвращающего страну к системе общенационального пропорционального представительства<sup>27</sup>. Важной проблемой, которая постепенно решается, остаются кадровые вопросы. Был заменен весь состав Конституционного суда; в настоящее время проводится отбор кандидатов в прокуратуру. Выясняются подробности различных сомнительных сделок эпохи Плахотнюка, в том числе с участием правительства, а «кража века» 2014 года расследуется все более активно.

Путь коалиции не был гладким. Депутаты от ACUM возмутились, когда одного из назначенцев ПСРМ быстро избрали главой нового Конституционного суда, — видимо, из-за того, что за него при тайном голосовании отдал голос один из назначенцев ACUM (при том что голосовали только шесть судей и политическая принадлежность всех была хорошо известна, большинство ожидало, что без переговоров главу не выбрать). Несколько депутатов от обеих партий призвали к дальнейшей формализации и продлению коалиционного соглашения — в основном с выраженным желанием сделать беспрецедентную договоренность более стабильной и прочной. Приглашение президента Додона министру обороны России Сергею Шойгу принять участие в праздновании 24 августа 75-летия освобождения Кишинева советскими войсками вы-

звало упрек со стороны премьер-министра Санду, пожаловавшейся на то, что с правительством не было проведено консультаций, а поэтому визит должен быть личным, а не официальным<sup>28</sup>.

Несмотря на такие раздражители, лидеры ACUM и ПСРМ, похоже, решили добиться того, чтобы коалиция работала и продержалась до конца зимы. Международная поддержка действующего правительства также, по-видимому, продолжает оставаться сильной. В начале сентября президент Додон посетил Москву, чтобы провести переговоры о цене и объемах газа, поставляемого в Молдавию из России. Затем министр иностранных дел Попеску провел, по-видимому, конструктивную встречу со своим российским коллегой, который, как широко известно, готовится к визиту премьер-министра Санду в Москву. Между тем, после задержки из-за трудностей с составлением графика с американской стороны, Санду в середине сентября, как ожидается, посетит Вашингтон. Успешное лево-правое сотрудничество в Кишиневе уже перестало быть новостью, хотя оно, учитывая зачастую беспокойную новейшую политическую историю Молдавии, и впрямь остается чем-то удивительным.

*ОБСЕ и процесс приднестровского урегулирования: что дальше?*

Процесс приднестровского урегулирования не является приоритетным ни для ACUM, ни, в частности, для премьер-министра Санду. Это неудивительно, учитывая важность антикоррупционных, антиолигархических действий для нее и ее коллег из ACUM. Кроме того, ее основной опыт работы с приднестровским портфелем во время ее предыдущей службы в правительстве в качестве министра образования был в основном связан с

проблемами, созданными Тирасполем для восьми школ с латинской графикой на левом берегу. Премьер-министр явно согласна с большинством центристов и правых в политических кругах Кишинева, возражающих против «федерализации» как решения конфликта, и, похоже, разделяет растущие опасения, что возобновление участия российского вице-премьера Дмитрия Козака означает, что Москва попытается воскресить его меморандум. В своих последних заявлениях по приднестровскому вопросу премьер-министр подчеркнула необходимость любого урегулирования, чтобы положить конец коррупции, поддерживаемой контрабандой через приднестровский регион<sup>29</sup>.

С июня приднестровским портфелем занимается вице-премьер Василий Шова, который занимал примерно такую же должность при президенте Владимире Воронине, а в последнее время (с 2017 года) был советником президента Додона по этому вопросу. Шова хорошо известен приднестровским и российским переговорщикам (что для представителей других политических партий в Молдавии не всегда положительная рекомендация) и сопровождал Додона на многих его встречах в Кремле в течение последних двух лет. Шова работал над приднестровской проблемой в 1990-х и 2000-х годах, поэтому у него, как и у любого молдавского чиновника, есть институциональная память о взлетах и падениях процесса урегулирования.

По сообщениям, Шова был движущей силой при составлении президентом Додоном и распространении на Мюнхенской конференции по безопасности 2019 года «Всеобъемлющего пакета для Молдавии». Эта инициатива предусматривает создание благоприятной международной среды, в частности, призывая к взаимовыгодному сотрудничеству ЕС — Россия, чтобы способство-

вать реинтеграции Приднестровского региона в международно признанную нейтральную Молдавию<sup>30</sup>. Додон и Шова продвигают варианты этого общего подхода уже более года, но пока это предложение не нашло реального отклика у населения и политических кругов Молдавии. Эта инициатива не привлекла того внимания, на которое надеялись молдавские представители в Мюнхене, но она, вероятно, остается показателем общего подхода, который, скорее всего, будет применять ПСРМ как партнер в новом правительстве.

Тем временем ОБСЕ сохраняет свой активный, ориентированный на результат подход к процессу урегулирования. Правительственный кризис в Кишиневе замедлил, но не остановил полностью работу экспертов. Весной приднестровские переговорщики выразили несколько западным гостям разочарование в связи с тем, что Молдавия так долго формирует новую администрацию и медленно возвращается к работе после выборов<sup>31</sup>. Впрочем, после урегулирования июньского кризиса контакты и работа возобновились относительно быстро. 12 июля представители посредников, включая спецпредставителя Фраттини, и наблюдатели посетили Кишинев и Тирасполь, где встретились с президентом Додоном, премьер-министром Санду, заместителем премьер-министра Шовой, лидером Приднестровья Вадимом Красносельским и главным переговорщиком Приднестровья Виталием Игнатьевым. Шова и Игнатьев договорились в ближайшее время возобновить встречи «1+1» (одна состоялась 24 июля), в то время как все участники одобрили возможность проведения в течение следующих трех месяцев официальной «предметной» встречи «5+2» в Братиславе, а также выездного совещания для членов экспертной группы в Баварии (Германия), организуемого осенью миссией ОБСЕ<sup>32</sup>.

Еще одно событие конца лета, связанное с давним вопросом безопасности, несколько неожиданно показало возможность дальнейшего прогресса в процессе урегулирования. У части небольшого контингента российских вооруженных сил в Приднестровском регионе Молдавии есть единственная цель — охрана склада в селе Колбасна, где хранится около 22 000 метрических тонн боеприпасов времен холодной войны. Около половины первоначальных запасов боеприпасов, хранящихся в Колбасне, было вывезено в Российскую Федерацию при поддержке Фонда добровольных взносов ОБСЕ и содействии миссии ОБСЕ. Однако последний состав боеприпасов выехал из Молдавии в Россию в марте 2004 года; с тех пор никаких дальнейших поставок не было, а международные инспекции боеприпасов не проводились на протяжении более десяти лет. Хотя этот вопрос время от времени обсуждается в ОБСЕ и среди участников процесса приднестровского урегулирования, эти обсуждения ни к чему не привели.

Затем, по словам президента Додона, в ходе своего визита в Молдавию 24 августа министр обороны России Шойгу предложил уничтожить боеприпасы, хранящиеся в Колбасне<sup>33</sup>. Во время встречи с министром иностранных дел Попеску 11 сентября министр иностранных дел России Сергей Лавров подтвердил, что Шойгу сделал такое предложение, и отметил, что его приветствовали и президент Додон, и приднестровский лидер Красносельский<sup>34</sup>. По словам Лаврова, предложение Шойгу предусматривало уничтожение, по крайней мере, некоторых боеприпасов, так как возраст и ухудшающееся состояние могут сделать их непригодными для отправки обратно в Россию, как это было сделано в начале 2000-х годов. Ни Лавров, ни Шойгу публично не конкретизировали детали этого российского предложения. Эту инициативу приветствовала ОБСЕ, и генеральный секретарь

Томас Гремингер запланировал 17–19 сентября визит в Кишинев и Тирасполь для обсуждения процесса урегулирования и, в частности, предлагаемого уничтожения или изъятия боеприпасов<sup>35</sup>.

### *Заключение*

Очевидно, что пока слишком рано предполагать какие-либо результаты возобновления Российской Федерацией перспективы вывоза или ликвидации боеприпасов, хранящихся в Колбасне. Однако ее возможное значение очевидно. Во-первых, несмотря на большой прогресс в процессе урегулирования за последние три-четыре года, представители Приднестровья упорно сопротивлялись любым попыткам обсуждения статуса, а российские представители в целом избегали обсуждения вопросов безопасности, несмотря на продолжающиеся регулярные призывы из Кишинева вывести оставшиеся российские войска, размещенные в Приднестровском регионе. Во-вторых, боеприпасы в Колбасне — единственное, что осталось от советских войск, дислоцированных в Молдавии во времена холодной войны, — продолжают препятствовать выводу российских войск, так как Москва настаивает на том, что они должны оставаться для охраны объекта. Хотя невозможно делать предположения об успехе последующих переговоров, удаление боеприпасов устранило бы одно явное и существенное препятствие на пути прогресса. У ОБСЕ есть средства для поддержки этого процесса; что еще предстоит определить, так это степень политической воли.

В более общем плане уход правительства ДПМ, бегство Плахотнюка, формирование и первые шаги необычного коалиционного правительства Молдавии порождают как оптимизм, так и вопросы. Во-первых, можно

надеяться, но нельзя предсказать, что коалиция и международный консенсус, стоящий за ней, будут устойчивы. У Молдавии есть прекрасная возможность добиться долгожданного прогресса в борьбе против коррупции и за верховенство закона. Успех в этих областях даст волновой эффект, что приведет в том числе и к поддержке процесса урегулирования. Однако возможность провала, отступления, возобновления или продолжения кризиса также остается большой, и международное внимание обязательно будет и впредь сосредоточено на этих вопросах.

Во-вторых, хорошо это или плохо, но одним из факторов, способствовавших недавнему прогрессу в процессе урегулирования, было сотрудничество между лидерами и/или олигархами — Плахотнюком в Молдавии, Петром Порошенко в Украине и главой приднестровского холдинга «Шериф» Виктором Гушаном. Сейчас, когда и Порошенко, и Плахотнюк ушли, не совсем ясно, как эти изменения в Киеве и Кишиневе повлияют на процесс урегулирования.

В-третьих, Россия с одной стороны, и ЕС и США, — с другой, продемонстрировали примечательную степень согласия как в отношении урегулирования июньского политического кризиса в Кишиневе, так и в отношении направления процесса урегулирования и «5+2» в целом. Нынешнее состояние как отношений между Востоком и Западом, так и трансатлантических отношений вызывает неизбежные вопросы о том, удастся ли сохранять такую вежливость и если да, то как долго. Это не означает, что соглашение между посредниками и наблюдателями в процессе политического урегулирования между Молдавией и Приднестровьем обречено, но для сегодняшней ОБСЕ, да и для всего современного мира оно крайне необычно, и его следует приветствовать и развивать.

*Вскоре после того как настоящая статья была отправлена в печать, в середине ноября 2019 года лево-правая коалиция в Молдавии распалась. Непосредственной причиной стал спор о назначении нового генерального прокурора, однако падение правительства последовало за длительным спором в правящей коалиции по поводу реформы судебной системы. На смену администрации Санду пришло «технократическое» правительство меньшинства, состоявшее в основном из высокопоставленных членов аппарата президента Додона и коллег по ПСРМ. Новое правительство получило поддержку в парламенте от ДПМ, но бывшие коллеги Плахотнюка формально не вошли в правительство и официально не объединились с парламентской фракцией в составе ПСРМ. Будущее этого нового правительства остается туманным, а внутренняя политика Молдавии вступила в период глубокого раскола и нестабильности.*

### **Примечания:**

---

<sup>1</sup> ACUM (в переводе «Сейчас») — избирательный альянс партии «Платформа достоинство и правда» *Partidul Platforma Demnitate și Adevăr*, PPDA) и партии «Действие и солидарность» (*Partidul Actiune și Solidaritate*, PAS).

<sup>2</sup> Для справки см.: William H. Hill, *Moldova/Transdniestria: Steps Forward, Stumbles Back*, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2018*. Baden-Baden 2019. P. 193-204.

<sup>3</sup> См.: там же. Краткое изложение см. здесь: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Ежегодный доклад за 2018 год. Вена, 2019. С. 68. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/9/438029.pdf>

<sup>4</sup> См: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Совет министров, Милан

2018. Заявление министров о переговорах о процессе приднестровского урегулирования в формате «5+2». МС.DOC/1/18. 7 декабря 2018. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/2/462121.pdf>

<sup>5</sup> См.: Комментарий Министерства иностранных дел ПМР. 9 декабря 2018. URL: <http://mfa-pmr.org/ru/zRv>

---

<sup>6</sup> См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Действующий председатель ОБСЕ Лайчак во время официального визита в Молдову заявил, что продвижение Приднестровского урегулирования занимает важное место в повестке дня словацкого председательства. Кишинев, 19 января 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/409476>

<sup>7</sup> См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Глава Миссии ОБСЕ призывает стороны приднестровского урегулирования сохранять курс на конструктивное взаимодействие и укрепление доверия. Кишинев, 31 января 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/410570>

<sup>8</sup> См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Глава Миссии ОБСЕ приветствует приверженность руководства обеих сторон продолжению конструктивного диалога, подкрепленного конкретными шагами. Кишинев, 13 мая 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/419417>

<sup>9</sup> См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Глава Миссии ОБСЕ высоко оценивает решение правительства Молдовы о подтверждении фактов гражданского состояния жителей Приднестровья. Кишинев, 29 мая 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/421193>

<sup>10</sup> См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В ходе визита в Молдову, спецпредставитель председателя ОБСЕ Франко Фраттини призывает стороны активизировать усилия по поддержанию позитивной динамики в процессе урегулирования. Кишинев, 11 мая 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/419282>

<sup>11</sup> По крайней мере, эта информация широко распространялась в Кишиневе. См.: Mihai Popsoi, State of Play Ahead of Moldova's Parliamentary Elections, Eurasia Daily Monitor. 14 December 2018. URL: <https://jamestown.org/program/state-of-play-ahead-of-moldovas-parliamentary-elections>

<sup>12</sup> См.: Европейский парламент/БДИПЧ ОБСЕ/Парламентская ассамблея ОБСЕ/Парламентская ассамблея Совета Европы. Международная миссия по наблюдению за выборами. Республика Молдова — парламентские выборы, 24 февраля 2019 года: Заявление о предварительных результатах и выводах. URL: [https://www.osce.org/files/MLD%202019%20Parliamentary\\_PS\\_RU.pdf](https://www.osce.org/files/MLD%202019%20Parliamentary_PS_RU.pdf). Автор пришел к этому выводу, также основываясь на своем опыте наблюдения за избирательными кампаниями и выборами в Молдавии с 1998 года.

<sup>13</sup> См. сайт выборов в Молдавии: Alegerile parlamentare din 2019 în Republica Moldova, [alegeri.md/w/Alegerile\\_parlamentare\\_din\\_2019\\_%C3%AEEn\\_Republica\\_Moldova](http://alegeri.md/w/Alegerile_parlamentare_din_2019_%C3%AEEn_Republica_Moldova).

<sup>14</sup> См.: Европейский парламент/БДИПЧ ОБСЕ/Парламентская ассамблея ОБСЕ/Парламентская ассамблея Совета Европы. Международная миссия по наблюдению за выборами. Республика Молдова — парламентские выборы, 24 февраля 2019 года: Заявление о предварительных результатах и выводах. С. 14. URL: [https://www.osce.org/files/MLD%202019%20Parliamentary\\_PS\\_RU.pdf](https://www.osce.org/files/MLD%202019%20Parliamentary_PS_RU.pdf). См. также: Parliamentary Elections 2019: Party of Socialists was sanctioned by CEC with warning,

---

Publika. 9 February 2019. URL: [https://en.publika.md/parliamentary-elections-2019-party-of-socialists-was-sanctioned-by-cec-with-warning\\_2655751.html](https://en.publika.md/parliamentary-elections-2019-party-of-socialists-was-sanctioned-by-cec-with-warning_2655751.html)

<sup>15</sup> См.: Anna Nemtsova, As Elections Approach, Moldova's President Tries to Prove He's Putin's Mini-Me No More, Daily Beast. 19 February 2019, updated 15 June 2019. URL: <https://www.thedailybeast.com/as-elections-approach-moldovas-president-tries-to-prove-hes-putins-mini-me-no-more>. См. также: Vadim Ghirda, AP interview: Moldova president says country needs Russia, AP News. 21 February 2019. URL: <https://www.apnews.com/e69fb771689c47dbbe3561338bfe98a4>.

<sup>16</sup> См.: Dodon, Putin agree on Moldovan goods' supplies to Russia via Ukraine, Kyiv Post, 30 января 2019. URL: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/dodon-putin-agree-on-moldovan-goods-supplies-to-russia-via-ukraine.html?cn-reloaded=1>

<sup>17</sup> См.: U.S. Embassy in Moldova, Ambassador Hogan's speech at FRISPA, MSU: A Crucial Test – Moldova's Parliamentary Elections and Future Relations with the United States. 5 February 2019. URL: <https://md.usembassy.gov/ambassador-hogan-delivers-a-speech-at-frispa-a-crucial-test-moldovas-parliamentary-elections-and-future-relations-with-the-united-states/>. См. также: Министерство иностранных дел Российской Федерации. Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с вовлеченностью США в предвыборную ситуацию в Молдавии. 12 февраля 2019. URL: [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3513260](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3513260)

<sup>18</sup> См.: William H. Hill, Moldova's Upcoming Election: What's at Stake? The Russia File, Kennan Institute, 14 February 2019. URL: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/moldovas-upcoming-election-whats-stake>

<sup>19</sup> Результаты выборов см. на сайте молдавской неправительственной организации. URL: [http://alegeri.md/w/Alegerile\\_parlamentare\\_din\\_2019\\_%C3%AEEn\\_Republica\\_Moldova#Rezultatele\\_alegeri](http://alegeri.md/w/Alegerile_parlamentare_din_2019_%C3%AEEn_Republica_Moldova#Rezultatele_alegeri). См. также сайт Международного фонда избирательных систем (IFES). URL: <https://www.electionguide.org/elections/id/3120/>

<sup>20</sup> См.: Европейский парламент/БДИПЧ ОБСЕ/Парламентская ассамблея ОБСЕ/Парламентская ассамблея Совета Европы. Международная миссия по наблюдению за выборами. Республика Молдова — парламентские выборы, 24 февраля 2019 года: Заявление о предварительных результатах и выводах. С. 1. URL: [https://www.osce.org/files/MLD%202019%20Parliamentary\\_PS\\_RU.pdf](https://www.osce.org/files/MLD%202019%20Parliamentary_PS_RU.pdf)

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Видеозапись фрагмента программы Киселева от 31 марта была на следующий день опубликована на молдавском сайте *NewsMaker*. См.: «Отравленное яблоко покатилося к Додону». Москва открыла огонь по «своим». *NewsMaker*. 1 апреля 2019. URL: <https://newsmaker.md/rus/novosti/otravlennoe-yabloko-pokatilos-k-dodonu-moskva-otkryla-ogon-po-svoim-42710>

<sup>23</sup> См.: Alexander Tanas/Matthias Williams, Moldovan parties agree to form government after months of deadlock, Reuters. 8 June 2019. URL: <https://www.reuters.com/article/us-moldova-politics/moldovan-parties-agree-to-form-government-after-months-of-deadlock-idUSKCN1T90MT>

---

<sup>24</sup> Со всего мира поступали многочисленные заявления правительств, международных организаций и прессы в поддержку коалиции ACUM — ПСРМ и с осуждением отказа ДПМ от передачи власти. См., например: EU External Action Service, Statement by High Representative/Vice President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the political situation in the Republic of Moldova. Bruxelles, 9 June 2019. URL: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/63826/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-and-commissioner-johannes-hahn\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/63826/statement-high-representativevice-president-federica-mogherini-and-commissioner-johannes-hahn_en); U.S. State Department, Press Statement, Morgan Ortagus, Department Spokesperson Washington, DC, Moldovan Elections, Press Statement. 9 June 2019. URL: <https://www.state.gov/moldovan-elections/>; Swiss Cooperation in Moldova. 10 June 2019. URL:

<https://www.facebook.com/SwissCooperationMoldova/posts/2>; Министерство иностранных дел Российской Федерации. Заявление МИД России в связи с событиями в Республике Молдова. 10 июня 2019. URL: [https://www.mid.ru/web/guest/maps/md/-/asset\\_publisher/dfOotO3QvCij/content/id/3677863](https://www.mid.ru/web/guest/maps/md/-/asset_publisher/dfOotO3QvCij/content/id/3677863); Foreign & Commonwealth Office, Press Release, Republic of Moldova: joint statement by the UK, France, Germany, Poland, and Sweden. 10 June 2019. URL: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-the-republic-of-moldova-by-the-uk-france-germany-poland-and-sweden>

<sup>25</sup> О событиях июня 2019 года в Кишиневе см: William H. Hill/David J. Kramer, The Fight for the Poorest Country in Europe, in: The American Interest. 2 July 2019. URL: <https://www.the-american-interest.com/2019/07/02/the-fight-for-the-poorest-country-in-europe/>

<sup>26</sup> См.: Congressional Research Service, Moldova: An Overview. 11 July 2019. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10894.pdf>

<sup>27</sup> Краткий обзор принятых мер по реформированию см. в относительно новой серии еженедельных сообщений Moldova Weekly на новом молдавском сайте новостей и связей с общественностью <https://sic.md>, созданном при поддержке Фонда Сороса и Black Sea Trust. Основная часть новостей на сайте — на румынском языке. Еженедельная англоязычная серия выходит с 10 августа 2017 года.

<sup>28</sup> См.: Sandu to Analyze Shoigu's Visit to Moldova, Regional Trends Analytics. 27 August 2019. URL: <https://regtrends.com/en/2019/08/27/sandu-to-analyze-shoigu-s-visit-to-moldova/>; см. также: Владимир Соловьев: Россия даст бой боеприпасам. Коммерсантъ. 24 августа 2019. URL: [https://www.kommersant.ru/doc/4072458?from=four\\_mir](https://www.kommersant.ru/doc/4072458?from=four_mir)

<sup>29</sup> См.: Government of Republic of Moldova, OSCE prepared to provide assistance in process of withdrawing ammunition from Transnistria's Cobasna depot. 11 September 2019. URL: <https://gov.md/en/content/osce-prepared-provide-assistance-process-withdrawing-ammunition-transnistrias-cobasna-depot>

<sup>30</sup> Презентация идеи состоялась в Мюнхене на Международной конференции по безопасности в феврале 2019 года в виде небольшой книги «Всеобъемлющий пакет для Молдавии», распространенной молдавской делегацией во главе с президентом Додоном среди делегатов конференции на румынском, русском, английском, немецком и французском языках. Чаще всего эту инициативу упоминают как «Большой пакет» (по ее сокращенному русскому названию).

---

<sup>31</sup> Заявления участников приднестровских переговоров и должностных лиц ОБСЕ в разговорах с автором в апреле-мае 2019 года.

<sup>32</sup> См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Совместное заявление посредников и наблюдателей Постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию в формате «5+2» после визита 12 июля 2019 года в Кишинев и Тирасполь. Кишинев, 12 июля 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/425588>. Фотографию встречи «1+1» 24 июля 2019 года см. здесь: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/104529>

<sup>33</sup> См.: Владимир Соловьев: Россия даст бой боеприпасам. Коммерсантъ. 24 августа 2019. URL: [https://www.kommersant.ru/doc/4072458?from=four\\_mir](https://www.kommersant.ru/doc/4072458?from=four_mir)

<sup>34</sup> См.: Министерство иностранных дел Российской Федерации. Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С.В.Лаврова в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел и европейской интеграции Республики Молдова Н.Попеску, Москва, 11 сентября 2019 года. URL:

[https://www.mid.ru/web/guest/foreign\\_policy/international\\_safety/conflicts/-/asset\\_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/3782852](https://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/international_safety/conflicts/-/asset_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/3782852)

<sup>35</sup> См.: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), OSCE Secretary General Thomas Greminger to visit Republic of Moldova from 17 to 19 September, Chisinau. 16 September 2019. URL: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/429857>



## **Вклад мониторинга собраний БДИПЧ в обеспечение свободы мирных собраний в регионе ОБСЕ**

### *Введение*

Мониторинг прав человека — это «*активный сбор, проверка и незамедлительное применение информации для решения проблем в области прав человека*»<sup>1</sup>. Он включает в себя процесс оценки, в ходе которого собранная информация проверяется на соответствие соответствующим международным стандартам в области прав человека, и эта оценка обычно публикуется в отчете. Цель мониторинга прав человека заключается в совершенствовании защиты прав человека<sup>2</sup>. Оценка эффективности любой деятельности в области мониторинга прав человека — очень сложная задача, так как любые улучшения в осуществлении прав человека с трудом поддаются измерению. Установление причинно-следственной связи между позитивными изменениями и конкретной рекомендацией по результатам оценки прав человека — сложная задача. Возможно, это еще более проблематично, когда мониторинг проводит международная организация, расположенная далеко от того места, где должны выполняться рекомендации, а систематической работы по оценке масштаба изменений нет. Тем не менее стоит попытаться измерить воздействие независимого мониторинга прав человека, чтобы понять, какую роль он играет в полном осуществлении прав человека и основных свобод. В настоящей статье исследу-

ется позитивная роль Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и его деятельности по мониторингу свободы собраний. В статье приводятся некоторые конкретные примеры того, как рекомендации БДИПЧ по мониторингу собраний использовались для защиты и поощрения свободы мирных собраний в регионе ОБСЕ. В ней показано, что независимый мониторинг способствует подотчетности субъектов, которые обязаны содействовать осуществлению прав человека и основных свобод и поэтому играют важную роль в их полном осуществлении. Исходя из той позитивной роли, которую независимый мониторинг прав человека, в том числе осуществляемый БДИПЧ, играет в полном осуществлении прав человека, эта работа должна проводиться при активной поддержке государств-участников ОБСЕ.

#### *Обзор деятельности БДИПЧ по мониторингу прав человека*

Государства-участники ОБСЕ «категорически и бесповоротно» заявили, что «обязательства, принятые в области человеческого измерения ОБСЕ [сегодня: ОБСЕ], являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства»<sup>3</sup>. Поэтому государства-участники ОБСЕ не в состоянии ссылаться на принцип невмешательства, чтобы избежать дискуссий по вопросам прав человека внутри своих стран. Такой диалог, как правило, происходит на мероприятиях ОБСЕ по человеческому измерению.

БДИПЧ как главный правозащитный институт ОБСЕ уполномочен оказывать помощь государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств в области человеческого измерения. Мониторинг прав человека — одно из ключевых направлений работы БДИПЧ. Мониторинг используется в качестве средства оказания помощи и представляет собой важный диагностический инструмент, который позволяет оказывать государствам-участникам ОБСЕ более целенаправленную и основанную на учете их потребностей поддержку. Посредством независимого мониторинга БДИПЧ собирает, анализирует и распространяет информацию о выполнении обязательств ОБСЕ, касающихся прав человека и основных свобод в регионе ОБСЕ. Мониторинг выполнения обязательств по человеческому измерению и оценка их соблюдения позволяют БДИПЧ не только выявлять пробелы, но и рекомендовать решения конкретных, часто укоренившихся, проблем в области прав человека. Оно также проводит целенаправленные тематические мероприятия по мониторингу — например, права на справедливое судебное разбирательство, применения смертной казни, свободы мирных собраний или положения правозащитников. Результаты мониторинга прав человека включают посещения стран и доклады по страновой оценке, тематические доклады о мониторинге, а также сбор данных о тенденциях, проблемах и передовой практике. Результаты мониторинга также помогают формировать программу других мероприятий БДИПЧ по оказанию технической помощи и наращиванию потенциала.

В прошлом БДИПЧ проводило крупномасштабные страновые мониторинговые мероприятия по реагированию на кризисные ситуации, а также тематические мониторинговые мероприятия меньшего масштаба. Цель мониторинга ситуации в конкретных странах состояла в том, чтобы документировать общую ситуацию в области

прав человека, выявлять проблемы и предлагать решения в форме целевых рекомендаций. Такой мониторинг проводился, например, в Украине в 2014 году<sup>4</sup> и в Грузии в 2008 году<sup>5</sup>. БДИПЧ также проводило страновые оценки прав человека по просьбе государств-участников с целью выявления проблем, препятствующих выполнению обязательств ОБСЕ, и оказания помощи<sup>6</sup>.

В рамках своей функции тематического мониторинга БДИПЧ стремится составить карту реализации конкретных прав человека, а также выявить пробелы и передовую практику. БДИПЧ наиболее известно своей практикой наблюдения за выборами, которое проводится в государствах-участниках ОБСЕ с использованием долгосрочной, всеобъемлющей, последовательной и систематической методологии наблюдения для оценки того, насколько в процессе выборов соблюдаются основные свободы и насколько выборы характеризуются равенством, всеобщностью, политическим плюрализмом, доверием, прозрачностью и подотчетностью.

Судебный мониторинг широко рассматривается в качестве мощного инструмента поддержки процесса судебной реформы в соответствии с национальными и международными гарантиями справедливого судебного разбирательства<sup>7</sup>. БДИПЧ разработало методологию проведения судебного разбирательства на основе строгих принципов<sup>8</sup>. БДИПЧ проводило проекты по мониторингу судебных процессов в Азербайджане в 2003–2004 годах<sup>9</sup>, а также в Узбекистане<sup>10</sup>, Казахстане<sup>11</sup> и Киргизии<sup>12</sup> в 2005–2006 годах. БДИПЧ осуществляло мониторинг за судебными процессами после вспышки насилия в Ереване 1–2 марта 2008 года, последовавшей за выборами<sup>13</sup>, а также следило за судебными процессами над лицами, которым были предъявлены уголовные обвинения после событий в центре Минска после выборов 19

декабря 2010 года в Белоруссии<sup>14</sup>. В 2014 году БДИПЧ наблюдало за судебными процессами над лицами, занимавшими высокие политические посты в бывшем правительстве Грузии<sup>15</sup>.

БДИПЧ следит за выполнением плана действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, принятого на Маастрихтской встрече Совета министров в 2003 году<sup>16</sup>. В связи с этим БДИПЧ в 2008, 2013 и 2018 годах публиковало «Отчеты о выполнении Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ». Кроме того, оно организовало поездки на места для оценки положения: в Румынию в 2007 году, Италию в 2008 году, Венгрию в 2009 и 2015 годах, Чешскую Республику в 2012 году и Украину в 2014 году.

В целях оказания поддержки государствам-участникам в выполнении их обязательств в отношении свободы собраний БДИПЧ с 2011 года осуществляет мониторинг общественных собраний. Результаты мониторинга собраны в тематических отчетах, в которых освещаются новые тенденции, передовая практика и проблемы содействия проведению общественных собраний на всей территории ОБСЕ. Эти отчеты были опубликованы в ноябре 2012 года<sup>17</sup>, декабре 2014 года<sup>18</sup>, декабре 2016 года<sup>19</sup> и сентябре 2019 года<sup>20</sup> соответственно.

БДИПЧ также следит за развитием событий, связанных с применением смертной казни в регионе ОБСЕ, и представляет доклады по этому вопросу в своей ежегодной публикации — «Справочном документе о статусе смертной казни в регионе ОБСЕ», издаваемом с 1999 года<sup>21</sup>.

Государства-участники ОБСЕ взяли на себя ряд обязательств по борьбе с преступлениями на почве ненависти, и БДИПЧ поддерживает государства в выпол-

нении этих обязательств. Например, БДИПЧ выпускает ежегодный отчет о преступлениях на почве ненависти в регионе ОБСЕ: «Инциденты и меры реагирования», — где делает акцент на распространенности преступлений на почве ненависти и передовой практике, принятой государствами-участниками и гражданским обществом для борьбы с ними<sup>22</sup>.

### *Сравнение мониторинга БДИПЧ в области прав человека с системами ООН и СЕ*

В большинстве случаев работа органов по наблюдению за выполнением договоров и специальных процедур в рамках структур Организации Объединенных Наций (ООН) и Совета Европы (СЕ) ограничивается процессом оценки правовой базы и практики, а также подготовкой и распространением отчетов на основе их выводов. С другой стороны, цель мониторинга БДИПЧ состоит не только в оценке соблюдения и выявлении недостатков, но и в рекомендациях по улучшению ситуации и выявлении областей, в которых БДИПЧ могло бы оказать помощь. Хорошо документированные отчеты о мониторинге могут использоваться для налаживания конструктивного диалога с властями соответствующих государств и разработки целевых программ помощи. Это важный источник информации не только для НПО по защите прав человека, осуществляющих свою правозащитную деятельность, но и для политиков всех уровней, которые могут использовать собранные данные для выявления существующих пробелов в законодательстве, политике и практике, а также для представления примеров передовой практики.

Критерии оценки мониторинга БДИПЧ включают международные и региональные стандарты в области

прав человека, а также обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения подкрепляются либо непосредственно соответствующими положениями в области прав человека, принятыми ООН или СЕ, либо дополнениями к тематической отчетности этих организаций. Однако они включают в себя не только защиту и продвижение прав человека и основных свобод, но и содействие верховенству права и (парламентской) демократии, включая демократические выборы и управление, а также международное гуманитарное право<sup>23</sup>. Кроме того, обязательства ОБСЕ гораздо более конкретны в своих формулировках и поэтому легче реализуются. Кроме того, преимущество свода норм ОБСЕ в области человеческого измерения состоит в том, что он вступает в силу незамедлительно, без длительной процедуры ратификации и без возможности внесения оговорок. Более того, толкование этих стандартов при оценке основано на передовой практике, руководящих документах и судебной практике других юрисдикций. Признанный на международном уровне передовой опыт используется в качестве эталона для оценки практики, задокументированной наблюдателями БДИПЧ, а в ходе мониторинга особое внимание уделяется выявлению и распространению передового или перспективного опыта выполнения обязательств в области прав человека и соблюдения обязательств ОБСЕ.

Существующая в ОБСЕ система мониторинга человеческого измерения не предусматривает общего инструмента мониторинга, который охватывал бы все государства-участники и все обязательства в области человеческого измерения через регулярные промежутки времени<sup>24</sup>. Мониторинг в рамках ОБСЕ сосредоточен на конкретных вопросах, а не на системном обзоре всего человеческого измерения. Существует несколько тематиче-

ских областей, в которых у БДИПЧ есть конкретные задачи по регулярному или разовому мониторингу соответствующих событий. Большая часть работы БДИПЧ по мониторингу проводится нерегулярно и в значительной степени зависит от потребностей и обязательств государств-участников по взаимодействию с БДИПЧ. В то же время варианты мониторинга, имеющиеся в рамках ОБСЕ, могли бы позволить более оперативно и своевременно реагировать на возникающие тенденции и проблемы по сравнению с другими системами мониторинга прав человека.

Значительная часть работы по мониторингу, проводимой БДИПЧ, основана на сборе информации из первых рук путем непосредственного наблюдения. Это объясняется тем, что БДИПЧ уделяет особое внимание необходимости основывать свой мониторинг, насколько это возможно, на информации из первых рук, собранной в соответствии с принципами прозрачности, точности и беспристрастности. Кроме того, присутствие наблюдателей может в некоторых случаях оказывать сдерживающее воздействие, помогая добиться того, чтобы власти действовали наиболее правильным образом — в соответствии с международными принципами и стандартами в области прав человека, — и, следовательно, может оказать немедленное воздействие на соблюдение этих принципов. Присутствие на местах может способствовать мониторингу выполнения обязательств в области человеческого измерения в некоторых частях региона ОБСЕ.

Фактические условия проведения мониторинга основаны на соглашении между БДИПЧ и государством-участником, в котором проводится мониторинг. Наиболее распространенные результаты мониторинга заключаются в выпуске отчета, включающего, во-первых, описание основных результатов, во-вторых, анализ проблемных

вопросов, в-третьих, выявление передового опыта и в-четвертых, предоставление конкретных рекомендаций. Отчеты, как правило, носят открытый характер и являются результатом процесса консультаций, в ходе которого национальным властям предоставляется возможность высказать свои замечания и опровергнуть выводы и заключения, содержащиеся в проекте отчета, в то время как окончательные редакционные полномочия возлагаются на БДИПЧ.

Политический характер процессов в рамках ОБСЕ означает, что у организации нет инструментов мониторинга правового или квазиправового характера. Она не располагает судебными инструментами или процедурами рассмотрения жалоб, аналогичными тем, которые существуют в других системах<sup>25</sup>. Инструменты мониторинга, имеющиеся в распоряжении ОБСЕ, не включают в себя право на применение санкций в отношении любых нарушителей, так как организация в основном имеет право только выражать озабоченность политическим путем без возможности предпринимать действия против воли любого из своих государств-участников<sup>26</sup>.

Юридически не обязывающий характер обязательств ОБСЕ может, с одной стороны, означать, что у государств-участников мало стимулов для их выполнения. Однако их политически обязательный характер повышает вероятность того, что государства будут применять их во избежание наказания за неполное выполнение. Более того, следует также учитывать, что даже в системах с юридически обязывающими стандартами государства-участники часто не соблюдают обязательства по отчетности и не выполняют (или не в полной мере выполняют) рекомендации органов по наблюдению за выполнением договоров или судебные решения.

БДИПЧ разработало ряд инструментов и программ помощи, которые могут быть использованы для устранения выявленных в ходе мониторинга недостатков. Однако ООН и системы мониторинга прав человека СЕ ограничили эту помощь механизмами последующих действий на местах.

### *Мониторинг свободы мирных собраний БДИПЧ*

Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации подтвердил, что право на мирные собрания не только охватывает право на проведение собрания или участие в нем, но и защищает права тех, кто наблюдает за мирными собраниями. Он призвал государства обеспечить защиту тех, кто наблюдает за нарушениями и злоупотреблениями в контексте мирных собраний и сообщает о них, а также уважать и облегчать соблюдение права на наблюдение и мониторинг всех аспектов собраний<sup>27</sup>. Право наблюдать за публичными собраниями — часть более общего права искать и получать информацию, которое вытекает из права на свободу выражения мнений и, следовательно, защищено международными нормами в области прав человека<sup>28</sup>. Специальный представитель генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников призвал государства разрешить правозащитникам свободно действовать в контексте свободы собраний, чтобы они могли выполнять свои функции по мониторингу<sup>29</sup>. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации подчеркнул, что каждый человек, будь то участник, наблюдатель или обозреватель, имеет право на запись собрания, что также включает в себя право на запись действий правоохранительных органов. Конфискация, изъятие и/или уничтожение записей и/или

оборудования для визуальной или аудиозаписи без соблюдения надлежащей правовой процедуры должны быть запрещены и наказуемы<sup>30</sup>.

Правозащитники играют важную роль в обеспечении независимого, беспристрастного и объективного освещения демонстраций и протестов, в том числе в фактологическом изложении поведения как участников, так и сотрудников правоохранительных органов, что представляет ценный вклад в эффективное осуществление права на мирные собрания<sup>31</sup>.

Государства-участники ОБСЕ обязались обеспечить каждому человеку возможность пользоваться свободой выражения мнений и уважать право каждого человека, индивидуально или совместно с другими, свободно искать, получать и распространять мнения и информацию о правах человека и основных свободах, включая право распространять и публиковать такие мнения и информацию<sup>32</sup>. Свобода выражения мнений, включая право на информацию, защищена многочисленными международными документами по правам человека, такими как Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 19) и Европейская конвенция о правах человека (статья 10).

В Московском документе 1991 года подтверждается, что обязательства ОБСЕ требуют от государств-участников изыскивать пути дальнейшего укрепления механизмов контактов и обмена мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и правительственными учреждениями, содействовать посещению их стран НПО из любого из государств-участников с целью наблюдения за ситуацией в области человеческого измерения, приветствовать деятельность НПО и, среди прочего, наблюдать за выполнением обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения, а также

предоставить НПО, учитывая их важную функцию в области человеческого измерения, возможность доводить свои взгляды до сведения правительств своих стран и правительств всех других государств-участников в ходе будущей деятельности ОБСЕ по человеческому измерению<sup>33</sup>.

БДИПЧ — единственный в Европе межправительственный орган, осуществляющий прямое наблюдение за публичными собраниями в рамках мониторинга соблюдения прав человека<sup>34</sup>. Бюро выбрало для наблюдения собрания, которые в силу своего характера, размера, продолжительности или сложности, представляют особую проблему для органов власти и/или организаторов. БДИПЧ также наблюдало за собраниями, созываемыми группами меньшинств, взгляды которых непопулярны или воспринимаются основными слоями общества как спорные. Такие собрания, как саммиты высокого уровня и правительственные совещания в регионе ОБСЕ, во многих случаях сопровождаются крупными и многообразными демонстрациями, зачастую продолжающимися несколько дней, с участием местных демонстрантов, а также демонстрантов из третьих стран. Охрана порядка на таких собраниях сопряжена с рядом проблем, обусловленных соображениями безопасности, возникающими в связи с присутствием большого числа высокопоставленных должностных лиц, потенциальным присутствием агрессивно настроенных протестующих (на демонстрациях, в остальном носящих в основном мирный характер), а также огромной сложностью и масштабами протестных выступлений. В этих случаях БДИПЧ интересуется тем, как власти соблюдают баланс между соображениями безопасности и охраны и уважением свободы мирных собраний.

Методология мониторинга собраний уникальна в том смысле, что в сборе информации преобладает информация из первых рук, полученная в результате непосредственного наблюдения, дополненная кабинетными исследованиями и информацией из вторичных источников. Мониторинг осуществляется подготовленными наблюдателями с использованием стандартной методологии, включающей наблюдение за публичными собраниями и, в частности, за поведением участников, правоохранительных органов, других государственных органов и прочих причастных субъектов, таких как представители средств массовой информации или контрдемонстранты, а также их взаимодействием между собой.

Данные, собранные в ходе мониторинга, дополняются информацией, полученной в ходе интервью до и после событий, в том числе с целью получения подробной информации о любых административных, судебных или иных решениях, затрагивающих полное осуществление свободы мирных собраний. Исследования включают, в частности, интервью с представителями муниципальных и правоохранительных органов, а также с организаторами мероприятий и другими соответствующими организациями. Справочную информацию получают в результате кабинетных исследований, мониторинга средств массовой информации и постоянных контактов с собеседниками.

### *Результаты мониторинга собраний БДИПЧ*

На сегодняшний день БДИПЧ провело 35 мероприятий по мониторингу собраний в 31 государстве-участнике ОБСЕ. Все государства-участники ОБСЕ, к которым обратилось БДИПЧ, за исключением одного, действовали его работе по мониторингу собраний. С го-

дами БДИПЧ стало уделять больше внимания мониторингу собраний, что привело к появлению новых возможностей, таких как приглашение властей Гамбурга наблюдать за проведением собраний в связи с саммитом G20 в июле 2017 года, через год после того, как БДИПЧ провело оценку содействия проведению собраний в связи с саммитом G20 в замке Эльмау в Германии.

Было опубликовано четыре тематических отчета, включая общие рекомендации по продвижению выполнения обязательств в области человеческого измерения в сфере свободы мирных собраний в регионе ОБСЕ. Эти рекомендации были использованы несколькими участниками. Во время «спора о флагах» 2013 года в Северной Ирландии полиция в значительной степени опиралась на указания из первого отчета БДИПЧ по мониторингу собраний, опубликованного всего за месяц до возникновения спора; помощника главного констебля, отвечавшего за оперативную поддержку, ознакомил с отчетом его юридический советник по правам человека<sup>35</sup>. Ссылка на рекомендации БДИПЧ по мониторингу собраний содержится также в недавнем определении Североирландской комиссии по проведению парадов.

В Нидерландах в оценке Закона о публичных собраниях широко цитируются «Руководящие принципы БДИПЧ по свободе мирных собраний» и рассматриваются конкретные критические замечания, содержащиеся во втором отчете БДИПЧ о мониторинге хода проведения собраний. В ходе второго цикла мониторинга собраний, проведенного в Нидерландах, было налажено сотрудничество с муниципалитетом Амстердама, который обратился к БДИПЧ с просьбой внести свой вклад в издание «Книги голландской полиции о собраниях», опубликованной в 2019 году и отправленной каждому мэру страны.

В Германии организация по мониторингу собраний перевела рекомендации третьего отчета БДИПЧ по мониторингу собраний<sup>36</sup> и использовала их в своей правозащитной деятельности. Например, при подготовке к наблюдению за демонстрацией, сопровождавшей саммит министров финансов стран G20 в Баден-Бадене, она в своем письме в полицию процитировала рекомендации БДИПЧ по доступу и ограничениям для наблюдателей за собранием, проинформировав об их существовании. Некоторые организации, осуществляющие мониторинг собраний, например, в Лейпциге и Геттингене, обсудили эти рекомендации и приняли их за основу своей работы.

Выводы и рекомендации БДИПЧ по мониторингу собраний используются НПО в их инструментах и документах, устанавливающих стандарты, таких как публикация *Amnesty International* «Полиция и защитники прав человека»<sup>37</sup>.

Бюро выступает за признание вклада независимого мониторинга в осуществление права на мирные собрания в полном объеме. В контексте процесса консультаций по подготовке Замечания общего порядка по статье 21 МПГПП организации гражданского общества повторили рекомендации БДИПЧ о содействии независимому мониторингу собраний<sup>38</sup>. Кроме того, в 2017 году австрийское председательство в ОБСЕ приняло решение инициировать принятие Советом министров решения о содействии независимому мониторингу собраний в регионе ОБСЕ.

Признание легитимности мониторинга собраний как инструмента помощи, а также методики БДИПЧ по мониторингу собраний подкрепляется большим количеством запросов на обучение, поступающих в БДИПЧ от НПО, институтов омбудсменов и структур ОБСЕ<sup>39</sup>.

### *Заключительные выводы*

Работа полиции должна быть эффективной, справедливой и подотчетной, и обязательное условие этого — соблюдение прав человека. Ян Томлинсон, 47-летний продавец газет, упал и умер в лондонском Сити после того, как его ударил и толкнул полицейский во время протестной акции на саммите G20 в 2009 году. Видеозапись этого инцидента, сделанная гражданским журналистом, помогла привлечь к ответственности офицера полиции, чье применение силы без необходимости стало причиной смерти Томлинсона.

Правозащитники играют важную роль в обеспечении независимого, беспристрастного и объективного освещения демонстраций и протестов, в том числе в сборе информации о поведении как участников, так и сотрудников правоохранительных органов, что вносит ценный вклад в эффективное осуществление права на мирные собрания<sup>40</sup>. Независимый мониторинг осуществления свободы мирных собраний может способствовать обеспечению подотчетности полиции. Чем более подотчетны правоохранительные органы, тем более легитимна их работа. Это повышает доверие к ним со стороны общественности, что, в свою очередь, ведет к повышению эффективности.

Властям следует признать тот важный вклад, который независимый мониторинг может внести в полное осуществление свободы мирных собраний, и повышать осведомленность о нем. Они должны активно создавать возможности для независимого мониторинга и представления отчетов о содействии проведению и защите собраний международными и местными наблюдателями. Это должно включать содействие сбору информации обо всех предполагаемых собраниях национальными правозащитными учреждениями или другими соответствующими

щими независимыми надзорными или наблюдательными органами, а также организациями гражданского общества, работающими в области свободы собраний. Им также следует воздерживаться от введения ненужных или несоразмерных ограничений в отношении деятельности по наблюдению за проведением собраний и гарантировать, что любые ограничения, которые могут быть наложены на наблюдаемые собрания, например, в период комендантского часа, при разгоне или арестах, не ограничивали возможности международных или местных наблюдателей беспрепятственно осуществлять свою деятельность и наблюдать за всеми аспектами проведения собрания.

Следует обеспечить, чтобы наблюдатели за проведением собраний, их участники, СМИ и обозреватели имели возможность фотографировать или иным образом записывать происходящее на публичных собраниях и чтобы такие визуальные или аудиозаписи не могли быть конфискованы, арестованы и/или уничтожены без соблюдения надлежащей правовой процедуры. Государственные органы должны демонстрировать готовность к взаимодействию с наблюдателями до, во время и после собрания, когда обращение с просьбой о таком взаимодействии имеет место. Им следует должным образом учитывать выводы и рекомендации наблюдателей, вытекающие из их оценки содействия проведению собраний, с тем чтобы обеспечить институциональное обучение и, в более широком плане, разработку законодательства и политики, затрагивающих осуществления свободы мирных собраний.

Уникальным среди других межправительственных организаций является то, что ОБСЕ обеспечивает мониторинг публичных собраний посредством прямого наблюдения со стороны одного из своих независимых

институтов — БДИПЧ. Таким образом она эффективно способствует обеспечению большей прозрачности в выполнении обязательств, выявляя проблемы и передовой опыт в области защиты и поощрения свободы мирных собраний на пространстве ОБСЕ.

Власти должны содействовать проведению БДИПЧ независимого мониторинга собраний, в том числе путем постоянного приглашения БДИПЧ для независимого мониторинга в государствах-участниках с целью наблюдения за проведением собраний на основе установленной БДИПЧ методологии, без ущерба для ответственности БДИПЧ за выбор мероприятий, подлежащих мониторингу. Государства-участники ОБСЕ, в которых БДИПЧ проводило мероприятия по мониторингу собраний, должны взаимодействовать с БДИПЧ, уделяя должное внимание результатам его мониторинга собраний и выполняя его рекомендации, в том числе используя инструменты БДИПЧ и прибегая к его помощи в том, что касается свободы мирных собраний.

### ***Примечания:***

Анита Данка — независимый эксперт по правам человека. С 2012 по 2019 год она работала советником по правам человека/координатором по мониторингу и реагированию в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), ответственным за вопросы, касающиеся свободы мирных собраний. Мнения, выраженные в настоящем документе, не обязательно отражают точку зрения БДИПЧ или каких-либо организаций, с которыми автор связана.

---

<sup>1</sup> Управление Верховного комиссара по правам человека, Серия публикаций по вопросам профессиональной подготовки, № 7. Учебное пособие по контролю за соблюдением прав человека, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Же-

---

нева. 2002 год. С. 9. URL:

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7part1ru.pdf> (курсив оригинала).

<sup>2</sup> Там же. С. 3.

<sup>3</sup> Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ. Москва, 3 октября 1991. URL:

<https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/14314.pdf>

<sup>4</sup> В ответ на приглашение, направленное правительством Украины БДИПЧ и Верховному комиссару ОБСЕ по делам национальных меньшинств, в марте–апреле 2014 года в Украину была направлена миссия по оценке прав человека. Результаты оценки были опубликованы в отчете от 12 мая 2014 года. OSCE HCNM/OSCE ODIHR, Human Rights Assessment Mission in Ukraine, Human Rights and Minority Rights Situation, ODIHR HRAM: 6 March – 1 April 2014, HCNM HRAM: 8 March – 17 April, The Hague/Warsaw. 12 May 2014. URL: <http://www.osce.org/odihhr/118454>

<sup>5</sup> В Грузии в 2008 году БДИПЧ провело оценку положения в области прав человека и меньшинств в пострадавших от войны районах. В совместной декларации Совета Европы и Совещания высокого уровня ОБСЕ «2+2» от 15 сентября 2008 года содержался призыв, в частности, к комиссару СЕ по правам человека, БДИПЧ ОБСЕ, ВКНМ ОБСЕ, а также к другим соответствующим институтам и структурам СЕ и ОБСЕ продолжать оценку общей ситуации в области прав человека в пострадавших от войны районах, включая Южную Осетию и Абхазию. За этим последовало письмо Действующего председателя ОБСЕ, в котором он просил БДИПЧ провести оценку положения в области прав человека и меньшинств в пострадавших от войны районах Грузии в тесном сотрудничестве с ВКНМ и комиссаром СЕ по правам человека и представить отчет с оценкой и рекомендациями председателю ОБСЕ.

<sup>6</sup> Такие оценки были проведены в Молдавии и Монголии.

<sup>7</sup> Государства-участники ОБСЕ взяли на себя ряд важных обязательств по соблюдению международных стандартов и принципов в области отправления уголовного правосудия (Вена, 1989; Копенгаген, 1990; Париж, 1990; Москва, 1991). Главное из них — обязательство обеспечить право на справедливое и открытое разбирательство независимым и беспристрастным судом в разумные сроки. Государства также взяли на себя обязательство признавать присутствие наблюдателей на судебных процессах в качестве меры укрепления доверия, предусмотренной национальным законодательством и международным правом. См.: Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ. Копенгаген, 29 июня 1990. параграф 12. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf>

<sup>8</sup> Основываясь на опыте двенадцати полевых операций ОБСЕ и БДИПЧ, БДИПЧ собрало проверенные на местах методологии и методы для повышения потенциала и эффективности программ пробного мониторинга. Результатом этой работы стали издания 2012 года: Мониторинг судебных процессов: Справочное руководство для практиков. URL: <https://www.osce.org/ru/odihhr/102519>; Справедливое судебное разбирательство в международном праве: юридический сборник. URL:

<https://www.osce.org/ru/odihhr/100894>. Последнее издание ставит своей целью увеличение потенциала практикующих юристов по проведению профессионального мо-

---

ниторинга судебных разбирательств путем предоставления им всеобъемлющего описания прав на справедливое судебное разбирательство в сочетании с практическими контрольными перечнями, основанными на опыте операций ОБСЕ по мониторингу судебных разбирательств.

<sup>9</sup> OSCE/ODIHR, OSCE Office in Baku, Report from the Trial Monitoring Project in Azerbaijan 2003–2004. URL: <https://www.osce.org/odihr/14120>

<sup>10</sup> Бюро по демократическим институтам и правам человека. Доклад по мониторингу судебного процесса в

Узбекистане. Сентябрь–октябрь 2005. Варшава, 21 апреля 2006. URL:

<https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/18841.pdf>

<sup>11</sup> Бюро по демократическим институтам и правам человека, центр в Астане. Результаты мониторинга судебных разбирательств в Республике Казахстан, 2005–2006. 23 февраля 2007. URL: <https://www.osce.org/ru/astana/24154>

<sup>12</sup> OSCE/ODIHR, OSCE Centre in Bishkek, Results of Trial Monitoring in the Kyrgyz Republic, 2005–2006. URL: <https://www.osce.org/odihr/29615>

<sup>13</sup> OSCE/ODIHR, Final Report, Trial Monitoring Project in Armenia (April 2008 – July 2009). Warsaw, 8 March 2010. URL: <https://www.osce.org/odihr/41695>

<sup>14</sup> Бюро по демократическим институтам и правам человека. Отчет: Мониторинг судебных процессов в Республике Беларусь (март – июль 2011 г.). 10 ноября 2011. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/84874>

<sup>15</sup> OSCE/ODIHR, Trial Monitoring Report Georgia. Warsaw, 9 December 2014. URL: <https://www.osce.org/odihr/130676>

<sup>16</sup> План действий предписывает, что контактному пункту БДИПЧ по вопросам рома и синти (БДИПЧ КППС) «следует проявлять инициативу в том, что касается анализа мер, предпринимаемых государствами-участниками, а также конкретных ситуаций и инцидентов, затрагивающих рома и синти. В этих целях КППС будет устанавливать и развивать прямые контакты с государствами-участниками и предлагать им рекомендации и заключения». Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, Chapter IX, para. 129, Annex to Decision No. 3/03, Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, MC.DEC/3/03, pp. 62–77, here: p. 76, in: OSCE, Eleventh Meeting of the Ministerial Council, 1 and 2 December 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2 December 2003, pp. 61–77.

См.: Мaaстрихт 2003 г. (Решения: Приложение к Решению № 3/03: План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ). 2 декабря 2003. С. 50–51. URL: <https://tandis.odihr.pl/bitstream/20.500.12389/20979/1/06611rus.pdf>

<sup>17</sup> Бюро по демократическим институтам и правам человека. Отчет: Мониторинг свободы мирных собраний в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, май 2011 г.–июнь 2012 г. Варшава, 9 ноября 2012. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/97056>

<sup>18</sup> OSCE/ODIHR, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2013 – July 2014). Warsaw, 17 December 2014. URL: <https://www.osce.org/odihr/132281>

- 
- <sup>19</sup> Бюро по демократическим институтам и правам человека. Мониторинг свободы мирных собраний в отдельных государствах-участниках ОБСЕ. Варшава, 16 декабря 2016. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/376441>
- <sup>20</sup> OSCE/ODIHR, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2017–June 2018). Warsaw, 19 September 2019. URL: <https://www.osce.org/odihr/430793>
- <sup>21</sup> На копенгагенском совещании 1990 года государства-участники договорились «обмениваться информацией в рамках Конференции по человеческому измерению по вопросу об отмене смертной казни и продолжать рассматривать этот вопрос». См.: Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990, Примечание 7, пункт 17.7. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf>
- <sup>22</sup> Мониторинг основан на мандате, данном решением Совета министров по преступлениям на почве ненависти (Брюссель 2006), в котором основное внимание уделено роли БДИПЧ в борьбе с преступлениями на почве ненависти и содержится призыв в рамках его ресурсов «продолжать служить пунктом сбора информации и статистики о преступлениях на почве ненависти и соответствующих законодательств, переданных государствами-участниками, и предавать гласности эту информацию через его систему информации о терпимости и недискриминации и доклад о вызовах и реакции на мотивированные ненавистью действия в регионе ОБСЕ»; «укреплять [...] его функцию раннего предупреждения, с тем чтобы идентифицировать, сообщать и предавать гласности мотивированные ненавистью действия и тенденции, и предлагать рекомендации и содействие государствам-участникам по их просьбе в тех областях, где требуется более адекватная реакция». См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет министров. Решение № 13/06. Борьба с нетерпимостью и дискриминацией и содействие взаимному уважению и пониманию. Брюссель, 5 декабря 2006. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/23118.pdf>
- <sup>23</sup> См.: Arie Bloed, Monitoring the Human Dimension of the OSCE, in: Gudmundur Alfredsson/Jonas Grimheden/Bertrand G. Ramcharan/Alfred Zayas (eds.), International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller, 2nd rev. ed. Leiden 2009. P. 549–559, here: p. 550.
- <sup>24</sup> См.: Jens Narten, Options for a General OSCE Human Dimension Monitoring Instrument, CORE Policy Paper. Hamburg 2006. P. 9.
- <sup>25</sup> См.: Arie Bloed, Monitoring the Human Dimension of the OSCE, in: Gudmundur Alfredsson/Jonas Grimheden/Bertrand G. Ramcharan/Alfred Zayas (eds.), International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller, 2nd rev. ed. Leiden 2009. P. 549–559, here: p. 551–552.
- <sup>26</sup> См.: там же. P. 553.
- <sup>27</sup> См.: Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея, Совет по правам человека. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации Майна Кайя, A/HRC/20/27, 21 мая 2012. Резюме. С. 1. URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/20/27>. Более подробно см.

---

здесь: Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея, Совет по правам человека. Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями, A/HRC/31/66. 4 февраля 2016. Пункт 70. URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/31/66>

<sup>28</sup> См.: там же. Пункт 68.

<sup>29</sup> См.: Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея. Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках, A/62/225. 13 августа 2007. Параграфы 91, 101(f)(i). URL: <https://undocs.org/ru/A/62/225>. Африканская комиссия по правам человека и народов подтвердила, что «право следить за соблюдением прав человека в том или ином обществе включает в себя право осуществлять активное наблюдение за проведением собрания и собирать, проверять и использовать информацию, относящуюся к этому собранию. Все люди имеют право искать и получать информацию и свободу выражения мнений, а также право наблюдать и независимо контролировать публичные собрания, не опасаясь репрессий. К ним относятся организации гражданского общества, правозащитники, наблюдатели, журналисты и другие работники средств массовой информации». См.: African Commission on Human and Peoples Rights, Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa, para. 8.6. URL: <https://www.saferspaces.org.za/resources/entry/guidelines-for-the-policing-of-assemblies-by-law-enforcement-officials-in-a>

<sup>30</sup> Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея, Совет по правам человека. Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями, A/HRC/31/66. 4 февраля 2016. Параграф 71. URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/31/66>

<sup>31</sup> БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия Совета Европы, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, Издание 2-е. Варшава 2010. С. 21, Принципы 5.9 and 5.10. URL: <https://www.osce.org/odihr/83237>. Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея. Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках, A/62/225. 13 августа 2007. Параграф 91. URL: <https://undocs.org/ru/A/62/225> Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея, Совет по правам человека. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации Майна Кайя, A/HRC/20/27. 21 мая 2012. Параграф 48. URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/20/27>

<sup>32</sup> См.: Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому изменению СБСЕ, Копенгаген. 29 июня 1990. Параграф 10.1. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf>

---

<sup>33</sup> Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ, Москва, 3 октября 1991. Параграфы 43.1, 43.2, 43.3, 43.4. URL:

<https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/14314.pdf>

<sup>34</sup> См.: Monitoring Freedom of Peaceful Assembly. 29 April 2019. URL:

<https://www.osce.org/odihr/418400>

<sup>35</sup> См. выступление первого секретаря политической делегации Великобритании в ОБСЕ Пола Уэлша на параллельном мероприятии ЕС по вопросам свободы мирных собраний.

<sup>36</sup> См.: Demobeobachtung-Südwest, OSZE-Empfehlungen [Наблюдение за демонстрациями на Юго-Западе, рекомендации ОБСЕ]. URL: <http://demobeobachtung-suedwest.de/osze-empfehlungen/>

<sup>37</sup> См.: Amnesty International Dutch Section, Police and Human Rights Defenders, Police and Human Rights Programme, Short paper series No. 4. Amsterdam, July 2018. URL: [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/07/AMN\\_18\\_38\\_police-and-human-right-defenders\\_FINAL\\_web0307.pdf?x28615](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/07/AMN_18_38_police-and-human-right-defenders_FINAL_web0307.pdf?x28615)

<sup>38</sup> См.: International Observers Network/Youth Human Rights Movement/Human Rights House Foundation, Written Contribution to the Half-Day General Discussion on Article 21 of the Covenant, para. 7.5. URL:

<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GC37/InternationalObserversNetwork.pdf>

<sup>39</sup> БДИПЧ провело мониторинг деятельности по расширению возможностей гражданского общества в Армении, Беларуси, Грузии, Казахстане, Молдове, Сербии, России, США и Украине. БДИПЧ также провело обучение более 100 сотрудников миссии ОБСЕ в Косове.

<sup>40</sup> См.: БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия Совета Европы, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, Издание 2-е. Варшава, 2010. С. 21, Принципы 5.9 and 5.10. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/83237>; Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея. Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках, A/62/225. 13 августа 2007. Параграф 91. URL: <https://undocs.org/ru/A/62/225>; Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея, Совет по правам человека. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации Майна Кайя, A/HRC/20/27. 21 мая 2012. Параграф 48. URL:

<https://undocs.org/ru/A/HRC/20/27>



## Безопасность журналистов как приоритет ОБСЕ

Во многих странах региона ОБСЕ стремительно ухудшается ситуация с безопасностью журналистов. За последние годы Представителю ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации ежегодно приходится вмешиваться примерно в 200 случаев, связанных с безопасностью журналистов, включая нападения и угрозы убийством, а также сотни уголовных расследований, возбужденных против критических голосов.

Размах преследования и запугивания достиг беспрецедентного масштаба: акты насилия в отношении журналистов происходят почти ежедневно во всем регионе ОБСЕ и за его пределами. Ни одна страна и ни один регион не застрахованы от насилия. Убийство Дафны Каруаны Галиции на Мальте в октябре 2017 года, Яна Кучака в Словакии в феврале 2018 года, огнестрельное ранение Оливеры Лакич в Черногории в мае 2018 года, убийство пяти сотрудников *Capital Gazette* в США в июне 2018 года, убийство журналиста из Саудовской Аравии Джамала Хашукджи в его консульстве в Стамбуле в октябре 2018 года, убийство молодой журналистки Лайры Макки в Северной Ирландии в апреле 2019 года, смерть Вадима Комарова в июне 2019 года, через несколько недель после того, как он подвергся жестокому нападению и в мае вышел из комы в городе Черкассы, а до этого, убийство Павла Шеремета в Украине в июле 2016 года и теракт против журналистов *Charlie Hebdo* во Франции в январе 2015 года — вот одни из самых шокирую-

щих и ужасных примеров той среды, с которой сегодня приходится сталкиваться представителям СМИ.

Эти журналисты и их коллеги не только заслуживают восхищения своей работой и ежедневным мужеством. Прежде всего они заслуживают защиты и справедливого суда над теми, кто совершил против них преступления.

Нападения на журналистов — это и нападения на сами основы демократии; под ударом оказывается важнейшая функция прессы — привлекать к ответственности тех, кто находится у власти. Под ударом свобода слова и свобода выражения мнений, право граждан получать информацию о коррупции или любых других вопросах, влияющих на их повседневную жизнь. Когда журналисты становятся мишенью, под угрозой оказываются свободы каждого.

Меня особенно тревожит сочетание угроз в адрес свободных СМИ по политическим, экономическим или идеологическим причинам. В условиях систематического очернения прессы все больше и больше людей сегодня считают допустимым нападать на того, кто передает информацию, потому что им не нравится сама информация, несмотря на совершенно разные контексты.

Сейчас, во времена растущих рисков и вызовов для прессы и свободы печати, нам необходимо создать на международном уровне сеть информирования и солидарности для защиты свободы печати. И прежде всего активизировать наши совместные усилия по созданию безопасной среды для журналистов, которая была бы защищена от запугивания, преследований и насилия.

В декабре 2018 года в Милане 57 государств-участников ОБСЕ признали важность этого вопроса, когда единогласно приняли решение Совета министров

ОБСЕ о безопасности журналистов, первое за 20 лет, в котором они признали серьезность ситуации и заявили, что «глубоко обеспокоен[ы] всеми нарушениями прав человека и противоправными действиями в ущерб безопасности журналистов, сопряженными, в частности, с убийствами, пытками, насильственным исчезновением, произвольным арестом, произвольным задержанием и произвольным выдворением, запугиванием, преследованием и угрозами в любой форме, в том числе физической, юридической, политической, технологической или экономической, и нацеленными на подавление проводимой ими работы»<sup>1</sup>.

Государства-участники также выступили с настоятельным призывом «к политическим лидерам, государственным должностным лицам и/или органам власти воздерживаться от запугивания, угроз или потворства насилию в отношении журналистов и безоговорочно осудить его, с тем чтобы уменьшить риски или угрозы, которым могут подвергаться журналисты, и не допускать подрыва доверия к правдивости журналистов, а также подрыва уважительного отношения к важности независимой журналистики»<sup>2</sup>.

В решении Совета министров также признается, что женщины-журналисты страдают от насилия, домогательств и запугивания в интернете как женщины и как журналисты. Действительно, мы были поражены особым видом гендерного насилия, с которым сталкиваются женщины-журналисты в сети, в частности, с вопиющими случаями откровенных сексуальных надругательств и женоненавистнических оскорблений<sup>3</sup>. И мы наблюдали развитие этих атак во всех странах региона ОБСЕ.

Этот вид запугивания и преследования онлайн используется против журналистов, ведущих расследования, с целью заставить их отказаться от своей работы; он

оказывает давление на журналистов; используется против критических голосов, в попытке заставить их замолчать; но он также все чаще используется против женщин-журналистов, независимо от сферы их деятельности в СМИ.

Приняв решение Совета министров № 3/18, государства-участники ОБСЕ подтвердили, что нам необходимо срочно принять меры по повышению безопасности журналистов. Настало время выполнить это решение.

Что это значит? Помимо насилия, запугивания и притеснений в отношении журналистов, ошеломляет отсутствие судебного преследования лиц, виновных в совершении этих преступлений. Недопустимо, чтобы большинство угроз и нападений на журналистов и СМИ оставалось не расследованным в полном объеме и не рассматривалось тщательно и эффективно. Проведенное моим Бюро в 2017 году исследование дел более 400 журналистов, убитых в регионе ОБСЕ за последние 25 лет, показало, что в 85% случаев виновные или организаторы преступлений не были привлечены к ответственности, и возобладала безнаказанность. Мы не можем допустить продолжения этой тенденции. Она является одним из главных препятствий на пути обеспечения безопасности журналистов; она приводит к самоцензуре и оказывает негативное воздействие на свободу СМИ.

Такая безнаказанность вовсе не неизбежна, и для государств было бы чудовищной неудачей признать обратное. Мы должны положить конец любой форме снисхождения или защиты убийц журналистов.

Безопасность журналистов должна стать приоритетом для правительств, которые утверждают, что поддерживают работу СМИ и выполняют обязательства ОБСЕ. Политические обязательства по защите свободы

СМИ важны, но без эффективного и своевременного судебного преследования и наказания виновных в преступлениях против журналистов ничего не изменится. Это означает:

— правительство и правоохранительные органы должны четко дать понять, что нападения на журналистов недопустимы;

— каждый раз, когда журналист становится жертвой нападения, должно проводиться оперативное и эффективное расследование;

— доказательства должны приниматься профессионально с целью судебного преследования всех ответственных сторон;

— сторона обвинения должна пройти подготовку, чтобы понимать характер работы СМИ и то, как она делает представителей СМИ уязвимыми для причинения вреда, запугивания и преследования;

— судьи должны применять уголовные санкции и наказания за эти преступления в полном соответствии с законом и соразмерно совершенным преступлениям.

В решении Совета министров ОБСЕ также содержится просьба к государствам-участникам «наладить [...] национальную систему сбора и анализа данных и сигнализирования о случаях нападения на журналистов и насилия в отношении них»<sup>4</sup>.

Мы готовы поддержать это и предлагаем создать в каждом государстве-участнике национальный комитет по безопасности журналистов, который соберет представителей прокуратуры, полиции и журналистских ассоциаций для проверки того, что все нападения и угрозы должным образом расследуются, улучшения процедур в случае необходимости, предложения мер защиты, когда

это требуется, и осуществления превентивных действий по укреплению безопасности журналистов.

Крайне важно разработать эффективное законодательство для обеспечения того, чтобы все нападения расследовались, а виновные привлекались к ответственности.

Сегодня мы становимся свидетелями того, что новые технологии слишком часто увеличивают потенциал злоупотреблений в онлайн-пространстве и редко сопровождаются мерами, направленными на снижение рисков в сети. Мы должны защищать и поощрять свободу выражения мнений в интернете, но при этом необходима дискуссия о злоупотреблениях и использовании определенных инструментов. Алгоритмы и автоматизированные системы, такие как чат-боты, могут мгновенно наводнить аккаунты журналистов сотнями сообщений с выражением ненависти. Подумайте о том, как часто эти инструменты используются против журналистов в случае «доксинга» — публикации частных или идентификационных данных в сети без согласия человека — или других злонамеренных атак в сети.

Отрадно видеть, что СМИ, гражданское общество и другие начали разрабатывать сетевые протоколы безопасности, предлагая журналистам поддержку. Тем не менее мы не должны упускать из виду тот факт, что существуют представители медиасреды, работающие самостоятельно и дистанционно, в пределах своего онлайн-пространства. По этим причинам многие внештатные журналисты более уязвимы и сталкиваются с большими препятствиями, мешающими им получить доступ к этим системам защиты. Еще один феномен, который также привлек мое внимание в последнее время, — множество новых альтернативных форм поддержки, которые полностью функционируют в онлайн-пространстве и до-

ступны журналистам, подвергающимся преследованиям в сети.

В заключение следует отметить, что на государствах-участниках лежит особая ответственность и обязанность, которая заключается в выполнении принятого в Милане решения министров ОБСЕ:

— при необходимости им следует адаптировать свое законодательство для более эффективного решения проблемы безопасности журналистов;

— они должны обеспечить подготовку сотрудников правоохранительных органов по выявлению угроз безопасности в рамках законодательства в соответствии с международными стандартами в области прав человека;

— они должны поощрять стратегическую координацию между полицией, прокуратурой и журналистскими организациями, а также содействовать взаимному пониманию;

— мы призываем государства сотрудничать с негосударственными субъектами, в первую очередь с гражданским обществом, ассоциациями журналистов, интернет-посредниками и социальными сетями, в целях предотвращения рисков и совершенствования механизмов защиты;

— всем субъектам следует также оказывать поддержку и поощрять новые программы и инициативы по противодействию преследованию в интернете женщин-журналистов;

— СМИ, со своей стороны, должны иметь внутреннюю политику и механизмы для оказания поддержки журналистам, когда те сталкиваются с угрозами; такую поддержку следует также развивать в отношении журналистов-фрилансеров;

— СМИ должны уделять внимание многообразию в своих редакциях, чтобы они отражали разнообразие их обществ, с тем чтобы способствовать обеспечению многообразия точек зрения.

Для обеспечения подлинного плюрализма и разнообразия мнений крайне важно, чтобы глобальные усилия осуществлялись на основе многогранного подхода, включая гендерную проблематику, и были направлены на преодоление всех слоев угроз и препятствий на пути к свободному выражению мнений.

### Примечания:

---

<sup>1</sup> Organization for Security and Co-Operation in Europe, Ministerial Council, Milan 2018, Decision No. 3/18, Safety of Journalists, MC.DEC/3/18. 7 December 2018. P. 2. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/406538> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Милан, 2018 год. Решение № 3/18. Безопасность журналистов). MC.DEC/3/18. 7 декабря 2018. С. 2. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/462187.pdf>

<sup>2</sup> Organization for Security and Co-Operation in Europe, Ministerial Council, Milan 2018, Decision No. 3/18, Safety of Journalists, MC.DEC/3/18. 7 December 2018. P. 4. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/406538>  
Там же. С. 4.

<sup>3</sup> Organization for Security and Co-Operation in Europe, Ministerial Council, Milan 2018, Decision No. 3/18, Safety of Journalists, MC.DEC/3/18. 7 December 2018. P. 3. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/406538> Там же. С. 2, 4.

<sup>4</sup> Organization for Security and Co-Operation in Europe, Ministerial Council, Milan 2018, Decision No. 3/18, Safety of Journalists, MC.DEC/3/18. 7 December 2018. P. 4. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/406538> Там же. С. 5.



## **Изменение климата, глобальная безопасность и ОБСЕ**

### *Введение*

Изменение климата и его последствия для безопасности все чаще обсуждаются на международном уровне. Совет безопасности ООН занимается изучением связей между изменением климата и безопасностью с 2007 года. На национальном уровне государства все чаще признают изменение климата проблемой в области безопасности. Повестка дня на период до 2030 года<sup>1</sup>, где особое внимание уделено миру как одной из пяти основных целей (наряду с людьми, планетой, процветанием и партнерством) и поставлена специальная цель устойчивого развития (ЦУР) — «Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями» (Цель 13), демонстрирует взаимодействие между устойчивым развитием и изменением климата. В ОБСЕ дискуссия об изменении климата началась одновременно с обсуждением в ООН и была упомянута в ряде решений и деклараций Совета министров ОБСЕ. Кроме того, связь между изменением климата и безопасностью обсуждалась на различных форумах ОБСЕ и рассматривалась в рамках специальных проектов, возглавляемых Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (БКЭЭД) и осуществляемых совместно с его международными партнерами и полевыми операциями ОБСЕ. Настоящая статья содержит обзор потенциальных последствий изменения климата для безопасности, международных дебатов по этой теме и ответных мер ОБСЕ.

## *Обзор связей между изменением климата и безопасностью*

Изменение климата — общепризнанный «мультипликатор угроз», усугубляющий существующие риски для безопасности и увеличивающий нагрузку на окружающую среду, вдобавок к факторам, которые могут привести государства к пределу их возможностей реагировать на меняющуюся ситуацию. Угроза исходит не от самого изменения климата, а скорее от его влияния на существующие условия безопасности<sup>2</sup> — прежде всего тремя способами. Во-первых, возросшая частота и интенсивность вызванных изменением климата экстремальных погодных явлений, таких как наводнения, засухи, аномальная жара и лесные пожары, оказывает давление на природные ресурсы, особенно водные и земельные, и создает угрозу в первую очередь для водной и продовольственной безопасности. Во-вторых, изменение климата создает риски для критически важных объектов инфраструктуры, таких как энергетические или военные объекты, из-за повышения уровня моря и экстремальных погодных явлений. В-третьих, изменение климата ставит под угрозу источники средств к существованию, особенно тех, кто зависит от природных ресурсов, что может подтолкнуть их к миграции, обращению к незаконным источникам дохода или беспорядкам, а это, в свою очередь, повышает риск нестабильности. С другой стороны, сотрудничество и дипломатическая деятельность в этой области могут стать отправной точкой и средством укрепления добрососедских отношений и создания атмосферы доверия.

В докладах о глобальных рисках Всемирного экономического форума в последние семь лет подряд одной из пяти главных с точки зрения потенциала воздействия глобальных опасностей была названа «неудача в смягчении последствий изменения климата и адаптации к

ним»<sup>3</sup>. В докладе о глобальных рисках в 2019 году такая неудача определена как второй по величине риск — с точки зрения вероятности и потенциального воздействия<sup>4</sup>.

В целом изменение климата представляет собой угрозу прогрессу в области устойчивого развития на многие десятилетия вперед и препятствует продвижению процесса реализации Повестки дня на период до 2030 года. С другой стороны, борьба с изменением климата дает возможность ускорить достижение ЦУР за счет повышения устойчивости, улучшения общественного здравоохранения, снижения уязвимости и повышения уровня безопасности народов и экономик.

#### *Международная дискуссия по изменению климата и безопасности: как она развивалась*

В течение последнего десятилетия мировые лидеры, политические деятели и соответствующие заинтересованные стороны уделяли особое внимание взаимосвязи между изменением климата и безопасностью и выражали свою обеспокоенность в различных политических и академических документах. Ниже приводится краткое изложение того, как развивалась дискуссия по вопросам изменения климата и безопасности с 2007 года, с акцентом на основных международных событиях, имеющих отношение к региону ОБСЕ.

Совет Безопасности ООН провел первые официальные прения по вопросу об изменении климата и его потенциальных последствиях для безопасности 17 апреля 2007 года. Дискуссия в основном была сосредоточена на совместимости данного пункта повестки дня с мандатом Совета в соответствии с Уставом ООН; никаких официальных итогов не было<sup>5</sup>. Ко времени написания насто-

ящей статьи ситуация не претерпела существенных изменений.

В июне 2009 года вопрос был внесен в повестку дня Генеральной ассамблеи ООН малыми островными развивающимися государствами Тихого океана. По итогам прений была принята резолюция Генеральной ассамблеи, в которой, среди прочего, содержалась просьба к Генеральному секретарю ООН представить всеобъемлющий доклад о возможных последствиях изменения климата для безопасности. 11 сентября 2009 года Генеральный секретарь ООН представил свой доклад «Изменение климата и его возможные последствия для безопасности». Определяя изменение климата как «мультипликатор угроз», который усугубляет существующие угрозы, в докладе подчеркивается, что изменение климата может влиять на безопасность по многим каналам, бросая вызов способности государств поддерживать стабильность<sup>6</sup>.

Вторая официальная дискуссия Совета Безопасности ООН состоялась 20 июля 2011 года и была посвящена влиянию изменения климата на поддержание международного мира и безопасности. Итогом дебатов стало заявление председателя, в котором вновь подтверждалось, что Рамочная конвенция ООН об изменении климата «представляет собой ключевой инструмент решения проблемы изменения климата», и в то же время выражалась озабоченность тем, что «возможные пагубные последствия изменения климата могут в долгосрочной перспективе усугубить некоторые существующие угрозы международному миру и безопасности»<sup>7</sup>.

Кроме того, изменение климата обсуждалось в контексте более широких тем, которые рассматривались Советом Безопасности ООН. В качестве примеров можно привести брифинг высокого уровня на тему «Новые вы-

зовы международному миру и безопасности и предотвращение конфликтов» 23 ноября 2011 года, открытые прения по теме «Вызовы миру и безопасности, стоящие перед малыми островными развивающимися государствами», организованные 30 июля 2015 года, и еще одни открытые дебаты 22 ноября 2016 года на тему «Вода, мир и безопасность». В ходе последних были рассмотрены такие вопросы, как взаимосвязь между изменением климата и дефицитом водных ресурсов, а также управление трансграничными водами.

Еще один формат, позволяющий Совету Безопасности ООН заниматься проблемой изменения климата, — это так называемые заседания по формуле Аррии<sup>8</sup>, неофициальные заседания членов Совета Безопасности, созываемые по инициативе одного или нескольких его членов. Примеры встреч в этом формате — дискуссия на тему «Последствия изменения климата для безопасности», состоявшаяся 15 февраля 2013 года, а также прошедшая 30 июня 2015 года дискуссия на тему «Роль изменения климата как мультипликатора угроз для глобальной безопасности».

Ключевой вехой в обсуждении проблемы изменения климата во всем мире стал Пятый оценочный доклад, опубликованный в 2014 году Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК) — органом ООН по оценке научных данных, связанных с изменением климата. В докладе обращается внимание на связь между климатом и безопасностью и говорится: «изменение климата может косвенным образом повысить риски насильственных конфликтов в результате усиления хорошо документированных факторов этих конфликтов, таких как нищета и экономические шоки [...]»<sup>9</sup>.

Важным годом в отношении изменения климата стал 2015-й. Сендайская рамочная программа по сниже-

нию риска бедствий на 2015–2030 гг.<sup>10</sup>, принятая всеми государствами-членами ООН в марте 2015 года, признала тесную взаимосвязь между изменением климата, стихийными бедствиями и устойчивым развитием и указала на необходимость совместного подхода административных органов всех уровней в области адаптации к изменению климата и смягчению риска бедствий для сокращения потерь от бедствий. За этим последовало принятие Аддис-Абебской программы действий по финансированию развития<sup>11</sup> в июле 2015 года. Из семи областей деятельности в четырех содержится прямая отсылка к изменению климата, в основном в связи с устойчивостью к стихийным бедствиям. Речь шла о направлениях деятельности в области внутренних государственных ресурсов, международного сотрудничества в целях развития, решения системных проблем, а также науки, техники, инноваций и наращивания потенциала. В сентябре 2015 года на специальном саммите ООН главы государств и правительств приняли Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В ней изменение климата определяется как одна из величайших проблем нашего времени и подчеркивается, что неблагоприятные последствия изменения климата подрывают способность всех стран достичь устойчивого развития. Борьба с изменением климата лежит в основе повестки дня на период до 2030 года, охватывая все ее пять основных направлений. В рамках 13-й ЦУР государства-члены ООН выразили свою решимость принять срочные меры по борьбе с изменением климата. Наконец, в декабре 2015 года было принято знаковое Парижское соглашение по изменению климата<sup>12</sup>. Это первое соглашение, объединившее 197 сторон для достижения общей цели — осуществления амбициозных усилий по борьбе с изменением климата и адаптации к его последствиям. Его главная цель состоит в том, чтобы удержать рост гло-

бальной средней температуры в этом столетии, не позволив ей подняться более чем на 2°С по сравнению с доиндустриальным уровнем, и продолжать усилия по ограничению роста температуры — до 1,5°С. Кроме того, соглашение направлено на укрепление способности стран справляться с последствиями изменения климата, прежде всего посредством финансовой поддержки, сотрудничества, передачи технологий и наращивания потенциала. В пункте 2 статьи 4 Парижского соглашения содержится требование к каждой стороне «подготавливать, сообщать и сохранять последовательные определяемые на национальном уровне вклады (ОНУВ), которых она намеревается достичь», а также «принимать внутренние меры по предотвращению изменения климата для достижения целей таких вкладов»<sup>13</sup>.

С начала 2017 года Совет Безопасности ООН все активнее рассматривает вопросы безопасности, связанные с изменением климата. 31 марта 2017 года Совет Безопасности сделал важный шаг, приняв резолюцию 2349 по конфликту в бассейне озера Чад, в которой признаются «негативные последствия изменения климата и экологических изменений — в числе прочих факторов — для стабильности региона, в том числе в виде дефицита воды, засухи, опустынивания, деградации земель и отсутствия продовольственной безопасности [...]»<sup>14</sup>. Впоследствии в итоговые документы дискуссий по ряду других африканских вопросов были включены формулировки об изменении климата, в основном заимствованные из резолюции 2349, например в резолюцию 2408 Совета Безопасности ООН по Сомали<sup>15</sup>.

В 2017 году было также проведено два совещания по формуле Аррии: 10 апреля 2017 года — на тему «Последствия изменения климата для безопасности: повышение уровня моря» и 15 декабря 2017 года — на тему

«Подготовка к последствиям повышения температуры на безопасность» ; на них многие страны подчеркнули необходимость четкой и сильной роли Совета Безопасности ООН.

За ними последовала третья официальная дискуссия в Совете Безопасности ООН на тему «Понимание и устранение связанных с климатом рисков в области безопасности», состоявшаяся 11 июля 2018 года. В ходе прений был рассмотрен ряд конкретных предложений, включая дальнейшее признание последствий изменения климата для глобальной безопасности, назначение Специального представителя Генерального секретаря по вопросам климата и безопасности и создание институционального центра климатической безопасности в рамках системы ООН, выполняющего роль практико-информационного узла. Была подчеркнута необходимость совершенствования оценок связанных с климатом рисков для безопасности и стратегий управления ими, а также необходимость содействия укреплению регионального, субрегионального и трансграничного сотрудничества по рискам в плане безопасности, связанных с климатом<sup>16</sup>.

Усилия по активизации дискуссии о климатической безопасности в системе ООН продолжали набирать обороты и в оставшиеся месяцы 2018 года.

В августе 2018 года Германия совместно с Науру учредила группу друзей «Климат и безопасность» для сотрудничества в разработке решений по влиянию изменения климата на политику безопасности, повышения осведомленности общественности и активизации участия ООН в этой области.

В ноябре 2018 года ООН учредила Механизм климатической безопасности как пилотный координацион-

ный механизм по климату и безопасности. Эта межведомственная инициатива Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства (ДПВМ), Программы развития ООН (ПРООН) и Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) направлена на обеспечение комплексной оценки климатических рисков для Совета Безопасности и других органов ООН<sup>17</sup>. Этот механизм поддерживает независимая экспертная рабочая группа. Экспертная рабочая группа по связанным с климатом рискам в области безопасности, которая размещается в Стокгольмском международном институте исследований проблем мира (СИПРИ) имеет целью укрепление процесса принятия обоснованных решений по климатическим рискам и своевременную подготовку оценок климатической безопасности<sup>18</sup>.

Поворотным моментом стал выпуск в октябре 2018 года специального доклада МГЭИК «Глобальное потепление на 1,5°C», так как он предоставил тревожные доказательства того, что изменение климата происходит гораздо быстрее, чем прогнозировалось, и что связанные с климатом риски для безопасности человека, как и для водоснабжения, здоровья, экономического роста, обеспечения средствами к существованию и продовольствию, согласно прогнозам, возрастут с глобальным потеплением на 1,5°C и еще больше увеличатся с потеплением на 2°C<sup>19</sup>. Содержащийся в докладе призыв к «быстрым и далеко идущим» изменениям нашел отражение и в международных дебатах по вопросам изменения климата и безопасности.

На этом фоне 25 января 2019 года Совет Безопасности ООН провел четвертые официальные прения на тему «Устранение последствий климатических катастроф для международного мира и безопасности». Эти прения продемонстрировали, что большинство стран считают

изменение климата серьезным вызовом миру и безопасности и хотели бы, чтобы Совет Безопасности рассмотрел эти связанные с безопасностью последствия, дополнив ответственность других соответствующих органов ООН. В ходе обсуждения были также вынесены некоторые конкретные рекомендации по политическим вопросам, такие как создание институциональных механизмов и инструментов для лучшего и более систематического понимания того, как изменение климата и стихийные бедствия влияют на мир и безопасность; расширение возможностей раннего предупреждения и принятия заблаговременных мер, основываясь на комплексных оценках рисков и стратегиях управления рисками на уровне национальных правительств, региональных организаций и региональных отделений ООН, более полная интеграция связанных с климатом факторов в мандаты и структуру полевых миссий ООН, а также необходимость оказания поддержки развивающимся странам в финансировании, наращивании потенциала и передаче технологий<sup>20</sup>.

Параллельно с этими глобальными дискуссиями значительное внимание этой теме уделяется также на региональном уровне в ряде международных организаций, в том числе в Европейском союзе (ЕС), Африканском Союзе (АС) и Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН).

С 2008 года ЕС находится в авангарде усилий по привлечению внимания к влиянию изменения климата на безопасность. В выводах по климатической дипломатии, опубликованных Советом ЕС в 2009, 2011, 2013, 2015, 2018 и 2019 годах, постоянно подчеркивается, что изменение климата влечет серьезные последствия для мира и безопасности во всем мире, и делается акцент на важности трансграничного сотрудничества.

Что касается АС, то совсем недавно, 6 августа 2019 года, Совет мира и безопасности АС созвал совещание на тему «Стихийные и другие бедствия на континенте: за пределами нормативных рамок». В заявлении для печати Совет «отметил, что стихийные бедствия и изменение климата способствуют обострению существующей напряженности между общинами, ставят под угрозу наличие и доступ к жизненно важным ресурсам и непропорционально сильно затрагивают наиболее уязвимые слои населения», а также «подчеркнул необходимость усиления государствами-членами мер по преодолению последствий изменения климата, ухудшения состояния окружающей среды и стихийных бедствий, особенно в районах, затронутых конфликтами»<sup>21</sup>.

С другой стороны, в АСЕАН к связанным с климатом рискам в области безопасности в основном подходят с точки зрения обеспечения безопасности человека, особо подчеркивая вызовы, связанные с развитием и наличием средств к существованию<sup>22</sup>.

Существуют также и другие инициативы, такие как Брюссельский диалог по климатической дипломатии, который представляет собой неформальную сеть для обмена информацией и содействия сотрудничеству между европейскими институтами, международными организациями, аналитическими центрами и НПО, активно занимающимися вопросами взаимосвязи между изменением климата и безопасностью<sup>23</sup>. ОБСЕ наряду с другими международными и региональными организациями, в том числе ООН, ЕС и НАТО, состоит в этой сети с момента ее создания в 2016 году.

### *Изменение климата в контексте ОБСЕ*

Как крупнейшая в мире региональная организация по безопасности, созданная в соответствии с Главой VIII Устава ООН, ОБСЕ в своем всеобъемлющем подходе к безопасности уделяет все больше внимания взаимосвязи между окружающей средой и безопасностью. Организация использует сотрудничество в области охраны окружающей среды как инструмент добрососедских отношений и укрепления доверия. Она также работает над решением экологических проблем, которые могут стать потенциальными источниками напряженности или конфликтов. Проблема изменения климата рассматривается ОБСЕ прежде всего в контексте ее природоохранной деятельности. Этот вопрос был включен в повестку дня организации в 2007 году, тогда же, когда Совет Безопасности ООН начал обсуждать последствия изменения климата для безопасности, и с тех пор рассматривался различными способами. Различные уровни участия ОБСЕ в этой области можно объединить в три группы. ОБСЕ:

- содействует и усиливает политическую приверженность на высоком уровне по широкому кругу вопросов, на которые влияет изменение климата;

- обеспечивает платформу для повышения осведомленности и обеспечения диалога по вопросам изменения климата и безопасности на политическом уровне;

- осуществляет деятельность по оценке и устранению потенциальных рисков для безопасности, связанных с изменением климата.

*ОБСЕ как катализатор политической приверженности на высоком уровне по вопросам, связанным с изменением климата*

ОБСЕ располагает потенциалом и инструментами для решения вопросов, связанных с изменением климата, особенно в трансграничном контексте. Хотя взаимосвязь между изменением климата и безопасностью еще не стала основным вопросом повестки дня ОБСЕ в области безопасности, но в рамках своего всеобъемлющего подхода к безопасности она охватила многие области, связанные с изменением климата.

В этом контексте ниже мы приводим краткое изложение политических обязательств ОБСЕ, которые прямо или косвенно связаны с изменением климата.

Уже в 1975 году Хельсинкский Заключительный акт, учредительный документ ОБСЕ, определил изменение климата как сферу сотрудничества государств-участников в рамках «фундаментальных исследований, наблюдений, прогноза и оценки изменений в окружающей среде»<sup>24</sup>.

Решением № 194 Постоянного совета ОБСЕ в 1997 году была учреждена должность Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ, который, среди прочего, должен опираться на опыт соответствующих международных и региональных организаций, учреждений и инициатив, действующих в экономической и экологической областях, «в работе по оценке потенциальных рисков безопасности, полностью или частично обусловленных экономическими, социальными и экологическими факторами»<sup>25</sup>. Один из таких факторов — изменение климата как долгосрочная глобальная экологическая проблема с серьезными социальными последствиями и высокими экономическими издержками.

В стратегическом документе ОБСЕ 2003 года по экономическому и экологическому измерению (Маастрихтская стратегия) содержится призыв к Бюро координатора экономической и экологической деятельности (БКЭЭД) ОБСЕ вносить вклад в деятельность ОБСЕ в области раннего предупреждения и предотвращения конфликтов путем мониторинга экономических и экологических вызовов, а также угроз безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ. В нем также содержится конкретная ссылка на Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) в контексте международных природоохранных правовых документов и содержится обязательство поддерживать полное осуществление этих документов государствами-участниками<sup>26</sup>.

В Мадридской декларации об окружающей среде и безопасности 2007 года признается, что «изменение климата представляет собой долговременный вызов» и что «что проходящий под эгидой Организации Объединенных Наций процесс решения проблемы изменения климата является надлежащим форумом для ведения переговоров о будущих глобальных действиях по проблематике изменения климата и что ОБСЕ, будучи региональной организацией по обеспечению безопасности в рамках главы VIII Устава Организации Объединенных Наций, призвана играть дополняющую роль в рамках своего мандата в решении этой проблемы в своем конкретном регионе»<sup>27</sup>. Среди прочих выводов там отмечено: «деградация окружающей среды, включая как стихийные бедствия и техногенные катастрофы, так и их возможные последствия в виде усиления миграционных потоков, может приобрести характер потенциального дополнительного фактора, порождающего конфликты. Изменение климата может придать новые масштабы этим экологическим вызовам»<sup>28</sup>. Кроме того, подчеркивается роль ОБСЕ в том, чтобы «содействовать повышению

осведомленности о потенциальных последствиях экологических вызовов для безопасности, используя свой форум для диалога и обмена опытом и лучшей практикой, а также путем учета этих соображений при проведении своих мероприятий»<sup>29</sup>.

В 2009 году проблема изменения климата была разработана в контексте миграции. Решение Афинской встречи Совета министров 2009 года по вопросам управления миграцией ставит перед ОБСЕ задачу «вносить вклад в международные усилия по оценке возможного влияния ухудшения состояния окружающей среды на интенсивность миграционных потоков, которые может усилить изменение климата, для обеспечения лучшей подготовленности в этой сфере»<sup>30</sup>.

Что касается энергетики, то в решении Афинской встречи Совета министров 2009 года «Укрепление диалога и сотрудничества в области энергетической безопасности в регионе ОБСЕ» подчеркивается, что «взаимосвязанные вопросы изменения климата, обеспечения энергетической безопасности и эффективного использования энергетических ресурсов входят в число наиболее важных проблем, подлежащих решению в стратегической перспективе обеспечения устойчивого развития», и содержится призыв к государствам-участникам «в целях решения энергетических проблем в регионе ОБСЕ повышать осведомленность об одобренных «Группой восьми» в Санкт-Петербурге принципах и целях укрепления глобальной энергетической безопасности», в том числе о «решении проблем изменения климата и устойчивого развития»<sup>31</sup>. Кроме того, в Решении Совета министров на киевской встрече 2013 года о сокращении воздействия на экологию деятельности в области энергетики в регионе ОБСЕ, признается, что «ответственное и рациональное управление природными и энергетическими

ресурсами может улучшить состояние окружающей среды, сдерживать изменение климата, ускорять экономический рост и способствовать укреплению безопасности и стабильности»<sup>32</sup>.

В Решении Базельской встречи Совета министров 2014 года «Усиление мер по уменьшению опасности катастроф» говорится о связи стихийных бедствий и изменения климата. В нем государства-участники ОБСЕ принимают к сведению «усугубляющее воздействие изменения климата на частоту и масштаб катастроф и, соответственно, важность усилий по смягчению климатических изменений и адаптации к ним для эффективного уменьшения опасности катастроф». Кроме того, оно призывает государства-участники «разрабатывать, координировать и осуществлять, где это уместно, меры по снижению риска катастроф наряду с планами по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий на всех соответствующих уровнях»<sup>33</sup>.

*ОБСЕ как платформа для повышения осведомленности и обеспечения диалога на политическом уровне по вопросам изменения климата и безопасности*

Для привлечения внимания политиков высокого уровня к вопросам изменения климата и безопасности ОБСЕ использует свои платформы, такие как Совет министров, Постоянный совет, Комитет по экономическим и экологическим вопросам, ежегодные Экономико-экологические форумы, механизмы сотрудничества со средиземноморскими и азиатскими партнерами и Парламентская ассамблея. Дни безопасности ОБСЕ, регулярно организуемые Генеральным секретарем ОБСЕ, также обеспечивают открытую и интерактивную платформу для дискуссий. Они определяют новые тенденции

и приоритеты действий по отдельным вопросам безопасности, включая изменение климата. Все эти возможности помогают органам национальной безопасности государств-участников ОБСЕ и партнерам по сотрудничеству сосредоточиться на преимуществах в сфере безопасности, которые возникают в результате масштабных совместных действий в области климата, как это предусмотрено Парижским соглашением и Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

В 2009 году ОБСЕ внесла свой вклад в вышеупомянутый доклад Генерального секретаря ООН, озаглавленный «Изменение климата и его возможные последствия для безопасности». Вслед за этим председательствующая в ОБСЕ сторона организовала 5–6 октября 2009 года в Бухаресте конференцию по последствиям изменения климата для безопасности в регионе ОБСЕ. Участники конференции подчеркнули потенциальные угрозы и последствия изменения климата во всем регионе ОБСЕ и обсудили пути укрепления диалога и сотрудничества по связанным с безопасностью аспектам изменения климата.

Изменение климата и его воздействие на безопасность также были темой важной части дискуссий в рамках Ежегодных форумов ОБСЕ по экономике и экологии. С 2007 года на них рассматривали такие вопросы, как окружающая среда и безопасность, миграция, энергетика, снижение риска бедствий, управление водными ресурсами и зеленая экономика; в них были также включены обширные дискуссии по вопросам изменения климата.

С 2014 года связь между изменением климата и безопасностью рассматривается также в контексте Дней безопасности ОБСЕ<sup>34</sup>, посвященных водной дипломатии (2014), изменению климата и безопасности (2015), ми-

грации (2016) и устойчивости городов (2017). В ходе Дней безопасности по теме «ОБСЕ и цели устойчивого развития», состоявшихся 4 июня 2019 года, широко обсуждалось взаимодействие между изменением климата и устойчивым развитием, особенно в связи с ЦУР № 13 по климатическим действиям, а также в более широком контексте в рамках основной цели мир Повестки дня на период до 2030 года. Дискуссия продемонстрировала необходимость более срочного подхода к реализации ЦУР, особенно в связи с изменением климата и безопасностью, а также роль ОБСЕ как катализатора в поддержке работы ее государств-участников по оценке и устранению последствий изменения климата для безопасности.

Парламентская ассамблея ОБСЕ также уделяет особое внимание изменению климата, в том числе через свой Комитет по экономическим вопросам, науке, технологии и окружающей среде.

*ОБСЕ как посредник в оценке и устранении потенциальных рисков безопасности, связанных с изменением климата*

В период с 2010 по 2013 год ОБСЕ сотрудничала с Европейским агентством по окружающей среде и Adelphi — ведущим аналитическим центром по климату, окружающей среде и развитию, — проводя экспертные круглые столы и сценарные семинары для обсуждения того, как изменение климата может повлиять на безопасность и стабильность в регионе ОБСЕ.

В 2013 году ОБСЕ совместно со своими партнерами по инициативе «Окружающая среда и безопасность» (ENVSEC)<sup>35</sup> приступила к реализации многолетнего проекта с большим количеством участников и партнеров по решению проблем изменения климата и безопасности в

трех регионах, а именно в Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии.

Главной целью проекта, финансируемого Европейским Союзом через его Инструмент стабильности (замененный в 2014 году Инструментом ЕС вносящим свой вклад в Устойчивость и Мир IcSP) и Австрийским агентством развития (AAR), стала поддержка региональной стабильности посредством трансграничного сотрудничества по адаптации к последствиям изменения климата. Для этого проект преследовал две конкретные цели: во-первых, повысить понимание и осведомленность об изменении климата как угрозе безопасности и о вытекающей отсюда необходимости регионального и трансграничного сотрудничества в области адаптации к меняющемуся климату в трех регионах, и во-вторых, повысить национальный и региональный потенциал для эффективного и своевременного прогнозирования, предотвращения и смягчения потенциальных рисков безопасности, возникающих в результате изменения климата.

ОБСЕ руководила реализацией этого амбициозного проекта с 2013 по 2017 год в тесном сотрудничестве с партнерами по Инициативе ENVSEC, своими полевыми операциями и, самое главное, с национальными партнерами, как правительственными, так и неправительственными заинтересованными сторонами, на всех этапах реализации проекта.

Проект был реализован в одиннадцати странах: Белоруссии, Молдавии и Украине в Восточной Европе, Армении, Азербайджане и Грузии на Южном Кавказе, Казахстане, Киргизии, Таджикистане, Туркмении и Узбекистане в Центральной Азии. Проект включал четыре взаимосвязанных, но различных компонента. Первый компонент направлен на совместную оценку последствий изменения климата для безопасности в каждом регионе.

Второй компонент касался подготовки ключевых заинтересованных сторон по вопросам взаимосвязи между изменением климата и безопасностью и передовой практики в области адаптации к изменению климата, в том числе в трансграничном контексте. Третье направление касалось повышения осведомленности лиц, принимающих решения, и других заинтересованных сторон, в том числе путем широкого распространения информации, полученной в рамках проекта. Четвертый компонент направлен на демонстрацию преимуществ трансграничного сотрудничества в области адаптации к изменению климата в рамках пилотной инициативы в бассейне реки Днестр на территории Молдавии и Украины. Ниже приводится краткий обзор основных результатов по каждому компоненту.

*Компонент 1: совместная оценка связанных с климатом рисков для безопасности*

После проведения кабинетного обзора вопросов изменения климата и безопасности для каждого региона в каждой из одиннадцати стран были организованы национальные консультативные рабочие совещания. На них собрался широкий спектр представителей правительственных учреждений, отвечающих за окружающую среду, водоснабжение, энергетику, сельское хозяйство, туризм, здравоохранение, промышленность, оборону и другие вопросы, а также представителей гражданского общества, научных и деловых кругов для обсуждения связей между климатом и безопасностью с точки зрения различных секторов и заинтересованных сторон и составления карт географических горячих точек, где сходятся изменение климата и безопасность.

Затем результаты национальных консультаций были включены в региональные консультации, на кото-

рые были созваны правительственные и неправительственные заинтересованные стороны из каждой страны в соответствующих регионах. Эти региональные консультации обеспечили платформу для обмена мнениями и информацией между странами и обсуждения вопросов климатической безопасности на региональном уровне. Самое главное, они выявили и нанесли на карту трансграничные горячие точки и выработали рекомендации по политическим вопросам. Затем результаты региональных консультаций были обобщены в региональных оценочных докладах по изменению климата и безопасности<sup>36</sup>.

В целом в этом процессе оценки приняли участие более 550 национальных заинтересованных сторон из одиннадцати стран в трех регионах и было выявлено 35 географических горячих точек, для которых были разработаны стратегические рекомендации.

### *Компонент 2: подготовка кадров и наращивание потенциала*

Семьдесят пять участников из одиннадцати стран прошли углубленную подготовку по вопросу о том, как использовать результаты оценочных докладов в процессах принятия решений и планирования.

### *Компонент 3: повышение осведомленности и распространение информации*

В каждом из трех регионов были организованы региональные общественные слушания для обмена результатами региональных оценок, а также передовым опытом и уроками, извлеченными из опыта других регио-

нов. Кроме того, широко распространялись региональные оценочные доклады на английском и русском языках.

#### *Компонент 4: трансграничная стратегия адаптации для бассейна реки Днестр*

Этот компонент базировался на давнем взаимодействии ОБСЕ и ее партнеров в бассейне Днестра. С 2004 года по просьбе Молдавии и Украины ОБСЕ и ЕЭК ООН содействуют трансграничному сотрудничеству в бассейне реки. Это включает в себя ряд последовательных проектов в таких областях, как борьба с наводнениями и адаптация к изменению климата, защита биологического разнообразия, трансграничный мониторинг, обмен информацией и данными, повышение осведомленности общественности. В результате этой постоянной поддержки Молдавия и Украина в ноябре 2012 года подписали Договор о сотрудничестве в бассейне реки Днестр. Договор значительно расширил существовавшее сотрудничество, охватывая весь речной бассейн и основные секторы. Опираясь на этот прочный фундамент сотрудничества, проект оказал поддержку странам в разработке трансграничной стратегии адаптации для бассейна Днестра. В 2015 году эта стратегия была официально одобрена министрами окружающей среды обеих стран. Затем последовала разработка плана осуществления, в котором были определены 25 групп мер по реализации стратегии адаптации в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе с общим бюджетом €235 млн.

На текущий момент ОБСЕ продолжает свою деятельность в бассейне Днестра в рамках начатого в 2017 году в партнерстве с ЕЭК ООН и ПРООН проекта, финансируемого Глобальным экологическим фондом (ГЭФ).

Этот проект оказывает поддержку Молдавии и Украине в осуществлении двустороннего Днестровского договора, уделяя особое внимание вызовам, связанным с климатом, и мерам, определенным в рамках вышеупомянутого проекта.

### *Новые инициативы ОБСЕ на местах*

Недавно был начат новый проект под названием «Усиление реагирования на связанные с изменением климата риски для безопасности в Юго-Восточной Европе, Восточной Европе, Южном Кавказе и Центральной Азии». В рамках этого проекта ОБСЕ будет оказывать поддержку в выявлении и картировании горячих точек путем проведения совместных оценок в Юго-Восточной Европе с использованием той же методологии совместной оценки, которая применялась в Восточной Европе, Центральной Азии и на Южном Кавказе. ОБСЕ также будет повторять опыт с бассейном Днестра и поддерживать разработку и осуществление мер по адаптации к изменению климата и снижению риска для безопасности в отдельных трансграничных горячих точках всех четырех регионов. Этот проект будет в большей степени ориентирован на повышение осведомленности и наращивание потенциала посредством специальных программ для СМИ, НПО и парламентариев. Кроме того, в рамках этой новой инициативы ОБСЕ намерена провести гендерный анализ изменения климата и безопасности в регионе ОБСЕ.

ОБСЕ также готовит новую инициативу для Средиземноморского региона в партнерстве с Союзом для Средиземноморья и в тесной коллаборации со средиземноморскими партнерами ОБСЕ по сотрудничеству, а именно Алжиром, Египтом, Израилем, Иорданией, Ма-

рокко и Тунисом. Эта совместная инициатива ОБСЕ и Союза для Средиземноморья позволит распространить передовую практику ОБСЕ по решению связанных с климатом проблем безопасности на Средиземноморский регион, наилучшим образом используя политические платформы, предлагаемые обеими организациями.

### *Заключение и перспективы*

Сегодня мир становится свидетелем серьезных климатических катастроф, включающих наводнения, засухи, ураганы, лесные пожары и аномальную жару, — что перекликается с тревожными выводами специального доклада МГЭИК о последствиях глобального потепления на 1,5°C. С другой стороны, изменение климата занимает важное место в глобальной политической повестке дня. Саммит по мерам в области изменения климата и Саммит по ЦУР в сентябре 2019 года предложили многообещающие пути. Ожидается, что в 2020 году многие страны вновь подтвердят свою приверженность осуществлению Парижского соглашения за счет, как мы надеемся, более масштабных вкладов, определяемых на национальном уровне.

Это благоприятный момент для ОБСЕ, особенно в ее втором измерении, чтобы более внимательно изучить свой прошлый опыт, сделать выводы и извлечь уроки для возможных будущих действий, которые можно было бы резюмировать следующим образом:

— Адаптация и смягчение рисков, связанных с изменением климата, требуют многостороннего сотрудничества.

— Сотрудничество в области изменения климата и климатическая дипломатия могут стать хорошими отправными точками для налаживания добрососедских от-

ношений, а также создания атмосферы и укрепления доверия.

— Решение проблемы изменения климата на региональном уровне имеет решающее значение, так как оно объединяет усилия, предпринимаемые на глобальном и национальном уровнях.

— Сложность проблем климатической безопасности требует общегосударственного подхода и усилий всего общества, а также новых механизмов управления, позволяющих сбалансировать потребности и интересы различных секторов, прежде всего водных ресурсов, энергетики и сельского хозяйства. Что касается последнего, то комплексный подход открывает возможности как внутри стран, так и между ними.

— ОБСЕ вместе со своими партнерами накопила ценный опыт в проведении оценок рисков для безопасности, связанных с климатом, а также в выработке и поддержке трансграничных мер по адаптации, которые могут быть в дальнейшем использованы для укрепления национального потенциала и разработки и осуществления региональных мер реагирования.

Быстрые темпы деградации окружающей среды, растущая нехватка ресурсов и увеличение частоты и интенсивности стихийных бедствий создают серьезную угрозу безопасности и стабильности во всем мире, а также в регионе ОБСЕ. Эти сложные риски еще более усугубляются изменением климата. Все более насущные проблемы, которые мы наблюдаем уже сегодня, не станут ждать, пока мы примем соответствующие меры. Напротив, действия необходимы больше, чем когда-либо. Предотвращение и смягчение этих вызовов и рисков требует коллективных действий на всех уровнях, и ОБСЕ как организация, основанная на консенсусе, может

сыграть важную роль в обеспечении платформы и средств для достижения этой цели.

### **Примечания:**

Мнения, выраженные в настоящей статье, принадлежат автору и не должны приписываться ОБСЕ или какой-либо другой организации.

---

<sup>1</sup> Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея, Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года, 70/1. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1>

<sup>2</sup> См.: Is climate change a security risk? Climate Security 101, A Project of The Center for Climate and Security. URL: <https://climatesecurity101.org/faqs/is-climate-change-a-security-risk/>

<sup>3</sup> Все доклады о глобальных рисках на Всемирных экономических форумах, начиная с 2006 года, опубликованы здесь. URL: <https://www.weforum.org/global-risks/archive>

<sup>4</sup> См.: World Economic Forum, The Global Risks Report 2019, 14th Edition, Figure 1, p. 5. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2019>

<sup>5</sup> См.: Security Council Report, Maintenance of International Peace and Security: Impact of Climate Change, July 2011 Monthly Forecast, 30 June 2011. URL: [https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2011-07/lookup\\_c\\_glkwlemtisg\\_b\\_7535735.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2011-07/lookup_c_glkwlemtisg_b_7535735.php)

<sup>6</sup> См.: United Nations, General Assembly, Climate change and its possible security implications, Report of the Secretary-General, A/64/350, 11 September 2009. URL: <https://www.unhcr.org/protection/environment/543e73f69/climate-change-its-possible-security-implications-report-secretary-general.html>

<sup>7</sup> Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Заявление Председателя Совета Безопасности, S/PRST/2011/15, 20 July 2011. URL: <https://undocs.org/ru/S/PRST/2011/15>

<sup>8</sup> См.: Security Council Report, Arria-Formula Meetings, UN Security Council Working Methods, 17 October 2019. URL: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php>

<sup>9</sup> IPCC, Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team/Rajenda K. Pachauri/Leo A. Meyer (eds.)], Geneva 2014, p. 16. URL: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full\\_wcover.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf)

<sup>10</sup> United Nations. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030. URL: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf)

<sup>11</sup> Организация Объединенных Наций. Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития. URL: [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313\\_ru.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313_ru.pdf)

---

<sup>12</sup> Организация .Объединенных Наций. Парижское соглашение, 12 декабря 2015.

URL:

[https://economy.gov.ru/material/file/04a533fab96b645ac4c038913623653c/parizhskoe\\_s\\_oglashenie.pdf](https://economy.gov.ru/material/file/04a533fab96b645ac4c038913623653c/parizhskoe_s_oglashenie.pdf)

<sup>13</sup> Организация .Объединенных Наций. Парижское соглашение, 12 декабря 2015, С. 4. URL:

[https://economy.gov.ru/material/file/04a533fab96b645ac4c038913623653c/parizhskoe\\_s\\_oglashenie.pdf](https://economy.gov.ru/material/file/04a533fab96b645ac4c038913623653c/parizhskoe_s_oglashenie.pdf)

<sup>14</sup> Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Резолюция 2349 (2017), принятая Советом Безопасности на его 7911-м заседании 31 марта 2017 года, S/RES/2349 (2017), параграф 26. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2349\(2017\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2349(2017))

<sup>15</sup> Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Резолюция 2408 (2018), принятая Советом Безопасности на его 8215-м заседании 27 марта 2018 года, S/RES/2408 (2018). URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2408\(2018\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2408(2018))

<sup>16</sup> См.: Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Письмо Постоянного представителя Швеции при Организации Объединенных Наций от 30 июля 2018 года на имя Генерального секретаря, S/2018/749, 31 июля 2018, приложение. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/S/2018/749>

<sup>17</sup> Dan Smith, Malin Mobjörk, Florian Krampe, Karolina Eklöw, Climate Security: Making it #Doable, Clingendael Report, February 2019, p.15. URL:

[https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-02/Climate\\_Security\\_Makingit%23doable\\_0.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-02/Climate_Security_Makingit%23doable_0.pdf)

<sup>18</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Expert Working Group on Climate-related Security Risks. URL: <https://www.sipri.org/research/peace-and-development/climate-change-and-risk/expert-working-group-climate-related-security-risks>

<sup>19</sup> См.: Международная группа экспертов по изменению климата. Глобальное потепление на 1,5 °С. Специальный доклад МГЭИК о последствиях глобального потепления на 1,5 °С выше доиндустриальных уровней и о соответствующих траекториях глобальных выбросов парниковых газов в контексте укрепления глобального реагирования на угрозу изменения климата, а также устойчивого развития и усилий по искоренению нищеты. Резюме для политиков. [редакторы: Валери Массон-Дельмотт, Панмао Чжай, Ганс Отто Пёртнер, Дебра Робертс, Джим Ски, Приядарши Р. Шукла, Анна Пирани, Вильфран Муфума-Окия, Клотильда Пеан, Роз Пидкок, Сара Коннорс, Д. Б. Робин Мэтьюз, Ян Чжень, Сяо Чжоу, Мелисса И. Гомис, Элизабет Лонной, Том Мейкок, Мелинда Тигнор, Тим Уотерфилд], Женева, 2018. URL: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM\\_ru.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_ru.pdf)

<sup>20</sup> См.: Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности. Письмо Временного поверенного в делах Постоянного представительства Доминиканской Республики при Организации Объединенных Наций от 4 февраля 2019 года на имя Генерального секретаря, S/2019/113, 7 февраля 2019, приложение, стр. 7–8. URL:

[https://digitallibrary.un.org/record/1664428/files/S\\_2019\\_113-RU.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1664428/files/S_2019_113-RU.pdf)

- 
- <sup>21</sup> African Union, Peace and Security Council, 864th Meeting, Press Statement, PSC/PR/BR.(DCCCLXIV), Addis Ababa, 6 August 2019, pp. 1-2. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-864-press-statement-natural-disasters-eng.pdf>.
- <sup>22</sup> Florian Krampe/Roberta Scassa/Giovanni Mitrotta, Responses to Climate-Related Security Risks: Regional Organizations in Asia and Africa, SIPRI Insights on Peace and Security 2/2018, August 2018, p. 3. URL: <https://www.sipri.org/publications/2018/sipri-insights-peace-and-security/responses-climate-related-security-risks-regional-organizations-asia-and-africa>
- <sup>23</sup> Brussels Dialogue on Climate Diplomacy. URL: <https://www.brusselsdialogue.net/>
- <sup>24</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. 1 августа 1975, С. 29. URL: [https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf)
- <sup>25</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, Decision No. 194, Mandate for a Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, PC.DEC/194, 5 November 1997. URL: <https://www.osce.org/pc/40173>
- <sup>26</sup> См.: Organization for Security and Co-operation in Europe, Ministerial Council, Maastricht 2003, OSCE Strategy Document for the Economic and Environmental Dimension, MC (11). JOUR/2, 2 December 2003, Annex 1, pp. 9–10. URL: <https://www.osce.org/eea/20705>
- <sup>27</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Мадрид, 2007 год. Мадридская декларация об окружающей среде и безопасности, MC.DOC/4/07. 30 ноября 2007, С 1. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/8/29553.pdf>
- <sup>28</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Мадрид, 2007 год. Мадридская декларация об окружающей среде и безопасности, MC.DOC/4/07. 30 ноября 2007, С. 2. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/8/29553.pdf>
- <sup>29</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Мадрид, 2007 год. Мадридская декларация об окружающей среде и безопасности, MC.DOC/4/07. 30 ноября 2007, С. 2. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/8/29553.pdf>
- <sup>30</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров, Афины, 2009. Решение № 5/09. Управление миграционными процессами, MC.DEC/5/09/Corr.1 от 2 декабря 2009 года, С. 27. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/67625.pdf>
- <sup>31</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe, Ministerial Council, Athens 2009, Decision No. 6/09, Strengthening Dialogue and Co-Operation on Energy Security in the OSCE Area, MC. Dec/6/09, 2 December 2009, p. 2. URL: <https://www.osce.org/cio/40708>
- <sup>32</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров, Киев, 2013. Решение № 5/13. Сокращение воздействия на экологию деятельности в области энергетики в регионе ОБСЕ, MC.DEC/5/13, С. 1. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/109813.pdf>

---

<sup>33</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров, Базель, 2014. Решение № 6/14. Усиление мер по уменьшению опасности катастроф, MC.DEC/6/14. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/149731.pdf>

<sup>34</sup> В проходящих с 2012 года Днях безопасности ОБСЕ участвуют видные эксперты из правительственных учреждений, аналитических центров и академических институтов, представители гражданского общества, молодежи и средств массовой информации, взаимодействуя друг с другом и с государствами-участниками ОБСЕ и партнерами по сотрудничеству в неформальной интерактивной дискуссии об угрозах и вызовах безопасности XXI века.

<sup>35</sup> Инициатива «Окружающая среда и безопасность» (ENVSEC), основанная в 2003 году, представляет собой партнерство ОБСЕ, Программы развития ООН (ПРООН), Программы ООН по окружающей среде (ООН-Окружающая среда, ЮНЕП), Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) и Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы с целью совместного обеспечения комплексного реагирования на вызовы в области окружающей среды и безопасности.

<sup>36</sup> Региональные отчеты по оценке для каждого региона. URL: <https://www.osce.org/projects/climate-change-and-security>



*Ламберто Дзанньер,  
Элеонора Лотти*

## **Интеграция неоднородных обществ как инструмент предотвращения конфликтов. Опыт Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств**

### *Меняющийся геополитический ландшафт*

Окончание холодной войны оказало глубокое воздействие на глобальную обстановку в области безопасности и коренным образом изменило характер конфликтов. Классический межгосударственный конфликт практически ушел в прошлое. Вместо этого мы стали свидетелями острых кризисов и гибридных конфликтов, характеризующихся внутренними противоречиями, иногда в контексте несостоятельных или дисфункциональных государств, или насильственным сепаратизмом, в некоторых случаях сопровождающихся квазивоенными операциями, затрагивающими гражданское население.

Между тем общества стали более разнообразными. Как представляется, становится все труднее найти баланс между защитой суверенитета и территориальной целостности государств с одной стороны и правом народов на самоопределение, включая меньшинства, — с другой. Особенно это касается тех относительно моло-

дых государств, которые все еще переживают процессы нациестроительства. Они часто сталкиваются с проблемой согласования текущих усилий по объединению и гомогенизации их зачастую разнообразных обществ — с помощью языка, образования, исторических нарративов и символов — с необходимостью защиты множественных идентичностей, сосуществовавших там исторически. Последние волны иммиграции диверсифицировали демографический состав общества, создавая дополнительные проблемы. На этом фоне государства часто считают нереалистичным принцип содействия прогрессивной интеграции обществ на инклюзивной основе посредством проведения сбалансированной политики. В то же время меньшинства иногда сопротивляются интеграции, требуя такого уровня защиты, который позволил бы эффективно изолировать их от остальной части общества страны, в которой они проживают.

Возрождение национализма, популизма и политики идентичности во всей Европе наносит ущерб цели социальной интеграции при сохранении многообразия. В лучшем случае эти явления склоняют равновесие в сторону ассимиляции групп меньшинств, в худшем же случае создают ситуацию, когда права и идентичность меньшинств рассматриваются как дезинтегрирующий элемент, а меньшинства воспринимаются как проблема безопасности. В то же время наряду с появлением все большего числа подстрекательских высказываний в основных политических дискурсах растет число преступлений на почве ненависти и человеконенавистнических высказываний. Такая динамика может проложить путь к дальнейшей маргинализации и в некоторых случаях к радикализации и экстремизму.

В дополнение к этой внутренней динамике мы станем свидетелями возникновения иной, внешней ди-

намики, в равной степени вызывающей беспокойство. Например, растет практика политизации меньшинств за рубежом, которые иногда используются их так называемыми «родственными государствами» в качестве своих представителей в локальных кризисах или конфликтах. Внутри страны это подрывает возможность существования смешанных идентичностей и замедляет интеграционные процессы. На международном уровне, в то время как определенный уровень заинтересованности в своих этнических «родственных связях» может в определенной степени считаться законным, усилия одного государства по поддержке и защите меньшинств за рубежом могут быть легко поняты как вмешательство во внутренние дела другого, что может повлиять на двусторонние отношения. Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ), должность которого была учреждена на Хельсинкском саммите СБСЕ в 1992 году, предлагает сбалансированный подход к этим вызовам в «Больцанских рекомендациях о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях»<sup>1</sup>.

Эти явления во все большей степени демонстрируют центральную роль меньшинств в деле обеспечения международного мира и безопасности. Действительно, сегодняшние кризисы в Европе и вокруг нее часто возникают в связи с вопросами, касающимися меньшинств: законодательство, которое рассматривается как ущемляющее права, попытки государств предоставить привилегии и защиту меньшинствам в других государствах, а также вопросы, связанные с языком, образованием, гражданством, историческим наследием. Это лишь несколько тематических областей, в которых регулярно участвует ВКНМ. Кроме того, даже в тех случаях, когда проблемы меньшинств — не основная причина конфликтов, от того, каким образом государства решают вопросы многообразия, может зависеть, насколько сильно и

устойчиво общество по отношению к внутренним или внешним угрозам. Вот почему нельзя недооценивать вопрос меньшинств, часто связанный с правозащитной сферой, и его потенциал в плане разжигания кризисов и конфликтов. Именно поэтому Верховный комиссар придает огромное значение управлению многообразием как мощной стратегии предотвращения конфликтов.

*Современные конфликты требуют сдвига в подходе ОБСЕ к их предотвращению*

Описанные выше изменения и растущее осознание актуальности вопросов, связанных с меньшинствами, для международного мира и безопасности вынуждают ОБСЕ, а также многостороннюю систему в целом переосмыслить эффективность традиционной методологии предотвращения конфликтов. Ключевой момент здесь — переориентация усилий государств на политику, направленную на повышение устойчивости обществ к конфликтам путем повышения степени их интеграции. С возрождением национализма и возвращением геополитики в международную повестку дня такие инклюзивные платформы, как ОБСЕ, могут оказаться чрезвычайно полезными для открытия пространства для диалога и совместных усилий. Однако более высокий уровень конфронтации часто приводит к полному пренебрежению инструментами безопасности, основанной на сотрудничестве, и отказу от добросовестного диалога, направленного на решение проблем, которые становятся все более сложными. Пространство, позволяющее находить точки соприкосновения между разными сторонами, сужается. Государства все настоятельнее призывают международное сообщество принимать меры против политики других государств, негативно сказывающейся на проживающих в них общинах, в то время как в некоторых случаях они

сопротивляются просьбам о проверке их собственной политики, затрагивающей внутренние группы меньшинств.

Именно в этой поляризованной среде ВКНМ может играть особенно важную роль. Его мандат включает две основные функции: во-первых, обеспечить раннее предупреждение и своевременные действия по предотвращению перерастания межэтнической напряженности в конфликт, а во-вторых, помочь государствам-участникам ОБСЕ в разработке и реализации политики, способствующей интеграции различных обществ. Во времена, когда степень многообразия в наших обществах резко возросла, поощрение политики, способствующей интеграции, становится одним из наиболее эффективных инструментов предотвращения конфликтов.

Этот подход предполагает использование очень широкого набора стратегий и уделение пристального внимания более долгосрочным тенденциям в целях устранения коренных причин возможной будущей нестабильности. Важное значение для устранения ошибочных представлений и, в некоторых случаях, для успешного исправления предполагаемых дисбалансов, например, путем поэтапного осуществления, имеют непредвзятые добрые услуги, основанные на признанной международной практике. Именно здесь особенно полезными инструментами оказались рекомендации и руководящие принципы ВКНМ.

Хотя они не представляют собой единый набор принципов, согласованных государствами-участниками, рекомендации и руководящие принципы ВКНМ основаны на авторитете его должности, высоком качестве экспертов и участвующих партнеров и, что наиболее важно, личной ответственности Верховного комиссара перед членами организации. Существующий набор рекоменда-

ций и руководящих указаний охватывает наиболее актуальные и деликатные области политики, связанные с защитой меньшинств и интеграцией различных обществ. Эти рекомендации и руководящие принципы варьируются от общих процессов интеграции (Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ<sup>2</sup>) или межгосударственных отношений (Большанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях) до тех, которые касаются более конкретных аспектов, таких как образование, язык, участие в жизни общества и государства, СМИ, правоохранительные органы в районах проживания меньшинств или доступ к правосудию. Бюро ВКНМ вкладывает значительные средства, чтобы рекомендации оставались релевантными и актуальными, и, что наиболее важно, чтобы они были хорошо известны и использовались правительствами и парламентами в качестве руководящих принципов для всех видов политики, которые оказывают влияние на меньшинства и различные общества в целом. Прилагаются усилия к тому, чтобы рекомендации и руководящие принципы ВКНМ были доступными и удобными для пользователей; они часто переводятся на многие языки. Они также продвигаются на местном уровне посредством проведения круглых столов и других мероприятий, ориентированных на местных чиновников. В то же время возникающие потребности и новые вызовы в геополитическом ландшафте могут потребовать концептуализации новых предложений, разрабатываемых бюро в форме новых руководящих принципов или рекомендаций. Основные годовщины более ранних руководств или рекомендаций часто становятся поводом для пересмотра этих документов и оценки прогресса, достигнутого с момента их публикации.

*Сосредоточение внимания на тематической работе по деполитизации и предложению решений вопросов, связанных с меньшинствами*

В 2019 году во время своих поездок в различные регионы пространства ОБСЕ ВКНМ продолжал наблюдать за напряженностью в ряде областей, имеющих отношение к его мандату. Эта напряженность требует дальнейшего укрепления и продвижения тематического инструментария бюро Верховного комиссара как деполитизированного способа решения деликатных вопросов.

*Язык и образование*

Образование — один из ключевых инструментов предотвращения конфликтов, но при неправильном подходе оно может привести к расколу общества и спровоцировать столкновения и кризисы. Это является центральным соображением в ряде тематических рекомендаций и руководящих принципов ВКНМ. Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование<sup>3</sup>, Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка<sup>4</sup> и Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях ставят вопрос об образовании меньшинств в повестку дня по предотвращению конфликтов. Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ также отводят особую роль образованию в рамках политики интеграции в контексте межобщинного диалога и взаимодействия<sup>5</sup>.

На протяжении многих лет внимание сменявших друг друга Верховных комиссаров было сосредоточено, в частности, на преодолении сегрегации по этническому признаку, которая до сих пор сохраняется во многих контекстах, в которых действует ВКНМ, а также на языке, на

котором предоставляется образование. В этой связи во многих местах, которые он посетил в 2019 году, Верховный комиссар призвал применять подходы, основанные на многоязычном образовании, как способе достижения баланса между защитой родных языков меньшинств и необходимостью свободного владения государственным языком (языками) для обеспечения того, чтобы меньшинства в полной мере участвовали в общественной жизни и могли реализовать свой потенциал в обществе, где бы они ни жили.

В ряде многоэтнических обществ на пространстве ОБСЕ новые тенденции к увеличению инвестиций в обучение на государственном языке (что, несомненно, важно для интеграции) создают напряженность, так как сокращение инвестиций в многоязычное образование воспринимается как подрыв самобытности общин меньшинств. Эта напряженность часто подпитывается или используется внешними игроками, которые могут использовать меньшинства в качестве посредников в более широкой геополитической игре. В частности, в 2019 году Верховный комиссар стал свидетелем шагов к ускоренному введению нового законодательства, направленного на расширение использования государственного языка в странах, где языки меньшинств традиционно занимают более заметное место в системе образования. В других местах он наблюдал сохраняющуюся сегрегацию в сфере образования по этническому признаку.

Помимо предоставления консультаций по вопросам политики, ВКНМ осуществляет также проекты, дающие конкретные примеры многоязычного и комплексного образования. Например, многолетняя Центральноазиатская образовательная программа оказывает поддержку многоязычному и мультикультурному образованию в Центральной Азии и Монголии и направлена на накопле-

ние экспертных знаний посредством подготовки учителей, пилотных многоязычных образовательных программ и обмена опытом. В 2019 году Верховный комиссар подписал с правительством Таджикистана Меморандум о взаимопонимании о сотрудничестве в области многоязычного образования<sup>6</sup>. На Западных Балканах бюро ВКНМ вместе с рядом партнеров способствовало созданию и дальнейшему развитию филиала Суботицкого экономического факультета университета города Нови-Сад в Буюноваце. Это первый в полной мере многоязычный и многоэтнический институт высшего образования в южной части Сербии, где албанские и сербские студенты учатся вместе в общем пространстве. В нескольких регионах был также опубликован ряд двуязычных словарей и других учебных материалов.

### *Участие в общественной жизни*

Эффективное участие и представительство лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественной жизни продолжает оставаться одним из основных направлений работы Верховного комиссара, так как это свидетельствует об уровне их включенности и интеграции в общество в целом. Основная идея заключается в том, что участие меньшинств в принятии решений — тот актив, который приносит существенную пользу как самим меньшинствам, так и государству. Поэтому участие меньшинств рассматривается не только с точки зрения прав человека, но и с точки зрения предотвращения конфликтов. Значимый уровень представленности и участия меньшинств во всех аспектах общественной жизни страны, таких как представительные органы, исполнительные структуры, государственный сектор, суды и государственная служба, имеет жизненно важное значение для укрепления лояльности к государственным

институтам и доверия к ним. Это помогает обеспечить ответственность всех членов общества за процессы принятия решений, что, в свою очередь, позитивно сказывается на социальной сплоченности. Сбалансированный подход к образованию и языку в различных обществах — предпосылка и отправная точка для обеспечения участия и представительства всех членов общества с учетом их собственной специфической идентичности. Участие меньшинств в общественной жизни как средство обеспечения социальной сплоченности — одна из конечных целей рекомендаций ВКНМ по вопросам политики в этих конкретных областях.

Вышеупомянутые принципы сформулированы в Лундских рекомендациях Верховного комиссара по делам национальных меньшинств об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни<sup>7</sup>, 20-летие которых отмечалось 14 ноября 2019 года в Лунде (Швеция). На мероприятии, посвященном этой годовщине, рассматривались вопросы политического представительства, а также экономического участия и трансграничного сотрудничества, и был предложен специфический гендерный подход.

В 2019 году ВКНМ продолжал оказывать поддержку государствам-участникам, проводя обзоры и предоставляя консультации по вопросам законодательства и политики таким образом, чтобы способствовать участию и представленности всех социальных групп в общественной жизни государства. В этом контексте приоритетное внимание уделялось участию женщин и молодежи из числа меньшинств. Хотя женщины отстают в плане представленности в большинстве сфер общественной жизни, в случае с женщинами, принадлежащими к меньшинствам, гендерная проблематика пересекается с другими социальными категориями идентичности, такими как

этническая принадлежность и язык, что нередко подвергает их двум или более видам дискриминации. Таким образом, возможность для меньшинств заявить о своих проблемах включена в работу Верховного комиссара как с меньшинствами, так и с органами власти, и соответствующие соображения находят отражение в его политических рекомендациях.

Что касается молодежи, то 19 июля 2019 года ВКНМ в сотрудничестве с ООН и председательствующей в ОБСЕ Словакией организовал групповую дискуссию в ООН в Нью-Йорке. Это стало возможным благодаря успеху аналогичного мероприятия, проведенного в 2018 году. На этом мероприятии были рассмотрены пути укрепления вклада региональных организаций в предотвращение конфликтов в соответствии с Главой VIII Устава ООН с акцентом на роль молодежи в обеспечении мира и безопасности. В частности, участникам было предложено поразмышлять и обменяться опытом в отношении того, каким образом политика интеграции в таких областях, как образование, язык и участие, может способствовать интеграции и расширению прав и возможностей молодежи, с тем чтобы она могла играть центральную роль в усилиях по предотвращению конфликтов. Кроме того, с целью поощрения участия национальных меньшинств в политической жизни Грузии ВКНМ с 2014 года поддерживает проект по созданию возможностей для диалога между политическими партиями и представителями меньшинств. Один из основных компонентов проекта был направлен на обучение молодежи из числа меньшинств навыкам, необходимым для участия в политической жизни, посредством стажировок в политических партиях и семинаров по наращиванию потенциала. В 2019 году два бывших участника поддерживаемой ВКНМ программы стажировки для молодежи из числа меньшинств выдвинули свои кандидатуры на дополни-

тельных муниципальных выборах мэра города Марнеули, где проживает крупная община этнических азербайджанцев.

### *Верховенство закона и правоохранительная деятельность*

Принципы участия распространяются также на судебные и правоохранительные органы. В ряде мест, которые он посетил в 2019 году, Верховный комиссар призвал к расширению участия и представленности всех этнических групп в этих ключевых секторах.

Как указано в Рекомендациях по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе<sup>8</sup>, в тех случаях, когда полиция и вооруженные силы представляют состав общества и реагируют на пожелания и проблемы всех этнических общин, они обладают потенциалом для укрепления стабильности внутри государства и повышения его легитимности в глазах общества, в том числе среди меньшинств. Полицейская служба, которая, как видится, включает в себя те слои общества, которые в противном случае были бы исключены или маргинализированы, с большей вероятностью обеспечит признание и сотрудничество со стороны членов всех общин, что приведет к устойчивости. Присутствие представителей общин меньшинств в этих органах также повышает эффективность работы правоохранительных органов, так как оно дает больше оперативной информации, больше источников для сбора разведывательных данных, дополнительные познания в области языка и культуры. Таким образом, как правоохранительные органы, так и меньшинства получают от тесного сотрудничества большую пользу.

То же самое относится и к судебной системе. Отсутствие надлежащей представленности общин меньшинств в судебной системе подрывает доверие меньшинств к системе правосудия. Отсутствие надлежащего судебного преследования за преступления, несоразмерно затрагивающие общины меньшинств, — такие как преступления на почве ненависти, совершаемые против них членами большинства, — также может подорвать доверие и тем самым ослабить сдерживающий эффект системы. В мультиэтнических обществах государство должно поощрять доступ национальных меньшинств к правосудию с помощью позитивных мер, таких как обеспечение того, чтобы не было непропорционально больших социально-экономических барьеров для доступа к юридической помощи. Таковы некоторые из ключевых элементов Грацских рекомендаций о доступе к правосудию и национальных меньшинствах<sup>9</sup>.

В течение 2019 года одной из тем, возникавших в определенных контекстах в связи с доступом к правосудию, был вопрос о языке, и в частности о неспособности меньшинств формально пользоваться документами и услугами на понятном им языке, даже в тех случаях, когда они говорят на языке, признанном в этом контексте законом в качестве официального. Подтверждая важность полного овладения государственным языком для всех социальных групп, Верховный комиссар отметил, что в этих ситуациях нехватка многоязычного персонала в судебных органах, недостатки в работе переводчиков и неточности в переведенных вариантах законов могут нанести ущерб праву всех людей на доступ к правосудию. Они могут также влиять на доверие к системе правосудия и создавать обстановку правовой неопределенности, прокладывая путь к дальнейшему расколу в обществе. В этих случаях доступ к правосудию, который часто рассматривается с точки зрения прав человека в рамках

усилий по содействию соблюдению государствами своих политических и юридических обязательств, становится частью работы по предотвращению конфликтов и, следовательно, имеет отношение к мандату Верховного комиссара.

В 2019 году ВКНМ провел ряд мероприятий по вопросам, связанным с верховенством права и охраной правопорядка. В Приштине Верховный комиссар выступил на групповой дискуссии о доступе к правосудию для не относящихся к большинству населения общин, организованной в рамках финансируемого ЕС проекта по укреплению судебного и прокурорского потенциала. В Казахстане он выступил на региональном мероприятии по вопросам полицейской деятельности в многоэтнических обществах, ориентированном на полицию и организованном в сотрудничестве с департаментом ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам (ДТНУ). В Грузии ВКНМ внес свой вклад в учебный модуль по борьбе с преступлениями на почве ненависти, организованный Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и ориентированный на полицию и должностных лиц МВД.

### *Исторические концепции и наследие*

Еще одна постоянная проблема в регионе ОБСЕ, отмеченная Верховным комиссаром, — пагубное воздействие на межэтнические отношения конкурирующих и конфронтационных исторических нарративов. То, как люди понимают, помнят и ценят историю, — важный фактор, влияющий на самооценку и личную идентичность общины. Вспоминая прошлое, люди склонны прославлять и увековечивать свои достижения, победы и страдания, при этом замалчивая более темные главы,

касающиеся трагедий и страданий, которые их народ, возможно, причинил другим. В результате разные группы часто приписывают разные значения одним и тем же событиям. Различия в том, как люди видят и помнят историю, могут разделять общества, в том числе по этническому признаку, спустя десятилетия и даже столетия после произошедших событий. Именно это Йоке ван дер Лееув-Роорд называет «зеркалом гордости и боли»<sup>10</sup>, где гордость одной группы — это боль другой.

Важную роль в решении этих вопросов играет государство. Хотя решение о том, разрешать или запрещать проведение памятных мероприятий, устанавливать или снимать статуи, называть или переименовывать общественные места, а также как организовывать преподавание и изучение истории в школах, зависит от центральных или местных властей, такой политический выбор может вызвать в обществе сильную реакцию и иногда может подогреть напряженность и спровоцировать конфликт. При наличии сильных тенденций к политике идентичности, возникающих в результате растущего многообразия наших обществ, правительства должны еще больше осознать, что если они навязывают единые исторические нарративы и запрещают «законами о памяти» альтернативные интерпретации, то они проводят черту на песке, которая может разделить общества на протяжении жизни последующих поколений. Различия в исторических интерпретациях и практике памятных мероприятий могут оказывать негативное влияние на двусторонние отношения между государствами, что, в свою очередь, подпитывает нестабильность и конфликты. Вместо этого правительствам следует стремиться к созданию условий для толерантного, инклюзивного обсуждения исторической памяти при соблюдении прав человека.

В 2019 году Верховный комиссар продолжал углублять понимание его бюро этой динамики, взаимодействуя с рядом работающих в этой области партнеров. Например, в марте он был приглашен в Оксфорд (Великобритания) для выступления на заседании целевой группы в рамках проекта «Спорные исторические темы в общественных местах», осуществляемого Институтом исторической справедливости и примирения и Зальцбургским глобальным семинаром. Во время своего визита в США в июле 2019 года он встретился с комиссией города Нью-Йорка по городскому искусству, памятникам и памятным доскам и имел возможность услышать предложенные ей рекомендации о том, как конструктивно подходить к спорным памятникам, отражая и уважая все существующие исторические нарративы. Согласно этому принципу, во многих соответствующих контекстах Верховный комиссар указывал на ценность конструктивного решения проблемы многовекторности в истории.

### *Средства массовой информации*

В 2019 году Верховный комиссар в сотрудничестве с МВД Эстонии представил последнее дополнение к своему набору тематических руководств и рекомендаций — Таллинские рекомендации по национальным меньшинствам и средствам массовой информации в цифровую эпоху<sup>11</sup>. Президент Эстонии Керсти Кальюлайд также приняла участие в мероприятии, проходившем в столице страны Таллине.

Названные в честь города, ставшего первопроходцем в использовании и продвижении цифровых технологий, Таллинские рекомендации исходят из того, что фундаментальные преобразования в медийном ландшафте за последнее десятилетие умножили возможности до-

ступа к большому количеству разнообразного контента, а также к инструментам индивидуального и интерактивного участия в общественной дискуссии. Способность СМИ распространять информацию, охватывать аудиторию и связывать людей экспоненциально расширилась. Кроме того, они способны разряжать или, наоборот, разжигать конфликты.

Это особенно актуально для неоднородных обществ. В обществах, где меньшинства и большинство живут бок о бок, СМИ могут предоставить всем группам населения расширенные возможности для формирования своей собственной самобытности и изучения различных точек зрения. Так как средства информации все больше выходят за рамки границ, меньшинства могут легко формировать транснациональные сети, которые, в свою очередь, могут играть ключевую роль в поддержке сохранения культур и традиций. Однако, к сожалению, СМИ также несут в себе риски для мира и стабильности. Транснациональные сети, объединяющие меньшинства, разбросанные по различным государствам, способны вмешиваться в двусторонние отношения и, возможно, наносить им ущерб. Новые СМИ несут в себе риск политических манипуляций, а меньшинства могут быть использованы в качестве инструмента. Рост числа подстрекательских высказываний в глобальном политическом дискурсе привел к распространению ксенофобских и расистских высказываний.

Таллинские рекомендации призывают к ответственности и заинтересованности государств в том, чтобы СМИ и предоставляемые ими возможности использовались таким образом, чтобы свести эти риски к минимуму, вместо этого катализируя интеграцию в неоднородных обществах. Предлагаемый рецепт, сформулированный в 37 конкретных рекомендациях, представляет собой

сочетание многоязычия, отражающего языковое разнообразие в обществе, участия различных групп, в том числе меньшинств, в производстве и распространении медиаконтента, воздержание государств от вмешательства в дела других стран.

В ходе большинства своих поездок в страны региона ОБСЕ Верховный комиссар взаимодействовал со средствами массовой информации и подчеркивал важность включения представителей меньшинств в работу СМИ, предоставления широкого спектра информации, освещения тем, представляющих интерес для меньшинств и имеющих к ним отношение, а также передачи контента на языке (языках) меньшинств.

### *Заключение*

Так как меньшинства становятся все более важной фигурой в геополитической игре, набор основных принципов и правил, применяемых в равной степени ко всем, может служить ценным инструментом для предотвращения кризисов и ослабления напряженности. При этом работа Верховного комиссара проводится не в политическом вакууме и опирается на постоянную поддержку государств-участников. В этом смысле рекомендации и руководящие принципы ВКНМ будут эффективными инструментами предотвращения конфликтов только в том случае, если они интегрируются в политику государств-участников и реализуются соответствующим образом. Но, к сожалению, геополитический климат далек от благоприятного. Недостаточный вклад международного сообщества в совместные платформы сотрудничества лишь усиливает нынешнюю геополитическую поляризацию и ослабляет существующие инструменты для обще-

го анализа, диалога и согласованных превентивных действий.

Поэтому основной метод работы Верховного комиссара в области «тихой дипломатии», возможно, придется дополнить новыми инструментами. Необходимо изучать новые горизонты и создавать новые партнерства. «Тихая дипломатия» должна сопровождаться громкими инициативами, направленными на лучшее информирование правительств и общественности об основных рекомендациях и руководящих принципах и предлагаемой политике, а также на содействие их реализации. Необходимо также создавать и укреплять коалиции с другими международными игроками, включая ООН, региональные организации и механизмы, действующие в соответствии с Главой VIII Устава ООН, а также с гражданским обществом. Следует активно поощрять более активное участие женщин и молодежи. Именно в этом направлении Верховный комиссар намерен следовать в будущем. Обмен зарекомендовавшими себя инструментами, которые доказали свою эффективность во многих контекстах, — один из ключевых вкладов ВКНМ в долгосрочную повестку дня в области устойчивого развития.

### ***Примечания:***

---

<sup>1</sup> ОБСЕ, Верховный комиссар по национальным меньшинствам. Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях и пояснительная записка. Июнь 2008. URL: <https://www.osce.org/ru/hcnm/33634>

<sup>2</sup> ОБСЕ, Верховный комиссар по национальным меньшинствам. Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ. Ноябрь 2012. URL: <https://www.osce.org/ru/hcnm/111071>

<sup>3</sup> ОБСЕ, Верховный комиссар по национальным меньшинствам. Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование и пояснительная записка. Октябрь 1996. URL: <https://www.osce.org/ru/hcnm/32190>

- 
- <sup>4</sup> ОБСЕ, Верховный комиссар по национальным меньшинствам. Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка и пояснительная записка. Февраль 1998. URL: <https://www.osce.org/ru/hcnm/67541>
- <sup>5</sup> См.: ОБСЕ, Верховный комиссар по национальным меньшинствам. Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ. Ноябрь 2012. С. 25. URL: <https://www.osce.org/ru/hcnm/111071>
- <sup>6</sup> См.: OSCE, OSCE High Commissioner on National Minorities promotes multilingual education in Tajikistan. 24 June 2019. URL: <https://www.osce.org/hcnm/423926>
- <sup>7</sup> ОБСЕ, Верховный комиссар по национальным меньшинствам. Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни и пояснительная записка. Сентябрь 1999. URL: <https://www.osce.org/ru/hcnm/32252>
- <sup>8</sup> ОБСЕ, Верховный комиссар по национальным меньшинствам. Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе. Февраль 2006. URL: <https://www.osce.org/ru/hcnm/32228>
- <sup>9</sup> ОБСЕ, Верховный комиссар по национальным меньшинствам. Грацские рекомендации о доступе к правосудию и национальных меньшинствах и пояснительная записка. Ноябрь 2017. URL: <https://www.osce.org/ru/node/396680>
- <sup>10</sup> См.: Joke van der Leeuw-Roord, A Textbook for Europe: Could the "History of Europe" Avoid the Traditional European Mirror of Pride and Pain? *Internationale Schulbuchforschung*, Vol. 18, No. 1, Europa/Europe (1996). P. 85-95. URL: [https://www.jstor.org/stable/43057019?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/43057019?seq=1#page_scan_tab_contents)
- <sup>11</sup> OSCE HCNM, The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age & Explanatory Note. February 2019. URL: <https://www.osce.org/hcnm/tallinn-guidelines>



## **Вызовы и восприятие угроз в отношении Центральной Азии в Китае и ЕС**

*Введение: Китай и ЕС в Центральной Азии*

После окончания холодной войны Центральная Азия постепенно превратилась в платформу для конкуренции и – в определенной степени – сотрудничества между Россией, ЕС, Китаем и США. Центральноазиатский регион играет очень важную роль для всех этих акторов: он непосредственно соседствует с Китаем и Россией, имея высокую степень значимости как в стратегическом плане, так и в плане безопасности, а также соседствует с восточноевропейскими соседями ЕС. Внутренняя политическая и социальная стабильность и экономическое развитие региона имеют решающее значение для Китая, России и ЕС. Несмотря на расхождения в намерениях и мотивах, все вовлеченные стороны заинтересованы в сдерживании и ограничении исламского экстремизма в регионе, уменьшении террористических угроз и недопущении того, чтобы эти явления пересекли границы и стали частью их собственных внутренних реалий. Еще один важный объект взаимного интереса для Китая, ЕС и России — это экономическое, культурное и гуманитарное сотрудничество с центральноазиатскими государствами. Новые экономические возможности, открывающиеся перед этими державами, зависят не только от безопасности и стабильности центральноазиатского региона, но и от хороших и конструктивных отношений между Китаем, ЕС, Россией и Центральной

Азией. Преследуя аналогичные цели, Китай, Россия и ЕС используют различные методы взаимодействия с Центральной Азией, имеют в регионе различные рычаги влияния и пользуются разным уровнем политического и социального признания внутри центральноазиатских государств и в отношениях между ними. Безопасность и социально-экономические отношения предоставляют возможности для сотрудничества между этими политическими акторами, что может принести пользу не только им самим, но и государствам Центральной Азии. Однако с точки зрения реализма Китай, Россия и ЕС сосредоточены на реализации своих собственных интересов. Успешное сотрудничество осложняется рядом фундаментальных проблем и политических разногласий в отношениях между ЕС и Россией, отсутствием взаимопонимания между ЕС и Китаем, а также отсутствием доверия между всеми тремя сторонами. Это создает стимулы для дальнейших противоречий, конкуренции и даже возможных конфликтов между этими державами в связи с их интересами в Центральной Азии.

ЕС, Китай и Россия строят отношения с центральноазиатскими государствами основываясь не только на своих интересах и целях в регионе, но и на собственном восприятии угроз, исходящих из центральноазиатского региона. Некоторые из этих представлений об угрозе общие для всех вышеупомянутых сил, в то время как другие уникальны для каждой из них.

В настоящей статье я сосредоточусь на восприятии Китаем и ЕС угроз, связанных с Центральной Азией. Китай, несмотря на длительные исторические отношения с центральноазиатскими государствами, начал взаимодействовать с Центральной Азией в 1990-х годах и в последнее время его присутствие в регионе стало более активным, особенно после запуска в 2013 году

«Экономического пояса Шелкового пути», как он тогда назывался, который на своем пути из Китая в Европу проходит через Центральную Азию. ЕС всегда был заинтересован в углублении своих отношений с регионом и расширении своего присутствия в нем: он начал развивать свои связи с центральноазиатскими государствами в 1990-х годах, а в 2007 году приступил к реализации «Стратегии ЕС в Центральной Азии». Однако при всей готовности ЕС к взаимодействию его присутствие в Центральной Азии не налажено, а отношения с государствами региона не активизированы в той степени, в какой он этого желал бы. Недавно активизировавшееся присутствие Китая вновь стимулировало постоянно растущий интерес Европы к Центральной Азии и укрепило понимание Брюсселем важности более глубокого вовлечения ЕС во взаимодействие с этим регионом и развития сотрудничества с Китаем в центральноазиатских странах. Ярким примером здесь служат документ «Европейский Союз и Центральная Азия: новые возможности для укрепления партнерства», одобренный Европейской Комиссией 15 мая 2019 года, и выводы по новой стратегии ЕС по Центральной Азии, принятые Советом ЕС 17 июня 2019 года.

Стоит более подробно проанализировать эту новую тенденцию ко все возрастающему китайскому экономическому присутствию и последующему влиянию в регионе, растущее желание ЕС быть вовлеченным в дела региона и играть там заметную роль, а также некоторые конкретные меры ЕС в этом направлении. Возможности для сотрудничества этих двух субъектов в Центральной Азии зависят не только от них самих и условий, создаваемых в Центральной Азии, но и от их восприятия угроз этого региона. Отдельного анализа заслуживают российское участие, влияние и восприятие Россией угроз, связанных с Центральной Азией. Благодаря своим

исторически сложившимся отношениям и восприятию Центральной Азии как собственной сферы влияния России, несомненно, остается в настоящее время главной и единственной державой, оказывающей решающее политическое, военно-силовое и культурное влияние в регионе. Россия осуществляет свое влияние в Центральной Азии на двусторонней основе и через такие организации, как Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), а в последнее время и через Евразийский экономический союз (ЕАЭС). В настоящей статье я не буду непосредственно анализировать Россию, но все же буду постоянно ссылаться на «российский фактор», так как роль России в центральноазиатском контексте несравнимо больше, чем влияние Китая или ЕС, что признается последним.

### *Китай в Центральной Азии: интересы, имидж и восприятие угроз*

Центральная Азия — стратегически важный регион с серьезными последствиями для безопасности уязвимой провинции Синьцзян на западе Китая. В то же время она предоставляет прекрасные возможности для экономического сотрудничества и реализации китайской инициативы «Пояс и путь», которая включает в себя «Экономический пояс Шелкового пути» и предлагает источник диверсификации энергетики для Китая<sup>1</sup>.

Основные интересы Китая в Центральной Азии включают пограничную безопасность, борьбу с сепаратистскими силами «Восточного Туркестана», энергоснабжение, экономические интересы, геополитическую безопасность, а также дальнейшее и успешное развитие Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Все это взаимосвязано и влияет друг на друга. Хотя все эти фак-

торы имеют важное значение для китайской внешней политики, их роль в ней не является фиксированной, а значит, в разное время одни факторы играют более важную и решающую роль, чем другие. В то же время пограничная безопасность, геополитическая безопасность и развитие ШОС представляют собой часть китайской стратегии безопасности в Центральной Азии. После распада Советского Союза Китай вступил в процесс развития и корректировки своих интересов в Центральной Азии, и этот процесс продолжается до сих пор. До 2001 года Китай ни в каком отношении не воспринимал Центральную Азию как угрозу, и именно поэтому она не занимала приоритетного положения во внешней политике Пекина: в то время Центральная Азия воспринималась как стабильный и безопасный регион. В 2001 году ситуация изменилась, и вопросы безопасности стали играть большую роль в китайской политике в отношении Центральной Азии; основное внимание уделяется борьбе с терроризмом, религиозным экстремизмом, сепаратизмом, незаконным оборотом наркотиков и незаконной миграцией. В том же году была создана ШОС, выросшая из «Шанхайской пятерки». Ее задачи заключаются в решении вышеупомянутых вопросов безопасности и содействии экономическому развитию государств-членов. Стоит отметить, что, хотя Центральная Азия занимает очень важное место во внешней политике Китая, она не может стать приоритетом номер один из-за того, что регион не является великой державой и не может играть решающую роль в мировых делах. Центральная Азия для Китая — стратегические задворки, она играет для него вспомогательную роль<sup>2</sup>.

Несмотря на беспокойную и непредсказуемую обстановку в области безопасности за пределами Центральной Азии, китайские аналитики считают, что ни для одного из центральноазиатских государств нет угрозы

военного вмешательства извне, основные же угрозы лежат внутри самой Центральной Азии и окружающих ее «горячих точек». Целый ряд факторов породил новые конфликты и усилил существующие, что привело к структурному дисбалансу в местных обществах и стимулировало тенденции к радикализации и экстремизму. К этим факторам относятся авторитарная политическая система в странах Центральной Азии, концентрация власти в руках президента, неудачный экономический переход, который привел к экономическому неравенству, слабое экономическое развитие сельских районов, огромные различия в развитии региона и между его странами, потеря рабочих мест. Иными словами, вызовы безопасности в Центральной Азии носят нетрадиционный характер и возникают на более глубоком социально-экономическом уровне<sup>3</sup>.

Существует по меньшей мере шесть групп вызовов, которые Центральная Азия в настоящее время представляет для Китая<sup>4</sup>.

Во-первых, трансформация китайской центрально-азиатской внешней политики — это вызов, исходящий изнутри Китая и определяющий его интересы и приоритеты в регионе.

Во-вторых, помимо изменений во внешней среде, приоритеты в областях политики, безопасности и экономики в государствах Центральной Азии находят свое отражение в приоритетах многостороннего сотрудничества и в рамках многосторонних институтов<sup>5</sup>, а также на двусторонней основе. Это означает, что вызовы обусловлены изменением ситуации в Центральной Азии и внешней политики центральноазиатских государств в отношении Китая. В то же время важные угрозы безопасности для Китая в связи с изменениями в регионе связаны с отсутствием у центральноазиатских государств потенциала

реагирования на чрезвычайные ситуации и связанные с пограничным контролем вопросы, особенно в приграничных районах Казахстана, Киргизии и Таджикистана к северо-западу от Китая, что чувствительно с точки зрения политики и безопасности. Это неизбежно приведет к трансграничным последствиям, влияющим на социальную стабильность северо-западной границы Китая<sup>6</sup>.

Третья группа проблем возникает в связи с отношениями между крупными силами в регионе, особенно по оси Китай — Россия. С геополитической точки зрения ситуация в области безопасности в Центральной Азии разнообразна и обусловлена взаимными ограничениями. Этот регион представляет собой «поле битвы» различных великих держав, каждая из которых имеет свои собственные интересы в регионе и воспринимает растущее китайское присутствие и влияние как угрозу для себя. Они пытаются уравновесить Китай и уменьшить его влияние. Возглавляемые Россией интеграционные процессы и механизмы в области экономики и безопасности, включая ОДКБ и ЕАЭС, не позволяют Китаю участвовать в этих процессах, ограничивая тем самым возможности Китая в области сотрудничества<sup>7</sup>. Из всех вовлеченных держав самое большое влияние на Китай в Центральной Азии имеет Россия. Москва и Пекин преследуют общие интересы и в то же время конкурируют друг с другом; обе стороны постоянно подчеркивают, что их страны — важные стратегические партнеры, а двусторонние отношения между ними продолжают процветать. Реальность выглядит совсем иначе; во многих сферах присутствует взаимное недоверие и антагонизм. Как только было объявлено о создании инициативы «Пояс и путь», Россия расценила это как признак соперничества на постсоветском пространстве между «Поясом и путем» и ЕАЭС. Инициатива Пекина подрывает амбиции Москвы, претендующей на роль моста между Востоком и Западом на

Евразийском континенте. Неблагоприятная экономическая, политическая и социальная ситуация внутри России в сочетании с западными санкциями против нее вольно или невольно сблизила Москву с Пекином. Россия осталась с Китаем, как единственной крупной державой, все еще стоящей на ее стороне, что поставило первую в относительно уязвимое и зависимое положение по отношению ко второму. В 2015 году Россия и Китай подписали декларацию о «Большом евразийском партнерстве», цель которой — синхронизация «Пояса и пути» и ЕАЭС. Затем формулировка постепенно изменилась на «Всеобъемлющее евразийское партнерство» в 2016 году<sup>8</sup> и на «Евразийское экономическое партнерство» в 2017 году<sup>9</sup>; это была тактическая позиция обеих сторон, тогда как Россия надеялась извлечь экономическую и геополитическую выгоду из этого сотрудничества<sup>10</sup>. После подписания соглашения о слиянии ЕАЭС с «Поясом и путем» Россия больше не говорит о соперничестве с Китаем — по крайней мере на данный момент. Китай, со своей стороны, продолжает подчеркивать, что двустороннее сотрудничество с Россией имеет решающее значение для успеха инициативы «Пояс и путь», и стремится укрепить это партнерство в ее рамках, в то же время призывая к стабильности и прозрачности в своих отношениях с Россией<sup>11</sup>. Китай признает роль России как поставщика и гаранта безопасности в Центральной Азии и рассматривает Россию как лидера в области безопасности в регионе<sup>12</sup>. Концепции «Пояса и пути» и ЕАЭС достаточно различны и не противоречат друг другу: комплементарность и инклюзивность «Пояса и пути» означает, что ЕАЭС может быть интегрирован в китайскую инициативу<sup>13</sup>. Еще один пример такой взаимодополняемости и инклюзивности — то, что в 2016 году в «Пояс и путь» была интегрирована собственная государственная про-

грамма инфраструктурного развития Казахстана «Нұрлы жол»<sup>14</sup>.

Четвертый источник проблем — это афганский вопрос. Афганистан также представляет собой источник угроз безопасности, таких как религиозный экстремизм, международный терроризм и трансграничный наркотрафик в Центральной Азии. Содействие миру, стабильности и восстановлению в Афганистане посредством экономической помощи и многостороннего политического участия отвечает интересам Китая в областях экономики и безопасности<sup>15</sup>.

В-пятых, для Китая очень важно беспрепятственное и успешное развитие ШОС, так как это один из механизмов, позволяющих Китаю проецировать свое экономическое влияние в Центральной Азии на многосторонней основе, и единственная платформа, на которой Китай и Россия, а также центральноазиатские государства объединяют свои усилия для решения вопросов безопасности на институциональном уровне.

В-шестых, экономические угрозы и вызовы усилились после углубления отношений между Китаем и центральноазиатскими государствами, особенно после реализации инициативы «Пояс и путь». Экономические интересы Китая в Центральной Азии сталкиваются с ощутимыми угрозами. Китай — один из крупнейших инвесторов и торговых партнеров центральноазиатских государств, причем в центральноазиатском регионе расположены многие китайские предприятия. По этой причине в инвестиционных проектах, инфраструктуре, энергетике и промышленности центральное значение имеет финансовая и личная безопасность китайских граждан, проживающих и работающих в Центральной Азии. Китай чувствителен к политическим потрясениям в этих странах; такие события приводят к большим финансовым потерям

для Китая, как это произошло во время политических волнений в Киргизии. Еще один вопрос, вызывающий озабоченность Пекина, — это возможность возникновения долгового риска. Китай — один из крупнейших кредиторов в Центральной Азии, предоставляющий многочисленные кредиты, но плохая экономическая ситуация в регионе также создает риски<sup>16</sup>. Ключевое значение для экономической безопасности Китая имеет также вероятность напряженных отношений между центральноазиатскими государствами, что ведет к нестабильности и неопределенности в регионе. Например, Туркмения и Таджикистан — поставщики и транзитные страны газопровода Центральная Азия – Китай, поэтому конфликты между ними и с Узбекистаном угрожают его успешному функционированию и инвестиционной безопасности Китая в Центральной Азии в целом<sup>17</sup>. В то же время восприятие Китая как угрозы среди центральноазиатских государств играет решающую роль для экономического успеха Китая в регионе. Представление центральноазиатских стран о рисках основано на неспособности предсказать успех «Пояса и пути», неопределенности в отношении экономических и политических событий внутри Китая и растущем долговом рычаге китайских компаний в Центральной Азии. Основные риски связаны с трудовой миграцией, отсутствием рабочих мест для местного населения, особенно в Киргизии, нестабильностью местных валют и загрязнением окружающей среды.<sup>18</sup> С точки зрения экономики и финансов самый большой долг Киргизии приходится на Китай. Государство и без того сильно зависит от Китая, не имея почти никакого пространства для маневра в отношении принятия решений в сотрудничестве с Китаем. В то же время «Пояс и путь» не может реализовать главную потребность Киргизии — увеличить возможности трудоустройства для местного населения. Таким образом, основные проблемы связаны

с огромным объемом займов, которые могут привести центральноазиатские страны в долговую ловушку, а также приток китайской рабочей силы. Есть и другие опасения, что по мере того как Китай в целом укрепляется и его экономическое присутствие в Центральной Азии становится все более заметным, это неизбежно приведет к тому, что Китай превратится в гаранта безопасности в Центральной Азии<sup>19</sup>. Режимы в государствах Центральной Азии и особенно высокий уровень коррупции в них представляют собой серьезную угрозу для экономического участия Китая в регионе. Процессы принятия решений в Центральной Азии непрозрачны, и трудно найти свидетельства того, на каких условиях реализуются проекты «Пояса и пути», имеют ли они местное содержание или же навязываются в одностороннем порядке<sup>20</sup>.

К этим важным угрозам в областях безопасности, политики и экономики мы могли бы добавить некоторые социально-культурные угрозы, исходящие из образа Китая в Центральной Азии, восприятия и принятия китайской культуры, образа жизни, социально-политической системы и модели экономического развития внутри центральноазиатских обществ.

Существует много причин, по которым центральноазиатские государства не одобряют более глубокое участие Китая в этом регионе. К ним относятся существующее недоверие к Китаю, в том числе из-за непонимания его целей, мотивов и культуры, а также отсутствие китайского официального документа о его целях, кодексе поведения или основных принципах «Пояса и пути», отсутствие учета местных интересов и рисков в регионе, а также существующая синофобия. Интересно, что синофобия и синофилия тесно переплетены в Центральной Азии, и довольно часто то и другое выражается одними и теми же людьми в зависимости от рассматривае-

мого вопроса<sup>21</sup>. Нельзя также недооценивать культуру, язык, религию, традиции и образ жизни. Существует дисбаланс между сильными межгосударственными отношениями и довольно слабыми отношениями между людьми с их восприятием друг друга. Жители Центральной Азии, хотя и являются соседями Китая, мало что знают о нем, его культуре и традициях. Это в основном связано с их долгосрочным взаимодействием с имперской Россией, а затем и с Советским Союзом. Они не восхищаются Китаем в культурном или политическом плане и не хотят видеть китайскую политическую или культурную модель в качестве альтернативы своей. Отчасти это можно объяснить более широким притоком России в этих обществах<sup>22</sup>.

Интерес центральноазиатских обществ к Китаю не культурного характера, он скорее он связан с китайскими социально-экономическими достижениями и внешнеполитическим выбором. В СМИ и в центральноазиатских обществах, особенно в Киргизии, где остро стоит вопрос с китайскими трудовыми мигрантами, очень много антимиграционных и антикитайских настроений. Стоит отметить, что ответственность за это лежит не только на Китае, который действительно предпочитает привлекать собственных работников и пренебрегает потребностями местного населения в трудоустройстве. Правительства стран Центральной Азии также несут ответственность за то, что они не предоставляют официальных, прозрачных и доступных данных о трудовых мигрантах в своих странах, что усугубляет озабоченность и приводит к преувеличениям в сообщениях СМИ и общественном мнении. Центральноазиатские правительства совершают ошибку, не пытаясь интегрировать трудовых мигрантов в местные общества, и вместо того, чтобы открыто и непосредственно решать проблемы, замалчивают этот вопрос, чтобы он казался менее заметным<sup>23</sup>. Кроме того, Китай

часто втягивается в политическую борьбу в Центральной Азии, что делает его жертвой внутривосточной конкуренции. В таких случаях Китай часто становится объектом подозрений, а не похвал, что наносит ущерб имиджу Китая в целом<sup>24</sup>.

### *ЕС в Центральной Азии: интересы и восприятие угроз*

Как было отмечено во введении, ЕС и Китай разделяют схожие интересы в сохранении безопасности и стабильности, а также в обеспечении экономического развития в Центральной Азии. Тем не менее методы участия этих двух субъектов в регионе различаются, как и некоторые из их представлений об угрозах и вызовах.

Как и Китай, ЕС установил и начал интенсифицировать свои отношения с центральноазиатскими государствами в начале 1990-х годов. В 2007 году ЕС принял свою первую Стратегию в отношении Центральной Азии. С тех пор ЕС постоянно подчеркивает важность укрепления отношений с центральноазиатскими государствами, продвижения европейских ценностей, таких как демократия, верховенство закона, эффективное управление и права человека в регионе. В то же время он по-прежнему признает, что для достижения этих целей было сделано не так уж много, особенно в области прав человека<sup>25</sup>. Несмотря на все эти цели, интерес к региону со стороны государств-членов ЕС довольно ограниченный, и вследствие этого ресурсы ЕС для реализации своих идей и видений также ограничены. Позиция ЕС довольно пассивна, он реагирует только тогда, когда видит угрозы безопасности, зарождающиеся в Центральной Азии или исходящие из нее. Европейские эксперты, как и китайские, предлагают рассматривать взаимодействие ключе-

вых субъектов политики в Центральной Азии на фоне глобальных событий и геополитических изменений. В ходе пересмотра стратегии ЕС в Центральной Азии в 2012 году большое значение имела роль Афганистана. Ситуация стала меняться с 2014 года, когда ЕС начал уделять больше внимания своим отношениям с Россией в Центральной Азии и более широким последствиям войны в Украине. Последовавшее за этим ухудшение отношений между Россией и ЕС привело к невозможности сотрудничества по таким актуальным вопросам, как терроризм и наркотрафик<sup>26</sup>.

Долгосрочные цели ЕС менее заметны, чем реакция на острые геополитические изменения. Отчасти это можно объяснить тем, что, в отличие от Китая, ЕС не рассматривает Центральную Азию в качестве своего стратегического и геополитического приоритета<sup>27</sup>. Нельзя также недооценивать и фактор географической близости региона. Центральная Азия находится относительно далеко от ЕС, у них нет общих границ, и до тех пор, пока центральноазиатский регион стабилен и не представляет угрозы для ЕС или его интересов, ЕС мало что предпринимает в этом отношении. Например, в 2014 году была даже упразднена должность Специального представителя ЕС по Центральной Азии, хотя она была возрождена в 2015 году, когда, несмотря на определенные поправки к стратегии 2007 года, ЕС все еще занимал сдержанную позицию по отношению к региону. Кроме того, поправки к стратегии, внесенные в 2015 году, не учитывали мнения гражданского общества в странах Центральной Азии<sup>28</sup>, что явно свидетельствует о довольно слабом участии ЕС в делах этого региона.

Еще один важный фактор и вызов для участия ЕС в Центральной Азии — отсутствие интереса со стороны центральноазиатских государств. Их неспособность

институционализировать Диалог высокого уровня по вопросам политики и безопасности в 2013 году, а также отмена второй встречи, запланированной на 2014 год в Таджикистане наглядно демонстрируют это<sup>29</sup>. Однако с 2015 года встречи в рамках Диалога высокого уровня по вопросам политики и безопасности проводятся регулярно, причем на последнюю из них, 28 мая 2019 года в Брюсселе, в качестве специального гостя был приглашен Афганистан. Это была особенная для ЕС и Центральной Азии встреча, так как 15 мая Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности и Европейская комиссия приняли совместное коммюнике на тему «ЕС и Центральная Азия: новые возможности для укрепления партнерства». Стороны обсудили такие важные вопросы, как управление границами, борьба с незаконным оборотом наркотиков, укрепление сотрудничества в области борьбы с терроризмом и предотвращения насильственного экстремизма, сотрудничество в связи с новыми вызовами безопасности, такими как гибридные угрозы, а также укрепление сотрудничества в области связей между Европой и Азией и обеспечение того, чтобы последняя была устойчивой, открытой и соблюдающей основные правила<sup>30</sup>.

Примерно с 2017 года ЕС активизирует свою деятельность в отношении Центральной Азии. Процесс разработки новой стратегии ЕС в отношении стран Центральной Азии начался в 2017 году и был завершён в июне 2019 года. Хотя процесс перемен в Центральной Азии, особенно постепенное открытие Узбекистана и растущая готовность к расширению регионального сотрудничества и взаимодействия с ЕС, наметившаяся с 2016 года<sup>31</sup>, способствует более активной вовлеченности ЕС в дела региона, это не отвечает в достаточной мере на вопрос о том, почему ЕС переориентировал свою внешнюю политику на Центральную Азию. Главный фак-

тор здесь — китайская инициатива «Пояс и путь» и ее реализация как в Центральной Азии, так и в самом ЕС. Несмотря на то что в новой стратегии ЕС по Центральной Азии она прямо не упоминается, инициатива «Пояс и путь» вызвала беспокойство ЕС и заставила его признать важность более сильного присутствия в Центральной Азии и укрепления своих отношений с государствами региона.

ЕС видит не только экономические, но и политические угрозы, порождаемые китайским присутствием в Центральной Азии и ЕС. Брюссель довольно критически относится к китайской политике невмешательства во внутренние дела других государств и предоставления займов и помощи без политических условий, так как это можно рассматривать как косвенную поддержку недемократических режимов. Довольно часто непрозрачность китайского сотрудничества с центральноазиатскими государствами, как с китайской, так и с центральноазиатской стороны, может также свидетельствовать о каких-то скрытых политических мотивах и обусловленности.

Существует мнение, что активная роль Китая в ЕС в рамках инициативы «Пояс и путь» и связанной с ней деятельности обеспечила Китаю основу для влияния на политику ЕС. Так было, например, в 2017 году, когда Греция заблокировала заявление ЕС в Совете ООН по правам человека. В том же году Венгрия отказалась подписать совместное письмо с осуждением пыток, которым по сообщениям подверглись задержанные адвокаты в Китае<sup>32</sup>. Эти неудачи с совместными заявлениями в международных организациях и нарушения консенсуса ЕС по международным вопросам некоторыми государствами-членами представляют собой тревожные для Брюсселя тенденции. У ЕС раньше не было единой позиции по многим вопросам, связанным с Китаем, включая

«Пояс и путь», права человека или Южно-Китайское море. Однако резолюция Европарламента о состоянии отношений ЕС-Китай, принятая в сентябре 2018 года, подчеркивает важность для ЕС выступать единым фронтом в своих отношениях с Китаем, и участие в формате сотрудничества "16+1" (16 государств Центральной и Восточной Европы, среди которых одиннадцать - страны-члены ЕС, плюс Китай) должны дать такую возможность<sup>33</sup>.

Если попытаться провести параллель между рассмотренными выше вызовами и представлениями об угрозах в отношении Центральной Азии Китая и ЕС, то увидим, что вызовы последнего также могут быть сгруппированы в аналогичные категории.

Во-первых, это проблемы, связанные с политикой ЕС в отношении Центральной Азии, а именно с определением политики на уровне ЕС и ее последующей реализацией на местах. Здесь очень важную роль играют способность к единодушным решениям и заинтересованность. Для ЕС крайне важно координировать политику и действия своих институтов и государств-членов во избежание проблем и рисков дублирования и неэффективности<sup>34</sup>.

Во-вторых, проблема вовлечения ЕС в этот регион также зависит от его признания центральноазиатскими государствами. Как упоминалось выше, центральноазиатские государства в последнее время стали приветствовать участие ЕС в регионе как с экономической, так и с политической точки зрения в качестве противовеса России и Китаю. ЕС также популярен в центральноазиатских обществах с точки зрения языков, литературы, культуры, образования и образа жизни.

В-третьих, отношения между великими державами в регионе и взаимодействие между ними играют для ЕС в Центральной Азии такую же важную роль, как и для Китая. Вышеупомянутые отношения между ЕС и Россией имеют решающее значение для уровня вовлеченности ЕС в центральноазиатский регион, поскольку ЕС, как и Китай, признает Россию как государство с наибольшим влиянием в регионе. В частности, Киргизия в своих усилиях по демократизации политически важна для ЕС, но в стране существует также очень сильное российское влияние, которое может превратить ее в поле боя, если отношения ЕС с Россией ухудшатся<sup>35</sup>.

Китай представляет собой довольно новый вызов для ЕС, особенно с точки зрения возможностей взаимодействия и сотрудничества в рамках проектов, связывающих Европу и Азию, которые в последнее время стали для ЕС приоритетом. В сентябре 2018 года, перед октябрьским форумом «Азия-Европа» (АСЕМ), ЕС опубликовал свою стратегию взаимосвязей с Азией с основным акцентом на устойчивость и прозрачность своего будущего сотрудничества со всеми азиатскими партнерами. Стратегия основана на принципах устойчивого, всеобъемлющего и основанного на четких правилах взаимодействия<sup>36</sup>. ЕС уделяет особое внимание поддержке образовательных обменов, главным образом через программу Erasmus+ и проект CAREN, и помощь в устранении торговых барьеров, однако его деятельность не привлекла такого же внимания, как китайская инициатива «Пояс и путь»<sup>37</sup>. В сентябре 2018 года Верховный представитель ЕС Федерика Могерини представила стратегию ЕС в отношении взаимосвязей. Для Европы взаимосвязь — это «физическая и нефизическая инфраструктура, через которую могут беспрепятственно проходить товары, услуги, идеи и люди»<sup>38</sup>. В ответ на озабоченность, связанную с «Поясом и путем», ЕС также подчеркивает «необходи-

мость устойчивых взаимосвязей с прозрачным управлением, которые будут экономически жизнеспособны, окажут благотворное воздействие на окружающую среду и не оставят страны-партнеры с не поддающимися урегулированию долгами»<sup>39</sup>; в последней формулировке нетрудно увидеть критику в адрес китайской инициативы. «Пояс и путь» непосредственно не упоминается в стратегии, однако ее принципы можно рассматривать как ответ на некоторые критические замечания в отношении Пекина<sup>40</sup>. Это объясняет, почему многие рассматривают ее как ответ на «Пояс и путь», хотя ЕС не позиционирует ее в этом качестве<sup>41</sup>.

В-четвертых, афганский вопрос также вызывает беспокойство у ЕС. В последнее время Афганистан все чаще рассматривается центральноазиатскими государствами как возможность, а не угроза, поэтому в ЕС также растет понимание той позитивной роли, которую центральноазиатские государства могли бы сыграть в стабилизации Афганистана. Афганистан должен стать транзитной страной для трубопровода Туркмения — Афганистан — Пакистан — Индия (ТАПИ) и линии электропередач Центральная Азия — Южная Азия (CASA-1000), а Узбекистан помогает строить новую железную дорогу в стране и уже сделал Афганистан своим шестым по величине экспортным рынком<sup>42</sup>. Афганистан, в свою очередь, также получает экономическую выгоду от сотрудничества с Центральной Азией в качестве транзитного государства, а также преимущества в плане безопасности и политические преимущества, когда центральноазиатские государства участвуют в мирных процессах между афганским правительством и движением «Талибан», как это начал делать Узбекистан в 2018 году<sup>43</sup>.

В-пятых, существуют экономические проблемы. И ЕС, и Китай фокусируются на экономике, но в то время,

как китайское влияние распространяется на весь регион, основное внимание ЕС сосредоточено на Казахстане, где ЕС много инвестирует, но и много импортирует оттуда<sup>44</sup>. Оба субъекта преследуют одни и те же цели экономического развития Центральной Азии, но используют разные методы. ЕС делает акцент на прогрессе в управлении, судебной системе, гражданском обществе, отношениях между государством и его гражданами, и все это на фоне демократии и уважения прав человека. Китай же не акцентирует нормы и ценности, придерживаясь принципа невмешательства во внутренние дела. Строительство инфраструктуры, осуществляемое под руководством Китая, очень привлекательно для центральноазиатских государств, особенно когда им не навязываются никакие нормативные условия<sup>45</sup>. Учитывая, что денежные средства ЕС ограничены и распределены между широким спектром приоритетов, ЕС, как правило, не финансирует крупные инфраструктурные проекты в регионе, за исключением линии электропередач CASA-1000 под управлением Всемирного банка<sup>46</sup>. ЕС не выступает против Китая в Центральной Азии, но хочет взаимодействовать и сотрудничать с ним. В то же время, несмотря на всестороннее стратегическое партнерство между двумя игроками и высокую степень институционализации их связей, взаимодействие между двумя различными экономическими системами может привести к конкуренции<sup>47</sup>. Высокий уровень коррупции и отсутствие прозрачности в Центральной Азии создают те же угрозы и риски для экономического участия ЕС в регионе, что и для участия там Китая.

*Заключительные замечания: сотрудничество между ЕС и Китаем в Центральной Азии*

У Китая и ЕС общие представления о риске, связанном с Центральной Азией. Борьба с терроризмом, религиозным экстремизмом и радикализацией, организованной преступностью, наркотрафиком и вопросами безопасности, связанными с возвращением боевиков в Центральную Азию, — все это создает угрозу безопасности как для Китая, так и для ЕС, когда они пересекают их государственные границы.

Помимо всех преимуществ, взаимодействие с Центральной Азией, независимо от того, осуществляется ли оно в соответствии со стандартами и принципами, продвигаемыми Пекином или Брюсселем, приносит не только положительные результаты. Расширение связей может привести к росту распространения и прибыльности незаконного оборота наркотиков, что уже стало серьезной проблемой в Киргизстане и Таджикистане, которые находятся на главном пути транспортировки наркотиков из Афганистана в Европу. Наряду с увеличением масштабов незаконного оборота наркотиков дорожное сообщение будет способствовать притоку мигрантов, как легальных, так и нелегальных, а также лиц, заинтересованных в террористической деятельности<sup>48</sup>. Очевидно, что более тесное сотрудничество между Китаем и ЕС в борьбе с их общими угрозами безопасности, совместная работа по предотвращению конфликтов в регионе, борьба с коррупцией в Центральной Азии<sup>49</sup> и углубление экономического сотрудничества, включая инфраструктурные и инвестиционные проекты, могли бы принести пользу региону, а также отношениям между ЕС и Китаем.

С точки зрения Китая более глубокое вовлечение ЕС в Центральную Азию имеет как преимущества, так и недостатки для сотрудничества с Центральной Азией.

Среди преимуществ — содействие экономическому развитию, а также возможность совместной борьбы с терроризмом и религиозным экстремизмом, что служит поддержанию безопасности и стабильности в регионе. Среди предполагаемых недостатков — усиление и диверсификация конкуренции между великими державами в Центральной Азии, включая стратегии США, Японии, Турции и России в регионе. Несмотря на отсутствие географического преимущества в Центральной Азии, ЕС пользуется там популярностью, особенно в гуманитарной и экономической областях. Это также означает, что ЕС имеет преимущество в конкуренции за центральноазиатские энергоресурсы, что может негативно повлиять на энергетическое сотрудничество между Китаем и центральноазиатскими государствами. В то же время для достижения позитивных результатов на постоянной основе Китай должен искать общие интересы с другими державами, присутствующими в регионе, и стремиться к сотрудничеству так же, как и к конкуренции<sup>50</sup>, и ЕС может быть самым желанным партнером Пекина в этом отношении.

Несмотря на то, что европейское и китайское видение возможностей взаимодействия различаются, ЕС рассматривает эти два подхода не как конкурирующие, а как взаимодополняющие. Все вовлеченные стороны могли бы извлечь выгоду из ситуации, в которой китайские инвестиции могут быть объединены с европейскими ноу-хау и юридической практикой<sup>51</sup>, а также с экспертными знаниями и опытом ЕС в таких областях налаживания связей, как образование, личные контакты и свободное передвижение людей, услуг и товаров<sup>52</sup>. Китай и ЕС могли бы также снизить свои экономические риски в регионе, совместно решая проблемы коррупции в Центральной Азии.

## Примечания:

- 
- <sup>1</sup> См.: Guo Junping/Xu Tao/Hu Aijun, Dangqian zhongguo zai zhongya diqu mianlin de anquan tiaozhan ji zhengce sikao [Текущие вызовы безопасности Китая и политические соображения в Центральной Азии], Heping yu fazhan [Мир и развитие]. 2014. №6. С. 43-50, здесь: С. 44.
- <sup>2</sup> Подробнее о месте Центральной Азии в системе внешнеполитических приоритетов Китая см. здесь: Zhao Huasheng, Zhongguo de zhongya waijiao [Новая азиатская дипломатия Китая], Beijing: Shishi chuban she. 2008.
- <sup>3</sup> См.: Sun Zhuangzhi, Dangqian zhongya diqu anquan xingshi ji qi dui zhongguo de yingxiang [Текущая ситуация в области безопасности в Центральной Азии и ее влияние на Китай], Aisixiang. 2017.
- <sup>4</sup> Подробнее о первых пяти принципах см. здесь: Zhao Huasheng, Zhongguo de zhongya waijiao [Новая азиатская дипломатия Китая], Beijing: Shishi chuban she. 2008. С. 51-53.
- <sup>5</sup> См.: Sun Zhuangzhi, Dangqian zhongya diqu anquan xingshi ji qi dui zhongguo de yingxiang [Текущая ситуация в области безопасности в Центральной Азии и ее влияние на Китай]. Aisixiang. 2017.
- <sup>6</sup> См.: Guo Junping/Xu Tao/Hu Aijun, Dangqian zhongguo zai zhongya diqu mianlin de anquan tiaozhan ji zhengce sikao [Текущие вызовы безопасности Китая и политические соображения в Центральной Азии], Heping yu fazhan [Мир и развитие]. 2014. №6. С. 43-50, здесь: С. 46.
- <sup>7</sup> См.: Sun Zhuangzhi, Dangqian zhongya diqu anquan xingshi ji qi dui zhongguo de yingxiang [Текущая ситуация в области безопасности в Центральной Азии и ее влияние на Китай]. Aisixiang. 2017.
- <sup>8</sup> Nadège Rolland, A China-Russia Condominium over Eurasia, Survival. January 2019. Volume 61. Issue 1. P. 7-22.
- <sup>9</sup> Li Yongquan, The greater Eurasian partnership and the Belt and Road Initiative: Can the two be linked? Journal of Eurasian Studies. July 2018. Volume 9. Issue 2. P. 94-99, here p. 97. URL: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1879366518300198?token=814930E846527952B98B60A8CD1622CF9FCAA708862699D33DCD6CA526574A423ACB8C30C0D891899B2AF685F0BD75FE>
- <sup>10</sup> См.: Sebastien Peyrouse, The Evolution of Russia's Views on the Belt and Road Initiative, Asia Policy 24/2017. P. 96-102, here p. 96.
- <sup>11</sup> См.: Hu Biliang/Liu Qingjie/Yan Jiao, Adding "5 + 1" to China's Belt and Road Initiative, Eastasiaforum, 25 October 2017. URL: <https://www.eastasiaforum.org/2017/10/25/adding-5-1-to-chinas-belt-and-road-initiative/>
- <sup>12</sup> См.: Sun Zhuangzhi, Dangqian zhongya diqu anquan xingshi ji qi dui zhongguo de yingxiang [Текущая ситуация в области безопасности в Центральной Азии и ее влияние на Китай]. Aisixiang. 2017.
- <sup>13</sup> Подробнее о преимуществах связей ЕАЭС с «Экономическим поясом Шелкового пути» см. здесь: Константин Сыроежкин. Сопряжение ЕАЭС и ЭПШП. Стратегия и политика. 20016. №2. С. 37-55.

- 
- <sup>14</sup> Rashmini Koparkar, Belt and Road Initiative: Implications for Central Asia, Vivekananda International Foundation. 14 June 2017. URL: <https://www.vifindia.org/article/2017/june/14/belt-and-road-initiative-implications-for-central-asia>
- <sup>15</sup> Luo Yingjie, Zhongya anquan xingshide bianhua ji qi yingxiang [Изменения ситуации в области безопасности в Центральной Азии и их последствия], Guoji anquan yanjiu [Исследования в области международной безопасности]. 2016. № 2. С. 13–124, здесь: С. 124.
- <sup>16</sup> См.: Sun Zhuangzhi, Dangqian zhongya diqu anquan xingshi ji qi dui zhongguo de yingxiang [Текущая ситуация в области безопасности в Центральной Азии и ее влияние на Китай]. Aisixiang. 2017.
- <sup>17</sup> Luo Yingjie, Zhongya anquan xingshide bianhua ji qi yingxiang [Изменения ситуации в области безопасности в Центральной Азии и их последствия], Guoji anquan yanjiu [Исследования в области международной безопасности]. 2016. № 2. С. 13-124.
- <sup>18</sup> Marlene Laruelle (ed.), China's Belt and Road Initiative and Its Impact in Central Asia, Washington, D.C. 2018.
- <sup>19</sup> Rashmini Koparkar, Belt and Road Initiative: Implications for Central Asia, Vivekananda International Foundation, 14. June 2017. URL: <https://www.vifindia.org/article/2017/june/14/belt-and-road-initiative-implications-for-central-asia>
- <sup>20</sup> Rashmini Koparkar, Belt and Road Initiative: Implications for Central Asia, Vivekananda International Foundation, 14. June 2017. URL: <https://www.vifindia.org/article/2017/june/14/belt-and-road-initiative-implications-for-central-asia>
- <sup>21</sup> См.: Sébastien Peyrouse, Discussing China: Sinophilia and Sinophobia in Central Asia, Journal of Eurasian Studies. 2016. № 7. С. 14-23.
- <sup>22</sup> См.: Sheng Rui, Yidai yilu zhanlüe xia zhongguo he zhongya guojia hezuo zhong de jiyu yu tiaozhan [Возможности и вызовы в сотрудничестве между Китаем и странами Центральной Азии в рамках инициативы «Пояс и путь»]. Journal of Shandong Youth University of Political Science. May 2017. Volume 3. P. 28-32, here p. 30.
- <sup>23</sup> Marlene Laruelle (ed.), China's Belt and Road Initiative and Its Impact in Central Asia, Washington, D.C. 2018. P. 152.
- <sup>24</sup> См.: Zhao Huasheng, Xingxiang jianshe: zhongguo shenru zhongya de bijing zhilu [Построение имиджа: единственный для Китая путь внедрения в Центральную Азию], Xinjiang shifan daxue xuebao (zhexue shehui kexue ban) [Журнал Синьцзянского нормального университета (издание по философии и социальным наукам)]. July 2015. Volume 26. Issue 4. P. 65-75, here p. 69.
- <sup>25</sup> См.: Jos Boonstra/Tika Tsertsvadze, Implementation and review of the European Union-Central Asia Strategy: Recommendations for EU action, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, January 2016. P. 4. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_IDA%282016%29535019](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA%282016%29535019)

- 
- <sup>26</sup> CM.: Michal Romanowski, The EU in Central Asia: The regional context, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. January 2016. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_IDA\(2016\)535020](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA(2016)535020)
- <sup>27</sup> CM.: Jos Boonstra/Tika Tsertsvadze Implementation and review of the European Union-Central Asia Strategy: Recommendations for EU action, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. January 2016. P. 5. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_IDA%282016%29535019](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA%282016%29535019)
- <sup>28</sup> CM.: Jos Boonstra/Tika Tsertsvadze Implementation and review of the European Union-Central Asia Strategy: Recommendations for EU action, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. January 2016. P. 4. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_IDA%282016%29535019](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA%282016%29535019)
- <sup>29</sup> CM.: Jos Boonstra/Tika Tsertsvadze Implementation and review of the European Union-Central Asia Strategy: Recommendations for EU action, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. January 2016. P. 5. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_IDA%282016%29535019](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA%282016%29535019)
- <sup>30</sup> CM.: European Union External Action, The EU and the countries of Central Asia and Afghanistan hold High-level Political and Security Dialogue, Bruxelles. 28 May 2019. URL: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/63320/eu-and-countries-central-asia-and-afghanistan-hold-high-level-political-and-security-dialogue\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/63320/eu-and-countries-central-asia-and-afghanistan-hold-high-level-political-and-security-dialogue_en)
- <sup>31</sup> CM.: Martin Russell, The EU's new Central Asia strategy, European Parliament, European Parliamentary Research Service. January 2019. P. 2, 11. URL: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2019\)633162](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)633162)
- <sup>32</sup> CM.: Erik Brattberg/Etienne Soula, Europe's Emerging Approach to China's Belt and Road Initiative, Carnegie Endowment for International Peace. 19 October 2018. URL: <https://carnegieendowment.org/2018/10/19/europe-s-emerging-approach-to-china-s-belt-and-road-initiative-pub-77536>
- <sup>33</sup> CM.: Gisela Grieger, State of play of EU-China relations, European Parliament, European Parliamentary Research Service. January 2019. P. 3. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2019\)633149](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)633149)
- <sup>34</sup> CM.: Anna Gussarova/Māris Andžāns (eds.), Political and security relations. Mapping EU-Central Asia relations, SEEnECA Policy Paper. 1. September 2018. No. P. 3. URL: [https://www.seneca-eu.net/wp-content/uploads/2019/01/SEnECA\\_Policy\\_Paper\\_01\\_2018.pdf](https://www.seneca-eu.net/wp-content/uploads/2019/01/SEnECA_Policy_Paper_01_2018.pdf)
- <sup>35</sup> CM.: Jos Boonstra/Tika Tsertsvadze Implementation and review of the European Union-Central Asia Strategy: Recommendations for EU action, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. January 2016. P. 7. URL:

---

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_IDA%282016%29535019](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA%282016%29535019)

<sup>36</sup> Cm.: European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Connecting Europe and Asia — Building blocks for an EU Strategy, Brussels. 19 September 2018. Especially p. 2-3. URL:

[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50708/connecting-europe-and-asia-building-blocks-eu-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50708/connecting-europe-and-asia-building-blocks-eu-strategy_en)

<sup>37</sup> Cm.: Martin Russell, Connectivity in Central Asia. Reconnecting the Silk Road, European Parliament, European Parliamentary Research Service, April 2019, C. 1. URL:

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI%282019%29637891](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282019%29637891)

<sup>38</sup> Connecting Europe and Asia: time to move up a gear, Delegation of the European Union to Kazakhstan. 20 September 2018. URL:

[https://eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/50900/connecting-europe-and-asia-time-move-gear\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/50900/connecting-europe-and-asia-time-move-gear_en)

<sup>39</sup> Cm.: Martin Russell, The EU's new Central Asia strategy, European Parliament, European Parliamentary Research Service. January 2019. P. 11. URL:

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2019\)633162](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)633162)

<sup>40</sup> Cm.: Martin Russell, Connectivity in Central Asia. Reconnecting the Silk Road, European Parliament, European Parliamentary Research Service. April 2019. P. 11. URL:

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI%282019%29637891](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282019%29637891)

<sup>41</sup> Cm.: Gisela Grieger, State of play of EU-China relations, European Parliament, European Parliamentary Research Service. January 2019. P. 3. URL:

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2019\)633149](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)633149)

<sup>42</sup> Cm.: Martin Russell, The EU's new Central Asia strategy, European Parliament, European Parliamentary Research Service. January 2019. P. 11–12. URL:

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2019\)633162](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)633162)

<sup>43</sup> Cm.: Martin Russell, The EU's new Central Asia strategy, European Parliament, European Parliamentary Research Service. January 2019. P. 12. URL:

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2019\)633162](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)633162)

<sup>44</sup> Cm.: Jos Boonstra/Tika Tsertsvadze Implementation and review of the European Union-Central Asia Strategy: Recommendations for EU action, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. January 2016. P. 7. URL:

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_IDA%282016%29535019](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA%282016%29535019)

- 
- <sup>45</sup> См.: Michal Romanowski, The EU in Central Asia: The regional context, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. January 2016. P. 8, 10. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_IDA\(2016\)535020](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA(2016)535020)
- <sup>46</sup> См.: Martin Russell, Connectivity in Central Asia. Reconnecting the Silk Road, European Parliament, European Parliamentary Research Service. April 2019. P. 11. URL: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI%282019%29637891](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282019%29637891)
- <sup>47</sup> См.: Gisela Grieger, State of play of EU-China relations, European Parliament, European Parliamentary Research Service. January 2019. P. 1. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2019\)633149](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)633149)
- <sup>48</sup> См.: Troy Sternberg/Ariell Ahearn/Fiona McConnell, Central Asian “Characteristics” on China’s New Silk Road: The Role of Landscape and the Politics of Infrastructure, Land 3/2017. URL: <https://www.mdpi.com/2073-445X/6/3/55>
- <sup>49</sup> См.: Jos Boonstra/Tika Tsertsvadze Implementation and review of the European Union-Central Asia Strategy: Recommendations for EU action, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. January 2016. P. 6. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_IDA%282016%29535019](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA%282016%29535019)
- <sup>50</sup> См. Zhang Ye, Zhongya diqu de daguo juezhu ji dui zhongguo yu zhongya quyu jingji hezuo de yingxiang [Конкуренция великих держав в Центральной Азии и ее влияние на региональное экономическое сотрудничество между Китаем и Центральной Азией], Xinjiang shehui kexue [Синьцзянский журнал общественных наук]. № 3/2009. С. 59-63, здесь: С. 63.
- <sup>51</sup> См.: Jos Boonstra/Tika Tsertsvadze Implementation and review of the European Union-Central Asia Strategy: Recommendations for EU action, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department. January 2016. P. 6. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_IDA%282016%29535019](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA%282016%29535019)
- <sup>52</sup> См.: Martin Russell, The EU’s new Central Asia strategy, European Parliament, European Parliamentary Research Service. January 2019. P. 11. URL: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2019\)633162](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)633162)



## Список авторов

**Др. Байок Анастасия**, Graduate School of East Asian Studies (GEAS), Freie Universität Berlin; Berlin

**Др. Бехлер Гюнтер**, 2010-2015 The Ambassador of Switzerland to Georgia, with a side accreditation in Armenia; he was also responsible for the Good Offices (interest mandate) between the Russian Federation and Georgia; 2016-2019 Special Envoy of the three consecutive OSCE Chairmanships (Germany, Austria, Italy) for the South Caucasus; Bern

**Буттанри Эзра**, Senior Advisor, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities; Vienna

**Др. Гремингер Томас**, Ambassador, Secretary General of the OSCE; Vienna

**Др. Данка Анита**, independent human rights expert; 2012-2019 Human Rights Adviser/Monitoring and Response Coordinator at the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), responsible for the freedom of peaceful assembly portfolio; Warsaw

**Дезир Арлем**, OSCE Representative on Freedom of the Media; Vienna

**Джардулло Коно**, Associate Fellow within the Eastern Europe and Eurasia Programme of the Istituto Affari Internazionali (IAI); Rome

**Дзанньер Ламберто**, Ambassador, OSCE High Commissioner on National Minorities; Secretary General of the OSCE 2011-2017; The Hague

**Проф. Дорн Уолтер**, Royal Military College of Canada & Canadian Forces College; Toronto

**Дороднова Екатерина**, European External Action Service (EEAS); Brussels

**Др. Кунце Томас**, Head of the Moscow Office of the Konrad Adenauer Foundation; Moscow

**Лайчак Мирослав**, Minister of Foreign and European Affairs of Slovakia, 2019 OSCE Chairperson-in-Office; Bratislava

**Лотти Элеонора**, Personal Advisor to the OSCE High Commissioner on National Minorities; The Hague

**Проф. Пряхин Владимир Ф.**, Russian State University for the Humanities (Moscow); Ambassador, Head of the OSCE Missions to Armenia (2003-2007) and to Tajikistan (2007-2009); Moscow

**Др. Стодилка Даниэль**, Senior Fellow, Canadian International Council (CIC); Toronto

**Хилл Уильям Х.**, Ambassador, US foreign service officer (ret.), Head of the OSCE Mission to Moldova from June 1999 to November 2001, and January 2003 to August 2006; Washington, D.C.



OSCE

OSCE

OSZE

osze

