# Ежегодник ОБСЕ 2017

23

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

ББК 66.4(0)
Е 36

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

**Ежегодник ОБСЕ 2017:** Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – Гамбург, 2020. – 520 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 книги: Сергей Кравцов

Ежегодник издается с 1995 г. на немецком, английском и русском языках.
ISBN 978-3-8487-5630-8 (нем. издание)

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

# Содержание

***Себастьян Курц***
Предисловие Действующего председателя ..... 11

***Урзель Шлихтинг***
Предисловие ..... 17

## Часть I. Развитие ситуации

## ОБСЕ и европейская безопасность

***Гернот Эрлер***
«Возобновление диалога – возрождение доверия – восстановление безопасности»: председательство Германии в ОБСЕ в 2016 г. Личная ретроспективная оценка и взгляд в будущее — ОБСЕ в 2025 г. ..... 31

***Ламберто Заньер***
Цель — сделать ОБСЕ сильнее на пороге неопределенного будущего ..... 53

***Сергей Уткин***
Многосторонность во внешней политике России: инструментарий будущего ..... 83

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

***Олаф Ляйсе***
Миссия не завершена:
Турция после референдума Эрдогана ..... 107

***Алена Высоцкая-Гедеш-Виэйра***
Больше не государство-изгой:
международная активность Беларуси
на фоне украинского конфликта ..... 127

***Азам Исабаев***
Узбекистан после смены власти ..... 147

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

## Предотвращение конфликтов и урегулирование споров

***Уолтер Кемп***
Гражданские лица в зоне военных действий:
ОБСЕ в Восточной Украине ..... 175

***Пал Дунай***
Украина: страна, которую невозможно
завоевать, но нельзя потерять ..... 195

***Уильям Х. Хилл***
Современные тенденции
в Приднестровье: вдохнуть новую жизнь
в процесс урегулирования .....223

***Симоне Геррини /***
***Мария-Александра Мартин***
Миссия ОБСЕ в Скопье:
продвижение приоритетных
задач на основе партнерства
и инноваций.....243

***Харри Цимитрас /***
***Айла Гюрель-Моран***
Кипр: перспективы мира.....265

## Концепция всеобъемлющей безопасности: три измерения и межизмеренческие вызовы

***Лия Нойкирх***
«Замороженные» права человека в Абхазии,
Приднестровье и Донбассе: роль ОБСЕ
в неустойчивой системе международных
механизмов защиты прав человека .....289

***Велимир Радичевич***
Содействие кибербезопасности
на межгосударственном уровне:
усилия ОБСЕ по снижению рисков
возникновения конфликтов, вызываемых
использованием информационных
и коммуникационных технологий (ИКТ)
в контексте глобальной
и региональной безопасности .....325

***Беньямин Шаллер***
Разрядка в дискурсе «арктической войны»: преимущества военной транспарентности и мер укрепления доверия и безопасности в арктическом регионе ..... 347

***Дженнивер Зеринг / Эзра Буттанри***
Сеть Орхусских центров: 15 лет работы ОБСЕ по поддержке решения проблем окружающей среды и безопасности на местном уровне ..... 371

# Часть III. Об Организации

## Институты и структуры ОБСЕ

***Астрид Турс***
Мой опыт работы на посту Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств ..... 397

## Внешние связи и влияния

***Мариэтта С. Кёниг / Каролин Пёшке***
Азиатское партнерство ОБСЕ по сотрудничеству: концепция, развитие, тенденции ..... 427

***Лоик Симоне***
ОБСЕ и НАТО: «плечом к плечу» в турбулентном мире ..... 449

# Приложения

Перечень используемых сокращений .....509

Об авторах .....517

*Себастьян Курц*

# Предисловие Действующего председателя

Австрия приняла председательство в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в тот момент, когда Организация столкнулась с множеством серьезных вызовов. Нарушения принципов ОБСЕ и действия вразрез с ее ценностями в последние годы, а также нежелание добровольно выполнять соглашения повредили отношениям между ее государствами-участниками. Вызовы миру и безопасности, в том числе вооруженные конфликты и кризисы, проблема вооруженного экстремизма и радикализации, приводящей к терроризму, рост недоверия между государствами требовали срочных мер.

Нет сомнения в том, что ОБСЕ может играть важную роль в поиске решений этих сложных вопросов и в восстановлении доверия между государствами. ОБСЕ проявила себя как идеальная платформа для диалога, она располагает уникальным всеобъемлющим набором инструментов. Ее специализированные институты и полевые операции вносят важный вклад в обеспечение воплощения наших общих ценностей и идей на местах.

Однако в последние пять лет кризис доверия поразил многие области внутри Организации и существенно ограничил ее возможности. Диалог остается непременным условием для установления доверия; здесь может помочь совместное принятие решений, создающее фундамент для общей ответственности за работу Организации. Но это работает только при условии открытости к изменениям и готовности к переговорам, при том что интересы Организации в целом ставятся выше национальных интересов. Если

57 государств будут стремиться к реализации своих устремлений без компромиссов, система работать не сможет.

В период нашего председательства мы не только поддерживали работу ОБСЕ и ее инструментов, мы также выстраивали консенсус, который гарантирует, что у Организации будут необходимые средства, чтобы выполнять ее миссию. Например, мы посредничали при заключении соглашения о бюджете Организации на 2017 год и о новом руководстве ОБСЕ и ее институтов. Это показывает, что государства-участники ОБСЕ могут сотрудничать по ключевым вопросам. Но очевидно, что нам нужно больше сотрудничества, если мы хотим, чтобы Организация играла значительную роль во многих кризисах, с которыми мы сталкиваемся.

В прошлом областью, в которой ОБСЕ успешно побеждала недоверие, была оборона и безопасность. Сейчас уровень доверия пугающе низок. Нужно повернуть вспять процесс эрозии режима контроля над обычными вооружениями в Европе – это в интересах каждого из государств-участников. Для содействия открытому и конструктивному диалогу необходимо восстановить доверие в этой области. Мы запустили «Структурированный диалог» по настоящим и будущим вызовам и угрозам безопасности в регионе ОБСЕ, ставя в центр внимания выгодное для всех сторон увеличение прозрачности в военной сфере, предсказуемости и стабильности в регионе ОБСЕ. Австрия также способствовала многосторонним ответам на возникающие вызовы, поддерживая полную реализацию и модернизацию Венского документа и содействуя регулярным обменам между вооруженными силами. Всем нам нужно активное сотрудничество, чтобы предотвратить будущие военные конфликты.

Вооруженные конфликты в регионе ОБСЕ по-прежнему приносят множество страданий и разрушений, вынуждают людей покидать свои дома. Мы должны найти пути к

политическим решениям при обязательном соблюдении норм международного права и стандартов прав человека. На мой взгляд, прежде всего мы должны делать больше, чтобы помогать местному населению, страдающему из-за этих конфликтов; его безопасность должна быть для нас приоритетом. Во время визитов в некоторые кризисные регионы меня поразило то, как местное население ждет более активной вовлеченности ОБСЕ, так как Организация непосредственно способствует их безопасности.

Хороший пример – Специальная мониторинговая миссия (СММ) ОБСЕ в Украине. Своим мониторингом и отчетами СММ предотвратила ухудшение ситуации и содействовала восстановлению критически важной инфраструктуры. Мы должны продолжать поддерживать СММ, чтобы она полностью выполнила свой мандат, но это требует неограниченного доступа и безопасности наблюдателей. Трагическая гибель одного из участников патруля СММ, подорвавшегося на противопехотной мине, показывает, насколько важно усилить безопасность персонала ОБСЕ.

Как председательствующий в ОБСЕ я несколько раз посетил Украину, добиваясь практических шагов по деэскалации напряженности, а также улучшению защиты и условий жизни местного населения. Стороны должны поставить в центр внимания судьбу людей в этом опустошенном регионе и предотвратить гуманитарную и экологическую катастрофу в Донбассе. Все стороны должны в полной мере выполнять Минские соглашения и строго соблюдать режим прекращения огня, о приверженности которому они неоднократно заявляли. Ответственность за успех политического процесса лежит на всех сторонах и на тех, кто имеет на них влияние.

Это в той же мере справедливо в отношении других конфликтных ситуаций в регионе ОБСЕ – в Нагорном Карабахе, Приднестровье и Грузии. В период нашего председательства мы поддерживали все усилия по достижению ощутимого прогресса и нахождению политических решений в этих регионах.

Другой крупный вызов безопасности сегодня – вооруженный экстремизм и радикализация, ведущие к терроризму, угрожающие внутренней стабильности государств, верховенству закона и нашим фундаментальным свободам, таким как свобода самовыражения, свобода религии или веры. С одной стороны, мы должны бороться с угрозой, которую представляют те люди из региона ОБСЕ, которые уже радикализированы, и реинтегрировать их, насколько возможно, в наше общество. С другой стороны, нам нужно сосредоточиться на предотвращении радикализации, особенно среди молодежи, при полном соблюдении и поддержке прав человека.

Мой специальный представитель по радикализации профессор Питер Нойман помогает нам лучше понять динамику этих процессов и найти способы эффективной борьбы с коренными причинами и факторами, провоцирующими радикализацию. В сентябре мы представили доклад с конкретными рекомендациями о том, как улучшить нашу борьбу против насильственного экстремизма и радикализации.

В период своего председательства Австрия также сконцентрировала внимание на таких темах, как кибербезопасность, экономическая взаимосвязанность и «зеленая экономика» – от сотрудничества в этих областях все государства будут в выигрыше. Прогресс в этих направлениях создаст большее доверие и послужит катализатором для дальнейшего сотрудничества.

То же можно сказать о приверженности нормам и стандартам, о которых мы согласились, в особенности в человеческом измерении. Это ключ к установлению доверия, а также к долгосрочной стабильности и безопасности. Соблюдение прав человека, верховенство закона и демократия – предпосылки и неотъемлемая часть безопасности, стабильности и процветания. Всеобъемлющая концепция безопасности ОБСЕ существенно зависит от прогресса в человеческом измерении. Соблюдение прав

человека, верховенство закона и демократия укрепляют сплоченность и устойчивость наших обществ, давая нам возможность успешнее противостоять угрозам нашей безопасности.

Австрия с ее традицией наведения мостов будет продолжать усилия по преодолению разногласий между государствами и созданию инклюзивного пространства безопасности, основанного на сотрудничестве. Справиться с вызовами, с которыми мы сталкиваемся, можно только с помощью критического, но конструктивного диалога между государствами, гражданским обществом и экспертами. Создание подлинного диалога во всех измерениях ОБСЕ было для нас ключевым приоритетом. Этого помогут достичь только активная вовлеченность и ответственность всех 57 государств-участников. Это наш долг перед нашими гражданами, в особенности перед теми, кого непосредственно затронули конфликты, кому недостает безопасности и кто ждет от ОБСЕ, что Организация будет жить в соответствии со своими принципами.

*Урзель Шлихтинг*

# Предисловие

В апреле 2017 г. сообщество ОБСЕ было потрясено трагическим инцидентом, в результате которого погиб член Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ (СММ) в Украине: «23 апреля патруль СММ, состоящий из шести человек и двух бронированных автомобилей, ехал около находящегося под контролем «ЛНР» села Пришиб (34 км к северо-западу от Луганска) по проселочной дороге, ранее использовавшейся СММ. В 11:17 один из автомобилей СММ (второй в ряду) с тремя людьми на борту был серьезно поврежден в результате взрыва, возможно, после детонации мины»[1]. В результате взрыва американский фельдшер Джозеф Стоун умер, еще два члена миссии ОБСЕ были ранены и доставлены в больницу. Смерть Джозефа Стоуна была первой среди членов миссии ОБСЕ, направленных в Украину для наблюдения за соблюдением сторонами соглашений о прекращении огня, достигнутых в 2014 и 2015 гг. в рамках усилий по урегулированию конфликта в Украине и вокруг нее, и впервые один из участников полевой операции ОБСЕ был убит при исполнении своих обязанностей.

Значит ли это, что ОБСЕ потеряла свою невинность, как выразился Уолтер Кемп?[2] Была ли недооценена ситуация на востоке Украины? Или ОБСЕ переоценила свои возможности? События 2017 года стали тестом на способность гражданской миссии работать в зоне военных действий[3]. Действительно ли это оправданно, отправлять безоружных наблюдателей в зоны активного конфликта?

Смерть члена СММ внезапно заставила нас осознать постоянные опасные условия, в которых работают наблюдатели ОБСЕ, включая ограничение свободы передвижения, преследования и угрозы их жизни или

здоровью[4]. Простой краткий обзор двух произвольно выбранных отчетов СММ из сотен, выпускаемых на ежедневной основе, достаточен, чтобы проиллюстрировать это: «Мониторинг и свобода передвижения СММ ограничены угрозами в сфере безопасности, включая риски, связанные с минами, неразорвавшимися боеприпасами и другими препятствиями, которые меняются изо дня в день. (...) На линии соприкосновения в районе станицы Луганская украинский офицер СЦКК [Совместный центр по контролю и координации режима прекращения огня] сообщил СММ, что ее безопасность по-прежнему не может быть гарантирована в районах, окружающих главную дорогу, из-за возможного присутствия мин и неразорвавшихся боеприпасов. (...) На контрольно-пропускном пункте «ЛНР» в районе населенного пункта Золотое вооруженные люди сказали СММ, что ее безопасность по-прежнему не может быть гарантирована на полях и проселочных дорогах из-за возможного присутствия мин и неразорвавшихся боеприпасов. (...) Представители вооруженных сил Украины рассказали СММ, что дорога, ведущая из Катериновки в Попасну, была заминирована, и у них не было разрешения пропустить СММ. (...) СММ все еще не могла проехать к югу от моста в контролируемый правительством город Счастье (в 20 км к северу от Луганска), поскольку представители вооруженных сил Украины заявили, что на дороге к югу от моста есть мины[5]. В 13:27 24 февраля 2017 г. СММ зафиксировала выстрелы стрелкового оружия (от трех до пяти выстрелов) с близкого расстояния, готовясь к запуску беспилотного летательного аппарата (БПЛА) малой дальности к северо-западу от населенного пункта Ясиноватая (16 км к северо-востоку от Донецка) (...) Сотрудники патруля СММ укрылись за одним из своих автомобилей и увидели четырех мужчин в военной камуфляжной одежде, вооруженных автоматическим оружием типа АК в 30 метрах от себя с южной стороны. Мужчины кричали «стоять на месте!» на русском (...), а затем подошли. Двое из мужчин встали на одно колено и нацелили оружие на СММ, в то время как двое других

подошли на близкое расстояние. Один из них схватил мини-БПЛА с земли. Члены СММ громко обозначили себя как представители ОБСЕ на русском и английском языках. Четверо мужчин ушли с мини-БПЛА. Отдалившись на расстояние 15-20 м, один из них выпустил очередь (от трех до пяти выстрелов), попавшую в снег примерно в пяти метрах от транспортного средства СММ, за которым укрывались члены патрульной группы. (...) Ранее в тот же день, около 12:15, двое мужчин, вооруженных АК-47, и в военной камуфляжной одежде, характерной для членов «ДНР», участвовали в разговоре с патрульным членом СММ в центре не контролируемого правительством села Пикузы (ранее Коминтерново, в 23 км к северо-востоку от Мариуполя). Один из них, очевидно, намереваясь продемонстрировать, что его огнестрельное оружие функционирует, направил оружие в воздух и выстрелил очередью»[6].

Первоначально СММ было поручено собирать информацию и сообщать о ситуации в сфере безопасности на местах, отслеживать нарушения прав человека и содействовать диалогу в целях содействия сокращению напряженности и укреплению мира, стабильности и безопасности[7], но вскоре СММ стала уже играть ведущую роль в мониторинге соблюдения Минских соглашений, подписанных в сентябре 2014 г. и феврале 2015 г. Она взяла на себя новые обязанности, такие как контроль за прекращением огня, проверка отвода тяжелого оружия и контроль за российско-украинской государственной границей, что обычно осуществляется военными миротворческими операциями, то есть вооруженными миротворцами[8].

Хотя некоторые из государств-участников задавалась вопросом о том, не достигла ли ОБСЕ пределов того, что может достичь гражданская миротворческая операция в зоне военных действий, явного призыва вывести СММ из восточной Украины не звучало, как отмечает

Уолтер Кемп[9]. И в то время как некоторые указывали на ограничения СММ и считали, что гражданский характер миссии неадекватен в условиях конфликта, другие считали, что именно гражданский характер миссии ОБСЕ является ее активом, из-за которого всем сторонам проще принять ее развертывание и рассматривать ее как нейтрального актора[10]. Во-первых, очень сомнительно, что Россия согласилась бы на развертывание вооруженной миротворческой операции ООН. А в связи с тем, что ЕС считался стороной в конфликте, который якобы вспыхнул из-за Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной, то же самое можно было бы сказать и о миссии ЕС[11]. Во-вторых, хотя безоружные наблюдатели ОБСЕ были абсолютно беззащитными в случае насильственных нападений, именно из-за их уязвимости ни одна из сторон не воспринимала наблюдателей ОБСЕ как угрозу[12]. В-третьих, СММ ОБСЕ пользуется политическим авторитетом и поддержкой всех 57 государств-участников ОБСЕ, включая Российскую Федерацию. И, в-четвертых, неприсутствие ОБСЕ означало бы прекращение какого-либо международного присутствия в регионе, и, поскольку казалось, что «нет жизнеспособных альтернатив (…), приоритет заключался в том, чтобы обеспечить безопасность наблюдателей при сохранении присутствия СММ в регионе»[13].

Операции в зонах конфликта и войны очень опасны – это надо четко понимать. Однако я полностью поддерживаю Стефани Лихтенштейн, когда она пишет: «Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ (СММ) является единственной организацией, действующей на местах на востоке Украины, которая предоставляет беспристрастные факты о запутанном конфликте, продолжающемся с 2014 г. Последние три года СММ ОБСЕ выполняла важную работу в опасной конфликтной среде, за которую она получает слишком мало внимания и признания. (…) СММ ОБСЕ должна продолжать идти вперед. Деятельность, которую миссия выполняет, слишком важна, чтобы ее можно было

остановить или сократить. СММ ОБСЕ заслуживает полной поддержки со стороны всех государств-участников ОБСЕ»[14].

Ежегодник ОБСЕ 2017 г. открывается статьей Гернота Эрлера, немецкого «мистера ОБСЕ» в 2016 г., который бросает ретроспективный взгляд на председательство Германии в ОБСЕ в 2016 г. и рассуждает о том, как текущие события и новые деструктивные силы влияют на многосторонность, от которой зависит вся ОБСЕ. Бывший генеральный секретарь ОБСЕ Ламберто Заньер вспоминает свои годы пребывания на этом посту и предлагает свое личное мнение о том, как сделать ОБСЕ «более эффективной и продуктивной». По его словам, «… для этого необходимо не только создание нового потенциала, но и, прежде всего, пересмотр некоторых основополагающих стратегий и структур, лежащих в основе деятельности ОБСЕ». Затем Сергей Уткин из московского Института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН) исследует вопрос о том, насколько справедливо распространенное мнение о том, что «Россия предпочитает двусторонние соглашения многосторонним, так как первые больше подходят для обеспечения интересов Москвы».

Одним из государств-участников ОБСЕ, оказавшихся в центре внимания в 2017 г., стала Турция, где политическая ситуация после референдума, резко увеличившего президентские полномочия, стала темой для статьи Олафа Ляйсе. Алена Высоцкая-Гедеш-Виэйра описывает, как усилия Беларуси по поддержке дипломатических переговоров касательно конфликта в Украине привели к беспрецедентному усилению международной активности страны. Наконец, Азам Исабаев рассматривает ситуацию в Узбекистане после первой мирной передачи президентской власти с момента обретения независимости.

В разделе, посвященном предотвращению конфликтов и урегулированию споров, Уолтер Кемп рассказывает о текущей работе Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ (СММ) в Украине. В частности, он описывает политические и оперативные задачи, стоящие перед ОБСЕ в контексте

этого конфликта, и обсуждает возможности и ограничения гражданской миссии, действующей в зоне военных действий. Пал Дунаи, чья статья также связана с конфликтом в Украине, фокусируется на нынешней политической ситуации и некоторых возможных долгосрочных международных последствиях. Бывший глава миссии ОБСЕ в Молдове Уильям Х. Хилл рассматривает усилия по возрождению процесса урегулирования приднестровского конфликта, в то время как Симоне Геррини и Мария-Александра Мартин обращаются к недавней работе миссии ОБСЕ в Скопье. Также в этом разделе Харри Цимитрас и Айла Гюрель-Моран из Кипрского центра PRIO (Институт исследований мира в Осло) обращаются к конфликту, который, как иногда кажется, игнорируется в контексте ОБСЕ: возможность возобновления мирных переговоров на Кипре.

В статье под заголовком «Замороженные» права человека в Абхазии, Приднестровье и Донбассе: роль ОБСЕ в неустойчивой системе международных механизмов защиты прав человека» Лия Нойкирх рассматривает, как функционируют механизмы защиты прав человека в «замороженных» конфликтах, особенно на сепаратистских территориях, которые долго остаются в состоянии правовой неопределенности. Вопросы кибербезопасности и безопасности ИКТ стали очень значимы в повестках дня государств-участников ОБСЕ, поэтому Велимир Радичевич из Департамента по противодействию транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ обсуждает, что необходимо сделать для усиления глобальной киберстабильности в отношениях между государствами и снижения напряженности и риска конфликтов, которые могут возникнуть в результате использования информационных технологий. Беньямин Шаллер занимается интересным регионом, который до сих пор не играл роли в контексте ОБСЕ, но для которого сотрудничество в рамках ОБСЕ и, в частности, мер укрепления доверия и безопасности ОБСЕ (МДБ) могло бы служить моделью: Арктика. В заключении этого раздела Дженнивер Зеринг и Эзра Буттанри рассмотрят жизненно

важную экологическую работу Орхусских центров ОБСЕ через 25 лет после подписания Орхусской конвенции.

В разделе, посвященном институтам и структурам ОБСЕ, Астрид Турс предоставляет личный ретроспективный взгляд на свою деятельность в качестве Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ).

Наконец, в разделе, посвященном внешним связям и влиянию ОБСЕ, Мариэтта С. Кёниг и Каролин Пёшке обсуждают успехи и недостатки работы Азиатского партнерства ОБСЕ по сотрудничеству в период недавних председательств в Контактной группе для партнеров в Азии, последним из которых была Германия – в 2017 г. В заключительной статье Лоик Симоне дает блестящий и исчерпывающий обзор отношений между ОБСЕ и НАТО как двух ключевых элементов архитектуры европейской безопасности.

Мы признательны Действующему председателю ОБСЕ в 2017 г., министру по делам Европы, интеграции и иностранных дел Австрии Себастьяну Курцу за его предисловие в этом году.

Издатели и редакционная коллегия хотели бы поблагодарить всех наших авторов за их статьи и сотрудничество. Именно их творческий подход, опыт и участие сделали Ежегодник возможным и уникальным.

В интервью, которое в сентябре 2017 г. дал недавно назначенный Генеральный секретарь ОБСЕ Томас Гремингер есть верное наблюдение: «То, что ОБСЕ снова появилась на политическом радаре означает, что безопасность в Европе не в лучшем состоянии. Потому что, когда мы становимся заметными, это означает, что есть проблемы – и они действительно есть, такие как кризис в Украине»[15].

Однако именно в случаях кризисов и конфликтов ОБСЕ необходима – как беспристрастный наблюдатель и посредник. И именно кризис в Украине и вокруг нее позволил ОБСЕ показать свою оперативность: команда СММ начала работу в Киеве 22 марта 2014 г.– менее чем через 24 часа после того, как на основе консенсуса Постоянный совет

одобрил мандат миссии в пятницу вечером, 21 марта. Три дня спустя несколько групп были развернуты в регионах за пределами Киева и в течение недели наблюдатели СММ были развернуты во всех местах, указанных в решении Постоянного совета[16]. С тех пор СММ и ОБСЕ в целом выполняли свою роль наблюдателя и посредника лучше, чем это могли бы сделать другие. Более того, ОБСЕ решительно способствует поддержанию диалога между Россией и Украиной. В этом контексте следует также выделить Трехстороннюю контактную группу под председательством представителя Действующего председателя ОБСЕ.

Несмотря на «очень конфронтационную риторику» между Россией и западными государствами, несмотря на многочисленные конфликты, растущий национализм и снижение доверия, генеральный секретарь Гремингер замечает, что «существует понимание, что нужно говорить друг с другом, несмотря на все расхождения. Здесь ОБСЕ выступает в качестве платформы»[17]. Очевидная слабость ОБСЕ в конечном итоге оказывается ее силой: «Мы можем говорить о чем угодно. Это то, что может предложить ОБСЕ», – пишет немецкая газета[18]. Автор статьи называет ОБСЕ «средством укрепления отношений», «групповой терапией для международных организаций»[19] – где «групповая терапия» подразумевает традицию тихой дипломатии ОБСЕ. Таким образом, во времена кризиса, похоже, нужно больше терапевтов – беспристрастных посредников, наблюдателей и тех, кто умеет урегулировать гражданские конфликты. Для этого ОБСЕ нуждается в поддержке своих государств-участников: «ОБСЕ нуждается не в некоей силе, которая ее защитит, а в приверженности стран-участниц»[20]. И я хотел бы добавить, что для этого нужны люди, на которых он может положиться. В этом контексте бывший генеральный секретарь Ламберто Заньер пишет: «Работая в широком спектре международных организаций, я могу с уверенностью сказать, что сотрудники ОБСЕ входят в число наиболее преданных и эффективных». Одним из таких преданных сотрудников был Джозеф Стоун.

## *Примечания:*

**1.** Organization for Security and Co-operation in Europe. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine. Spot Report: One SMM patrol member dead, two taken to hospital after vehicle hits possible mine near Pryshyb. Kyiv, 23 April 2017 // https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/312971. См. также: OSCE Identifies American Moni¬tor Killed in Eastern Ukraine.RadioFreeLiberty/RadioEurope.2017.24 April// https://www.rferl.org/a/ukraine-dead-osce-paramedic-named-joseph-stone/28449349.html; Кемп У. Гражданское население в зоне военных действий: ОБСЕ в Восточной Украине // Ежегодник ОБСЕ 2017 [в данном издании].
**2.** См.: Кемп У. Цит. раб.
**3.** См.: там же.
**4.** См. также: United States Mission to the OSCE. Response to OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine Chief Monitor Ertugrul Apakan as delivered by Chargé d'Affaires, a.i. Kate M. Byrnes to the Permanent Council. Vienna, April, 27, 2017. PC.DEL/547/17. 28 April 2017 // https://www.osce.org/permanent-council/315026.
**5.** OSCE. Daily Report. Latest from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), based on information received as of 19:30, 18 April 2017. Kyiv, 19 April 2017 // https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/312281.
**6.** OSCE. Spot Report by the Special Monitoring Mission to Ukraine: Armed men open fire close to SMM in Yasynuvata and Pikuzy.Kyiv, 25 February 2017 // https://www.osce.org/ukraine-smm/301821.
**7.** См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный совет. Решение № 1117. Размещение Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине. PC.DEC/1117.21 March 2014 // https://www.osce.org/ru/pc/117108?download=true.
**8.** См.: Meier L. D. OSCE Peacekeeping – Conceptual Framework and Practical Experience // OSCE Yearbook 2016/ Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Ham¬burg (ed.). Baden-Baden, 2017. Pp. 149-163. Здесь: p. 159.
**9.** См.: Кемп У. Цит. раб.
**10.** См.: Liechtenstein S. «OSCE, keep going!» // Security and Human Rights Monitor. 2017. 27 April // https://www.shrmonitor.org/osce-keep-going.
***11.*** См.: Кемп У. Цит. раб.
**12.** См.: Meier L. D. Цит. раб. Здесь: pp. 158-159.
**13.** Кемп У. Цит. раб.
**14.** Liechtenstein S. Цит. раб.
**15.** Цит. по: Liechtenstein S., Seifert T. Die schlaflosen Nächte des OSZE-Chefs [Бессонные ночи главы ОБСЕ]. Wiener Zeitung.at. 2017. 8 September // https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/europa/europastaaten/915766_Die-schlaflosen-Naechte-des-OSZE-Chefs.html.
**16.** См. Нойкирх К. Специальная мониторинговая миссия в Украине: оперативные вызовы и новые горизонты // Ежегодник ОБСЕ 2014: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2017. – С. 213-229. Здесь: С. 215.
**17.** Цит. по: Liechtenstein S., Seifert T. Цит. раб.

**18.** Teuffel F. Die stille Diplomatie der OSZE: Mehr internationale Gruppentherapie, bitte! [Тихая дипломатия ОБСЕ: Больше международной групповой терапии, пожалуйста!] // Der Tagesspie¬gel. 2017. 11 April // https://www.tagesspiegel.de/politik/die-stille-diplomatie-der-osze-mehr-internationale-gruppentherapie-bitte/19660510.html.
**19.** Там же.
**20.** Там же.

# Часть I. Развитие ситуации

## ОБСЕ и европейская безопасность

*Гернот Эрлер*

# «Возобновление диалога – возрождение доверия – восстановление безопасности»: председательство Германии в ОБСЕ в 2016 г. Личная ретроспективная оценка и взгляд в будущее – ОБСЕ в 2025 г.

## Председательство Германии в ОБСЕ в 2016 г. в ретроспективе

Я считаю, что итоги председательства Германии в ОБСЕ можно подвести в нескольких тезисах.

*Во-первых,* взять на себя ответственность за ОБСЕ и, следовательно, за европейскую архитектуру безопасности было правильным решением. Именно в связи с тем, что баланс сил в сфере безопасности в Европе оказался ближе к критическому, чем когда-либо после окончания холодной войны, германское председательство стремилось способствовать укреплению принципов многосторонности и основанного на правилах порядка, взяв на себя обязательство по активизации деятельности ОБСЕ. Организация остается единственным форумом, где диалог между всеми сторонами продолжается, хотя он все больше становится диалогом противников и в меньшей степени – единомышленников или, по крайней мере, уважаемых партнеров, как это было в первые дни Парижской хартии.

В нынешних условиях продолжающегося ухудшения отношений с Россией, разрушения нормативной базы ОБСЕ, отсутствия существенного прогресса в реализации Минских договоренностей по конфликту в Украине и вокруг нее, вспышки неурегулированного нагорно-карабахского конфликта в апреле 2016 г. в период председательства Германии у нас не было другого выбора, кроме как сосредоточиться хотя бы на сдерживании негативных тенденций, предотвращении возникновения новых конфликтов и защите достигнутого ОБСЕ от растущего сопротивления, особенно в человеческом измерении.

Унаследованная нами неутешительная ситуация означала отсутствие каких-либо гарантий успеха нашего председательства в ОБСЕ. Тем не менее, мы смогли расставить приоритеты по нескольким ключевым направлениям, перечисленным далее.

Министры иностранных дел государств-участников ОБСЕ на Белградском заседании Совета министров в 2015 г. прямо просили предоставить им больше возможностей для диалога. 1 сентября 2016 г. в ответ на это впервые за многие годы было проведено неофициальное совещание министров ОБСЕ, получившее много положительных отзывов. Формат, который мы использовали в Потсдаме, подхватила председательствовавшая в ОБСЕ в 2017 г. Австрия и провела 11 июля еще одну такую встречу, посвященную темам борьбы с терроризмом и политики безопасности и контроля над обычными вооружениями. Этот формат также должен быть продолжен будущей председательствующей стороной.

Там, где это было целесообразно и практично, для обеспечения большей преемственности и тематической стабильности мы привлекали Тройку ОБСЕ, состоящую из предыдущей, действующей и будущей председательствующих сторон. Принятие главами МИД Германии, Австрии и Италии на заседании Совета министров в Гамбурге повестки дня будущего председательства в ОБСЕ создало новый импульс и определило рамки приоритетных

направлений деятельности Организации: разработка новых форм диалога, укрепление устойчивого урегулирования конфликтов, восстановление контроля над обычными вооружениями, совместное решение глобальных проблем и создание такой ОБСЕ, которая будет более способна достигать результатов[1].

И, наконец, мы смогли определить экономическую взаимосвязанность (то есть взаимосвязи, интеграцию и экономическое сотрудничество – что также может помочь в укреплении политического доверия) и миграцию как две новые ключевые политические темы в рамках ОБСЕ и придать каждой из них конкретную форму посредством решения Совета министров. Мы также расширили обсуждение вопросов киберпространства, включив эту тему во все три измерения ОБСЕ, и смогли достичь консенсуса относительно принятия весной 2016 г. второго пакета мер укрепления доверия в области кибербезопасности. ОБСЕ оказалась единственной организацией как регионального механизма в соответствии с главой VIII Устава ООН, принимающей подобного рода меры. Другие регионы

*Неформальная встреча министров иностранных дел ОБСЕ. Потсдам, мост Глиникер, 1 сентября 2016 г. © Photothek*

мира, такие, как Восточная Азия, смотрят на ОБСЕ и хотят перенять ее опыт в этом отношении.

*Во-вторых,* при мысли о более эффективной ОБСЕ приходится делать глубокие оговорки относительно пространства «к востоку от Вены». Тем не менее, в ходе своего председательства Германия приложила значительные усилия, чтобы стимулировать преодоление устаревшего мышления и укрепление потенциала Организации.

Одна из главных задач – расширение возможностей ОБСЕ на всех стадиях конфликтного цикла, в частности в отношении урегулирования гражданских кризисов, в целях укрепления роли ОБСЕ как регионального механизма в соответствии с главой VIII Устава ООН. Поэтому в 2016 г. мы инициировали диалог между государствами-участниками и в течение года своего председательства организовывали конференции, на которых обсуждали такие темы, как посредничество, содействие диалогу, раннее предупреждение, кризисное реагирование и стратегии прочного мира. В сентябре 2016 г. на полях Генеральной Ассамблеи ООН ряд министров иностранных дел приняли участие в параллельном мероприятии высокого уровня по совершенствованию механизмов урегулирования гражданских кризисов и ОБСЕ как регионального механизма в соответствии с главой VIII Устава ООН.

Однако, несмотря на организацию специального выездного совещания для послов ОБСЕ по теме конфликтного цикла и тщательную подготовку проектов соответствующих решений, германскому председательству не удалось на переговорах перед заседанием Совета министров достичь консенсуса между государствами-участниками ОБСЕ относительно дальнейших практических шагов, таких, как предоставление генеральному секретарю ОБСЕ небольшого фонда для укрепления способности ОБСЕ реагировать на развивающиеся кризисы. Тем не менее, среди государств-участников ОБСЕ сложился весьма широкий консенсус в пользу продолжения интенсивной работы по этой теме. В оперативном плане нам, по крайней

мере, удалось поставить на постоянную основу практическое сотрудничество с другими организациями; в частности, в ОБСЕ создан постоянный пост сотрудника ООН по связи, который будет, помимо прочего, способствовать принятию ОБСЕ стандартов ООН.

В период своего председательства Германия посвятила много внимания теме правосубъектности ОБСЕ, так как практические ограничения, которые мешают Организации эффективно предотвращать конфликты и урегулировать кризисы, очевидны: Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов не имеет возможности возглавлять кризисные операции, как, например, Специальная мониторинговая миссия (СММ) в Украине; ОБСЕ ограничена в своей способности заключать контракты в таких областях, как проведение тендеров на предоставление услуг, а заключением трудовых договоров часто приходится заниматься председательствующей в ОБСЕ стране.

Еще одним достижением Германии во время ее председательства в ОБСЕ стало своевременное принятие бюджета Организации. Хотя это должно быть формальностью, слишком часто новому председательству приходится бороться за принятие бюджета. Это не было исключением и в случае с Германией, и только в канун нового 2015 г., за день до нашего вступления в должность, удалось, наконец, преодолеть жесткое сопротивление ряда государств-участников, в частности благодаря интенсивным усилиям федерального министерства иностранных дел Германии на самых высоких уровнях. Следует особенно отметить, что нам удалось создать четыре новые должности в Центре предотвращения конфликтов, чтобы помочь ему справиться с резким ростом объема работы, с которым ему пришлось столкнуться, отчасти в результате деятельности СММ.

Еще одним нашим достижением в период председательства я считаю то, что в сложных условиях и при яростном противодействии со стороны ряда государств-участников нам удалось добиться того, что самое важное

ежегодное мероприятие в человеческом измерении ОБСЕ – Заседание по реализации мер по вопросам человеческого измерения – было проведено в Варшаве в соответствии с планом.

С другой стороны, вызывает глубокое сожаление и не предвещает ничего хорошего для свода ценностей ОБСЕ то, что, несмотря на наши неустанные усилия, упрямство ряда государств к востоку от Вены сделало невозможным достижение консенсуса по ключевым проектам решений по человеческому измерению на заседании Совета министров в Гамбурге. В качестве примеров можно привести предложенное определение антисемитизма, важное для таких областей, как уголовное правосудие и образование, и проекты решений о свободе мнений и средствах массовой информации. Тем не менее, проведя конференции на высоком уровне, посвященные, например, терпимости и разнообразию, мы внесли вклад в обеспечение продолжения работы ОБСЕ над важными общественно значимыми вопросами, одновременно выступая против популизма и нетерпимости.

Вызывает глубокое сожаление также тот факт, что в период председательства Германии не было принято никаких решений о назначении преемников ушедших в отставку Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств. Несмотря на наши энергичные усилия, необходимого консенсуса достичь не удалось. В целом стало ясно, что кадровые вопросы и ежегодные обсуждения бюджетов и мандатов полевых операций дают слишком много возможностей тем, кто стремится чинить препятствия работе ОБСЕ.

*В-третьих:* между западными партнерами и союзниками также могут быть разногласия по вопросам, касающимся ОБСЕ, и они не пользуются всеми преимуществами, которые может предложить ОБСЕ. До сих пор ЕС не в полной мере использовал потенциал ОБСЕ в качестве инструмента

своей общей внешней политики и политики безопасности. Что касается вопросов бюджета, то ряд крупных государств-членов ЕС, в частности, не признают ту роль, которую ОБСЕ играет в укреплении общих западных ценностей и интересов, и не желают вкладывать в Организацию больше средств. Сохранение политики нулевого номинального роста означает, что и без того скудный бюджет ОБСЕ – чуть менее €139 млн в 2017 г., при том, что в 2016 г. он составлял примерно €141 млн, – в реальном выражении из года в год сокращается, что приводит к постепенной потере привлекательности ОБСЕ по сравнению с другими организациями.

Кроме того, в 2016 г. в очередной раз со всей очевидностью проявился соблазн использовать ОБСЕ, прежде всего, в качестве форума для споров и словесной конфронтации, хотя это, как правило, приводит к поляризации среди государств-участников, а не к выработке общих интересов. Принимая это во внимание, едва ли удивительно, но по-прежнему неудовлетворительно, что ЕС не принимает столь эффективного участия в процессе принятия решений ОБСЕ, как следовало бы, особенно с учетом того, что члены ЕС составляют около половины государств-участников ОБСЕ и вносят в бюджет Организации более 70% средств. То, что в ОБСЕ четыре года подряд председательствуют государства ЕС (Германия в 2016 г., Австрия в 2017 г., Италия в 2018 г., Словакия в 2019 г.), предоставляет ЕС возможность продвинуть процесс пересмотра бюджета и, помимо прочего, поставить под сомнение целесообразность продолжения политики нулевого номинального роста.

*В-четвертых:* Германия упорно работала над укреплением инструментов ОБСЕ по урегулированию конфликтов, в частности, тогдашний федеральный министр иностранных дел Франк-Вальтер Штайнмайер совершил многочисленные поездки в районы конфликтов: дважды в Украину, а также в Молдавию, включая Приднестровье, в Центральную Азию и на Кавказ. Однако ОБСЕ не может

решить какие-либо конфликты без политической воли государств-участников; в лучшем случае она может лишь сдерживать их.

Акцент на урегулировании кризиса в Украине и вокруг нее был вполне ожидаемым: тесно сопровождая работу СММ на политическом уровне и предоставляя оперативную поддержку в таких областях, как набор персонала, финансирование и обеспечение безопасности миссии, мы способствовали еще более эффективному выполнению представителями СММ их растущего круга задач, включая более тесную интеграцию с Трехсторонней контактной группой и Нормандским форматом.

Что касается все еще опасного нагорно-карабахского конфликта, то, хотя боевые действия, вспыхнувшие в апреле 2016 г., были самыми ожесточенными за последние 20 с лишним лет, оказалось возможным, по крайней мере, сдержать его с помощью дипломатии и посредничества, и хрупкое перемирие было восстановлено. После этого по инициативе президентов Армении и Азербайджана германское председательство разработало предложения по расширению мониторинговой группы, подчиненной личному представителю председателя ОБСЕ по урегулированию конфликта Анджею Каспршику, а также по механизмам расследования нарушений режима прекращения огня. К сожалению, ни одно из этих предложений пока не принято. Целенаправленно проводя стратегию маленьких шагов, мы смогли добиться ряда конкретных улучшений в конфликтных ситуациях, остающихся замороженными: в приднестровском конфликте нам удалось не только организовать первую за несколько лет официальную встречу в формате «5+2» (две стороны конфликта, ОБСЕ, Украина и Россия в качестве посредников плюс США и ЕС в качестве наблюдателей), но также и достичь соглашения о конкретных шагах в области образования и транспорта (Берлинский протокол) – признании приднестровских дипломов и номерных знаков транспортных средств, а также решения Совета Министров об окончательном разрешении конфликта.

Что касается конфликта в Грузии, то на женевских международных дискуссиях с участием Грузии, России, США и представителей самопровозглашенных образований Южной Осетии и Абхазии под совместным председательством ООН, ОБСЕ и ЕС были успешно возобновлены ранее приостановленные Механизмы предотвращения и реагирования на инциденты на административных границах внутри Грузии.

*Разрушенный мост в Славянске, Украина. © Photothek*

Таким образом, в целом, несмотря на эпизодические попытки простого урегулирования кризисов, в области необходимого сейчас урегулирования затяжных конфликтов удалось достичь немногого. В этом плане ясно одно: при помощи имеющихся у нее инструментов ОБСЕ эти конфликты урегулировать не может. В ее силах лишь сдерживать их и смягчать их гуманитарные последствия. Не может быть никакого решения без однозначной политической воли всех сторон конфликта.

*Пятое:* нам удалось вновь подтвердить роль ОБСЕ как центральной платформы для диалога по вопросам

безопасности в Европе. Возможно, наиболее важным решением гамбургского заседания Совета министров стало объявление о начале «структурированного диалога» по текущим и будущим вызовам и рискам для безопасности в регионе ОБСЕ. Деятельность в этих рамках уже началась, и на неофициальной встрече министров иностранных дел ОБСЕ в июле 2017 г. был представлен первый доклад о ходе работы. Отдельными государствами-участниками для обсуждения тем восприятия угроз, военных учений и конфигурации сил, а также вопросов, касающихся действующей системы европейской безопасности, основанной на общих правилах, и недостаточной реализации существующих режимов контроля над вооружениями, таких как Венский документ, был проведен ряд встреч с участием высокопоставленных представителей государств ОБСЕ под председательством посла Германии в ОБСЕ Эберхарда Поля. На официальном заседании Совета министров в декабре 2017 г. министры приняли к сведению доклад, позволяющий продолжение структурированного диалога и переход к операционному этапу, на котором государства-участники ОБСЕ с привлечением военных экспертов согласуют метод представления информации о размещении вооруженных сил и военных учениях в регионе ОБСЕ («составление карты») как средство создания общепризнанной военной базы фактов, которая может послужить повышению доверия и предсказуемости.

С точки зрения Германии, было бы желательно, чтобы эта инициатива впоследствии была расширена и охватила тему контроля над обычными вооружениями в Европе. Более чем десять лет спустя после того, как Россия фактически вышла из Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), а также учитывая, что Россия препятствует необходимой модернизации Венского документа, настало время заложить основу для новых инструментов контроля над вооружениями. Мы хотим и впредь вносить свой вклад в эти усилия таким образом, чтобы оставаться верными

нашему двухвекторному подходу: с одной стороны, оправданные, соразмерные и сугубо оборонительные меры, а с другой – конкретные предложения о диалоге с Россией по вопросам безопасности.

Важнейшим делом германского председательства – именно с учетом приостановления Россией действия ДОВСЕ – были наши последовательные усилия по обеспечению существенной модернизации Венского документа. С этой целью Германия вместе с другими государствами-участниками ОБСЕ внесла ряд конкретных предложений по укреплению механизмов снижения риска, повышению транспарентности в военной области, принятию более эффективных мер контроля и укреплению ОБСЕ как беспристрастного актора. Очень многие государства-участники ОБСЕ согласны с нашим подходом, в соответствии с которым для обеспечения безопасности и сотрудничества в Европе по-прежнему необходима существенная модернизация Венского документа.

*В заключение:* вкладываться в ОБСЕ и работать над формированием доступных в ее рамках инструментов имеет смысл. Столкнувшись с ощутимым скептицизмом со стороны ряда государств-участников, мы успешно расширили политический диалог в рамках Организации, создав возможности для новых партнеров, в том числе представителей гражданского общества, как, например, показала проведенная председательствующей стороной в Берлине в мае 2016 г. Конференция «Взаимосвязанность в интересах торговли и инвестиций». Она не только собрала 900 участников из более чем 60 государств, но и способствовала вовлечению частного сектора в мероприятия ОБСЕ, причем более половины участников конференции представляли бизнес-сообщество. Весьма отрадно решение австрийского председательства в ОБСЕ продлить нашу инициативу и сохранить в своей повестке дня тему взаимосвязанности.

Более 90 информационно-пропагандистских мероприятий были направлены на повышение осведомленности организаций гражданского общества о возможностях в ряде областей, в которых ОБСЕ может оказать поддержку. На гамбургском заседании Совета министров впервые было создано пространство для содействия контактам между правительственными делегатами и представителями гражданского общества, а также были проведены мероприятия по широкому кругу актуальных ключевых вопросов ОБСЕ. Большое количество положительных отзывов об этом новом формате, полученных после гамбургского заседания, должно стимулировать создание подобных возможностей в будущем.

И, тем не менее, концепция многосторонней безопасности в пространстве ОБСЕ в настоящее время ставится под сомнение сильнее, чем когда-либо после окончания холодной войны. Этому есть много самых разных причин: российский фактор, изоляционистские тенденции в США, растущая самоуверенность государств-участников ОБСЕ в таких регионах, как Центральная Азия, рост национализма и популизма. Впрочем, единственно возможная позиция Германии – просто как следствие нашей глубокой интеграции в международные политические и экономические структуры – это поддержка укрепления многосторонности, основанного на правилах порядка и международного права. Поиск союзников для этого, особенно на пространстве ОБСЕ, и продолжение этой работы с доверенными партнерами и друзьями останутся приоритетной задачей германской внешней политики в ближайшем будущем. Мы можем следовать этому курсу в рамках ОБСЕ, расширяя повестку дня Организации, чтобы охватить новые вызовы, что позволит нам продемонстрировать конкретные преимущества сотрудничества, включая взаимосвязанность, контроль над обычными вооружениями, миграцию и выполнение существующих обязательств ОБСЕ в человеческом измерении.

# «ОБСЕ-2025»: позитивное видение

В 2025 г. ОБСЕ по-прежнему будет одной из крупнейших в мире организаций по сотрудничеству в области безопасности. Она продолжит выполнять свою работу – как обычно. На ее крупных мероприятиях почти все из 57 государств-участников по-прежнему будут охотно выступать со своими заявлениями (обычно заранее подготовленными). Затем настанет очередь государств-партнеров. Не все ораторы будут соблюдать установленный лимит времени, в особенности представители не самых крупных государств-участников. Повторы во всех этих выступлениях неизбежны. Наверное, не менее важно, чтобы присутствующие знакомились друг с другом, регулярно виделись, участвовали в беседах на полях официальной программы. ОБСЕ работает таким же образом, как и другие крупные организации.

Некоторые элементы этого *modus operandi* приводят к установлению личных контактов. Со времени начала конфликта в Украине ни одна конференция ОБСЕ не проходила без более или менее острого обмена мнениями между представителями России и Украины. Еще более длительную историю имеют столь же предсказуемые столкновения между представителями Армении и Азербайджана, которые нередко возникают в связи с пунктами повестки дня, не имеющими никакого отношения к нагорно-карабахскому конфликту.

Попытки изменить этот устоявшийся и привычный стиль работы даже не предпринимаются, так как заведомо обречены. Единственное, что, как представляется, имеет некоторую перспективу, – это «аддитивный подход». Германия в период своего председательства успешно реализовала идею проведения неофициального совещания на уровне министров – с ограниченным числом участников и предпочтительно без подготовленных заявлений – как дополнения к годовой программе, а не замены какого-либо

проверенного временем мероприятия в календаре ОБСЕ. Австрия поддержала это нововведение, которое, возможно, станет «новой традицией ОБСЕ». Это не революционное изменение, а ответ на очевидную необходимость диалога.

Можно представить себе и другие значительные изменения в методах работы ОБСЕ, но они вряд ли станут решающими для репутации и успеха «ОБСЕ-2025». Тем не менее, политический успех настоятельно необходим. Вряд ли можно сказать, что большинство крупных тематических конференций, которыми председательствовавшая в 2016 г. Германия оправданно гордится, были признаны всем миром. Широкомасштабный подход ОБСЕ по столь многим темам восходит к гравитационному притяжению всеобъемлющего процесса СБСЕ и созданию «трех корзин». Однако, прежде всего, ОБСЕ рассматривается как организация по вопросам безопасности. И поэтому судят о ней с точки зрения конкретных политических результатов.

ОБСЕ играет жизненно важную роль в «затяжных конфликтах» в Армении и Азербайджане, Грузии, Молдавии. Все три, давно называемые «замороженными конфликтами», начинались как кровопролитные войны, унесшие в недавнем прошлом много жизней, но все же там заметны попытки не допустить сползания в вооруженный конфликт, не ожидая десятилетиями прорыва, который позволит найти мирное политическое решение. ОБСЕ несет ответственность за эти усилия, будь они в формате Минской группы, переговоров «5+2» или международных дискуссий в Женеве. Тем не менее, у затронутого конфликтами населения складывается впечатление, что эти процессы ведут в никуда; конфликты, как представляется, находятся скорее под бюрократическим управлением, чем на пути к политическому урегулированию. Эта критика несправедлива, так как возлагает слишком мало ответственности на крупные державы, вовлеченные в конфликты, но на самом деле она подрывает авторитет ОБСЕ.

В особенности это относится к конфликту в Украине. Без отважных наблюдателей СММ ОБСЕ у нас не было

бы достоверной информации о конфликтной ситуации на местах. И без ОБСЕ Трехсторонняя контактная группа в Минске и четыре ее рабочие группы не смогли бы продолжить свою незаменимую подготовительную работу по поиску политического урегулирования конфликта (задача, которую поставил перед собой «нормандский формат»). Проблема здесь в том, что, несмотря на СММ и Трехстороннюю контактную группу, боевые действия продолжаются ежедневно и унесли уже более 10 тысяч жизней. 12 февраля 2015 г. подписаны состоящие из 13 пунктов Минские соглашения – обязывающий график мирного урегулирования, – но они попросту не соблюдаются даже в части прекращения огня, которое является их первым пунктом. Разумеется, никто не может винить в этом ОБСЕ, но Организация – это видимая часть политического процесса, который в лучшем случае может предотвратить активизацию и распространение военных действий, но пока не в состоянии осуществить прорыв, который мог бы привести к прочному невоенному урегулированию конфликта.

Убежден, что для «ОБСЕ-2025» нет ничего более важного, чем достижение политического успеха в конфликтах, в которые вовлечена ОБСЕ, но которые она не может разрешить самостоятельно. Всем известно, что кровавый конфликт на востоке Украины закончится тогда, когда и Москва, и Киев не только продемонстрируют политическую волю к прекращению боевых действий, но и будут действовать на этом направлении. ОБСЕ должна способствовать достижению успеха такого рода, что будет выгодно для нее в долгосрочной перспективе. И, несомненно, затянувшаяся работа, необходимая для полного осуществления Минского мирного плана, может потребовать от ОБСЕ даже больших усилий, чем в настоящее время. Достижение мира на востоке Украины жизненно важно для населения региона. Но это также важно для будущего ОБСЕ.

Мое видение «ОБСЕ-2025» имеет еще одну ключевую особенность: СБСЕ/ОБСЕ сама по себе – детище всеобъемлющего процесса укрепления доверия, исторически относящегося к заключительному этапу холодной войны и переходу к новому европейскому мирному порядку; этот процесс получил развитие в ходе крупных конференций СБСЕ. Его обязывающие каноны ценностей и правил – это Хельсинкский заключительный акт (1975 г.) и Парижская хартия для новой Европы (1990 г.). ОБСЕ не может существовать без взаимного доверия, и это не преувеличение.

Как я уже имел основания заметить, этому взаимному доверию в рамках большой семьи ОБСЕ был нанесен серьезный ущерб. В этом контексте было бы неправильно возлагать всю ответственность за утрату доверия на поведение России в начале конфликта в Украине в 2014 г. Аннексия Россией Крыма и поддержка Москвой сепаратистов на востоке Украины – не триггеры, а скорее результат процесса отчуждения между Востоком и Западом, который подрывал доверие на протяжении многих лет и корни которого уходят во времена распада Советского Союза, завершившегося в 1991 г. На этом долгом пути возник феномен «расходящихся нарративов», то есть совершенно несовместимых представлений об одном и том же политическом процессе. Запад ошибочно считал, что работает в партнерстве с Российской Федерацией, основанном, прежде всего, на интенсификации экономического сотрудничества и поддержке реформ и процессов модернизации («стратегическое партнерство», «партнерство для модернизации»), в то время как Москва переживала одно разочарование за другим из-за отказа Запада от создания «равного игрового поля», а особенно из-за отношений с США и политики расширения НАТО и ЕС на восток, которое Россия рассматривает как провокационные и антироссийские действия.

Разрушительное воздействие этого расхождения на фундамент взаимного доверия заметили со значительным

опозданием. Даже если в ближайшее время окажется возможным, как я надеюсь, найти прочное политическое решение конфликта в Украине и вокруг нее – самого тяжелого следствия долгосрочного процесса отчуждения, – фундамент доверия это не восстановит. Чтобы добиться этого, потребуется гораздо более широкий процесс примирения, который охватит те точки, в которых представления начали расходиться, и который будет включать дискуссии по ключевым понятиям, таким, как двойные стандарты в международной политике, вопрос о том, по-настоящему ли объективны совместно разработанные нормы и принципы, и так далее вплоть до вопроса о «новом мировом порядке» и ответственности крупных держав за формирование новой многополярной мировой системы.

Где можно было бы запустить процесс такого рода, чтобы он достиг нужного уровня? Я не вижу реальной альтернативы опоре на ОБСЕ, которая особенно пострадала от вышеупомянутой эрозии доверия. Германия, председательствуя в ОБСЕ в 2016 г., была права, начав двигаться в направлении гражданского общества. Было бы наивно надеяться, что главы правительств западных стран вдруг сядут за стол переговоров с президентом Путиным и обсудят утрату взаимного доверия в результате противоречивых представлений о политической реальности. Единственное научное учреждение ОБСЕ – Гамбургский исследовательский Центр ОБСЕ *(CORE)* – оказалось подходящим местом для начала проекта под названием «Исторические нарративы и уроки для ОБСЕ сегодня», в котором соответствующие субъекты гражданского общества объединились, чтобы рассмотреть процессы, происходившие на пути к Парижской хартии 1990 г. Это правильный подход, и он заслуживает поддержки. Но необходимо делать больше.

Что касается пути к «ОБСЕ-2025», то мне хотелось бы, чтобы были найдены возможности распространить этот дискурс на возобновление доверия в рамках ОБСЕ и приблизить его к уровню принятия политических решений.

Сейчас все мы втянуты в постоянно расширяющуюся «игру обвинений». Это касается не только боевых действий на линии соприкосновения на востоке Украины, где обе стороны обвиняют друг друга в нарушении режима прекращения огня, но и вопроса о политических прегрешениях в целом. Всякий раз, когда Запад критикует нарушение международного права в политике России в отношении Украины, ответом становится встречное обвинение, связанное с западной политикой в отношении, например, Косово или войны в Ираке. Мы должны найти выход из этой ловушки. И я не исключаю, что, в конечном счете, нам придется вернуться к примеру конференций СБСЕ 1970-х гг. В любом случае ОБСЕ остается тем местом, где восстановлению взаимопонимания, предсказуемости и доверия предоставляется шанс, который необходимо использовать.

И, последнее, что касается «ОБСЕ 2025»: я уже упоминал, что в 2016 г. тогдашний министр иностранных дел Германии Франк-Вальтер Штайнмайер предпринял попытку вернуть в повестку дня ОБСЕ разоружение и контроль над вооружениями – вопросы, которые занимали в ней важное место на протяжении всей истории Организации, достаточно вспомнить процесс ДОВСЕ. На пути по реализации этого подхода, который поддержало большое количество государств-участников и который стал известен как «Структурированный диалог», с тех пор сделан небольшой прогресс. Была достигнута первоначальная договоренность о «составлении карты» силовых позиций и военных учений. Путь, ведущий к решению вопросов контроля над обычными вооружениями, может быть еще долгим, и прежде чем мы придем к цели, необходимо будет преодолеть скептицизм и отсутствие готовности у многих государств-участников. Но кто, кроме ОБСЕ, в состоянии инициировать разворот, столь срочно необходимый, чтобы остановить устойчивый процесс военной эскалации вследствие конфликта в Украине?

Мы должны признать: обе стороны либо уже быстро перевооружаются, либо, по крайней мере, готовятся

к этому. Развертываются дополнительные войска, с каждым годом увеличивается количество и масштабы военных учений и маневров, военные самолеты без транспондеров почти ежедневно совершают пролеты без предварительного уведомления, причем часто их встречают перехватчики. Лишь удачному стечению обстоятельств мы обязаны тем, что пока никаких серьезных инцидентов не произошло. Некоторые наблюдатели рассматривают это как возвращение к условиям холодной войны.

ОБСЕ, чьи престиж и умение решать задачи способствуют успешному политическому урегулированию конфликта в Украине или «затяжных конфликтов», которая успешно стала ключевой платформой для восстановления утраченного доверия через примирение «расходящихся нарративов» и инициирования смены направления нынешнего процесса военной эскалации, и которая вернула в свою повестку дня разоружение и контроль над вооружениями – вот это мое личное представление об успешной и устремленной в будущее «ОБСЕ 2025».

## *Примечания:*

Мнения, содержащиеся в этом материале, принадлежат лично автору.

**1.** См.: Hamburg Declaration of the incoming OSCE Troika: A Strong OSCE for a Secure Europe. MC.GAL/11/16. 9 December 2016 // http://www.osce.org/cio/287946.

*Ламберто Заньер*

# Цель — сделать ОБСЕ сильнее на пороге неопределенного будущего

## Введение

Когда в июле 2011 г., всего через несколько месяцев после встречи на высшем уровне в Астане в 2010 г., призывавшей к достижению общего видения свободного, демократического, общего и неделимого сообщества в сфере безопасности, я вступил в должность Генерального секретаря ОБСЕ, я увидел необходимость придать новый импульс развитию Организации и повысить ее значение как ключевой платформы для инклюзивного диалога о безопасности и для сотрудничества на евроатлантическом и евразийском пространстве. В то время Организация едва ли осознавала, насколько важно было укрепить взаимное доверие между государствами-участниками.

Через шесть лет картина коренным образом изменилась. Регион ОБСЕ столкнулся с рядом серьезных вызовов в сфере безопасности, а уровень доверия и готовности к сотрудничеству остался крайне низким. Тем не менее ОБСЕ до сих пор широко признана как незаменимый субъект, который может собрать за столом всех игроков в регионе и при необходимости мобилизовать их на совместные действия. Такую репутацию Организация заслужила, прежде всего, своей быстрой реакцией на кризис в Украине и вокруг нее, который в начале 2014 г. стал для многих неожиданностью. Но так как кризис забирал большую часть энергии и ресурсов Организации, возможностей для дискуссии о том, как сделать ОБСЕ более эффективной и продуктивной и адаптировать её к вызовам в сфере безопасности в XXI веке, было немного.

В преддверии 40-й годовщины Хельсинкского заключительного акта в 2015 г. первые несколько лет после Астанинского саммита характеризовались острыми, но конструктивными дискуссиями о будущей роли ОБСЕ, проходившими первоначально в контексте диалогов *«V to V»* («от Ванкувера до Владивостока»), а затем в рамках процесса «Хельсинки +40». Однако кризис в Украине и вокруг нее ослабил этот процесс и лишил его практического значения. Аннексия Крыма в начале 2014 г. и последовавший за ней вооруженный конфликт на востоке Украины стали для ОБСЕ поворотной точкой. С одной стороны, эти события стали для Организации одним из наиболее серьёзных вызовов, с которыми она столкнулась после окончания «холодной войны». С другой стороны, они продемонстрировали сохраняющуюся значимость Организации, а также ее способность быстро, гибко и эффективно действовать в кризисной ситуации. Быстрая мобилизация инструментов и механизмов ОБСЕ, в особенности развертывание Специальной мониторинговой миссии (СММ) в Украине, предотвратили более крупный конфликт. На сегодняшний день ОБСЕ играет ключевую роль в международных усилиях по деэскалации ситуации и поискам мирного разрешения. СММ ведет мониторинг ситуации на местах и, в первую очередь, следит за выполнением достигнутого в Минске соглашения о прекращении огня и связанным с ним отводом тяжелых вооружений. Кроме того, она помогает местному населению в восстановлении критически важной инфраструктуры и пересечении линии соприкосновения, а также содействует проведению переговоров о прекращении огня на местах. В то же время следует отметить, что конфликт в значительной степени подорвал доверие между государствами-участниками ОБСЕ и негативно сказался на их сотрудничестве, в результате чего на смену диалогу пришли напряженность и конфронтация, а возможности и ресурсы Организации в других областях её деятельности оказались под сильным давлением. Он также выявил постоянные недостатки и пробелы в работе ОБСЕ.

На этом фоне евроатлантический и евразийский регион сталкивается с большим количеством связанных между собой и относящихся сразу к нескольким измерениям проблем, которые невозможно разрешить без сотрудничества и совместных действий. К таким проблемам относятся радикализация и вооруженный экстремизм, терроризм, изменение климата, крупномасштабная миграция и угрозы кибербезопасности. Эти вопросы все в большей степени доминируют как в международной политике, так и в повестке дня ОБСЕ. Организация уже играет активную роль в решении многих из них, в частности через усиление своего потенциала (например, путем создания в 2012 г. Департамента транснациональных угроз в Секретариате ОБСЕ), а также в рамках программных мероприятий. Однако, чтобы ОБСЕ и в будущем оставалась важным игроком и эффективной платформой для диалога в области безопасности и сотрудничества в контексте этих новых вызовов, она должна усилить свое воздействие и адаптироваться к новым реалиям международной обстановки в области безопасности в XXI веке. Нарастающая сложность современных проблем безопасности требует большей эффективности и более тесного межинституционального сотрудничества в разных измерениях одновременно. А для этого необходимо не только создание нового потенциала, но и, прежде всего, пересмотр некоторых основополагающих стратегий и структур, лежащих в основе деятельности ОБСЕ. В нынешней напряженной и конфронтационной обстановке, на которую все еще оказывает влияние продолжающийся кризис в Украине и вокруг нее, пространства для такого рода дискуссий, и тем более для значимого прогресса, явно не хватает. Тем не менее, такие обсуждения жизненно необходимы для будущего Организации. В сегодняшнем быстро меняющемся мире государства-участники ОБСЕ должны провести их как можно скорее, так речь идёт о постепенном процессе, который потребует много времени и политических усилий.

Основываясь на личном опыте руководства этой уникальной Организацией в течение последних шести лет, в данной статье я хотел бы поделиться своими взглядами и идеями о том, как сделать ОБСЕ более эффективной, действенной и устойчивой. Многие из этих идей не новы, а некоторые могут показаться более радикальными, чем другие. Тем не менее любые усилия по изменению методов работы Организации должны представлять собой скорее постепенный процесс, чем революционные преобразования. Зачастую именно малые шаги дают более устойчивый долгосрочный эффект, чем крупные реформы.

## Приятие решений в ОБСЕ

Правило консенсуса — одна из характерных особенностей принятия решений в ОБСЕ. Достижение согласия между всеми 57 государствами-участниками может быть нелегким и трудоемким делом, однако оно имеет решающее значение для обеспечения инклюзивности и легитимности решений в такой политической организации, как ОБСЕ. Проблема, связанная с правилом консенсуса, заключается не в его существовании как в таковом, а в том, что его абсолютизируют и применяют практически ко всем аспектам работы Организации. Зачастую это приводит к интенсивному микроуправлению исполнительными структурами со стороны государств-участников и позволяет отдельным странам блокировать их деятельность, что негативно сказывается на оперативном потенциале Организации. Некоторые вопросы, такие, как годовой бюджет Организации, мандаты новых полевых операций, а также назначение Генерального секретаря и руководителей тех или иных институтов ОБСЕ, действительно должны решаться на основе консенсуса. Но на то, чтобы применять этот принцип к некоторым другим аспектам деятельности

Организации, таким как определение дат и повесток дня ежегодных заседаний ОБСЕ или не влияющие на бюджет изменения в должностях и организационных структурах, нет по сути никаких оснований. Первое должно входить в компетенцию председательствующей в ОБСЕ стороны, а второе — в компетенцию руководителей соответствующих исполнительных структур. Государствам-участникам следует четко определить, какие области имеют стратегическое значение и поэтому требуют принятия решения на основе консенсуса. Это позволит повысить эффективность и самостоятельность Организации в остальных областях при сохранении вовлеченности государств-участников в решение наиболее важных вопросов.

Еще один процедурный вопрос, который, на мой взгляд, требует пересмотра — это ежегодный выбор Председательства ОБСЕ. Принцип, согласно которому государства-участники выбирают председательствующую сторону на основе консенсуса, неуместен, так как он способствует дискриминации и делит государства на две группы: на тех, кто может принять на себя функции председательства в Организации, и тех, кто считается для этой задачи недостаточно квалифицированным. Такой подход встречается редко; практически ни в одной крупной международной организации ничего подобного нет. Система, при которой смена председательств будет происходить на основе ротации в алфавитном порядке, повысила бы ответственность всех государств-участников и распределила бы финансовое бремя руководства Организацией более равномерно. Она также укрепила бы роль исполнительных структур ОБСЕ, так как большинству государств-участников пришлось бы чаще полагаться на их поддержку и опыт. Кроме того, сокращение продолжительности председательства с одного года до шести месяцев могло бы еще больше усилить вовлеченность государств-участников в деятельность ОБСЕ и значительно сократить общие расходы на выполнение этой функции каждой страной в отдельности.

Изменение продолжительности Председательства потребует также обсуждения вопроса о периодичности и сроках проведения заседаний Совета министров. Существующая практика проведения одной крупной встречи Совета министров в конце каждого года с целью принятия как можно большего числа решений и деклараций по всем трем измерениям ОБСЕ обычно сопряжена с весьма амбициозными и трудными задачами. В то же время результаты почти никогда не оправдывают ожиданий Действующего председателя. Эту модель относительно легко можно было бы заменить двумя меньшими по масштабу совещаниями Совета министров в год — летним и зимним. Фактически это не было бы чем-то совсем новым, так как в предыдущие годы некоторые Председательства уже проводили неофициальные заседания министров перед встречей Совета министров в декабре (например, Австрия в июле 2017 г., Германия в сентябре 2016 г., Казахстан в июле 2010 г., Греция в июне 2009 г.). Проведение встреч Совета министров два раза в год имеет три преимущества. Во-первых, повестку дня можно было бы свести к двум или трем ключевым вопросам, исходя из приоритетов Председательства. Это позволило бы проводить более целенаправленные и углубленные дискуссии и переговоры, которые могли бы привести к принятию более существенных решений, хотя и в меньшем количестве. Во-вторых, более частые заседания Совета министров способствовали бы постоянной вовлеченности столиц государств-участников и их делегаций в деятельность ОБСЕ, а также повышению чувства сопричастности и заинтересованности в работе Организации. И, в-третьих, эта система лучше соответствовала бы бюджетному циклу ОБСЕ, так как итоги летней встречи Совета министров были бы отражены в переговорах по бюджету, которые начнутся осенью.

Следовало бы также пересмотреть вопрос о функционировании директивных органов ОБСЕ, работающих на регулярной основе. Еженедельные заседания Постоянного совета в Вене с годами приобрели весьма

формальный характер: на смену настоящему обсуждению и взаимодействию пришли похожие друг на друга монологи, состоящие из заранее написанных официальных заявлений. Желания вести реальные дискуссии и дебаты практически нет. Созданию такой атмосферы в частности способствовала все более конфронтационная и поляризованная обстановка последних лет, в результате чего пространство для подлинного диалога, по-видимому, сужается. Необходимо вернуться к прежней системе, согласно которой страны являются главными участниками дебатов и несут ответственность за Организацию. Путём создания новой платформы — Дней безопасности ОБСЕ[1] — я попытался содействовать проведению неофициальных дебатов, а также привлечению новых голосов и свежих идей. Эти мероприятия ясно показали, что неформальная обстановка позволяет проводить более открытые и честные дискуссии, стимулирует дальнейшие обсуждения и даже может привести к конкретным действиям, о чем свидетельствуют Дни безопасности на тему миграции, прошедшие в Риме в марте 2016 г. Исходя из этого опыта, я считаю, что в работу Постоянного совета следует включить неофициальный сегмент. Так, официальная часть могла бы по-прежнему служить платформой для выступлений приглашенных ораторов высокого уровня, принятия решений и представления различных докладов ОБСЕ, предусмотренных соответствующими мандатами или правилами и положениями, а выступления делегаций могли бы распространяться в письменной форме. Неофициальная часть, в ходе которой главы делегаций проводили бы честное и открытое обсуждение текущих вопросов, не полагаясь на заранее подготовленные заявления, могла бы быть организована вслед за этим.

Аналогичным образом можно было бы внести небольшие изменения в работу Форума по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ), добавив неофициальный сегмент и расширив его повестку дня, с тем чтобы участники

форума начали обсуждать и невоенные вопросы, имеющие отношение к военно-политическому измерению. Следовало бы также переосмыслить взаимоотношения между Форумом и Комитетом по вопросам безопасности, вспомогательным органом Постоянного совета, повышая их синергию и взаимодополняемость.

Что касается работы вспомогательных органов, то председатели трех комитетов (Комитет по вопросам безопасности, Экономико-экологический комитет и Комитет по человеческому измерению) могли бы сменять друг друга на основе ротации аналогично тому, как это происходит в ФСОБ, то есть каждые четыре месяца. Это способствовало бы большей вовлеченности государств-участников, усилило бы их чувство сопричастности и потребовало бы меньше ресурсов, чем в случае председательства сроком на один год. Если механизм ротации и продолжительность Председательства в ОБСЕ изменятся, председательство в трех комитетах могло бы также входить в число обязанностей Действующего председателя ОБСЕ.

## Роль Генерального секретаря

В сравнении с другими международными организациями мандат Генерального секретаря ОБСЕ не так широк. В связи с тем, что ответственность за политическое руководство Организацией возложена на Председательство, Генеральный секретарь имеет лишь ограниченное политическое влияние и выполняет главным образом функции главного административного должностного лица Организации в целом[2]. Хотя мой опыт научил меня тому, что Генеральный секретарь может играть эффективную, хотя и довольно скромную политическую роль, если он установит высокий уровень доверия с председателями и государствами-

участниками, его роль всегда зависит от межличностных отношений и взаимной «химии». В то же время растущая сложность проблем, с которыми сталкивается Организация, требует повышения эффективности, укрепления межведомственного сотрудничества в нескольких измерениях одновременно, обеспечения непрерывности рабочих процедур, а также деполитизации некоторых процессов. Для этого, в свою очередь, необходимо усиление независимости Генерального секретаря в определенных областях на официальном уровне.

Генеральный секретарь уполномочен «обеспечивать раннее предупреждение государств-участников, путем доведения до сведения Постоянного совета любой ситуации, связанной с возникающей напряженностью или конфликтом в регионе ОБСЕ, (…) и предлагать (…) возможные варианты своевременного и эффективного реагирования (…)»[3]. Однако раннего предупреждения, как правило, бывает недостаточно, так как большинство кризисных ситуаций развивается крайне быстро и предотвратить конфликт без срочных действий практически невозможно. Именно поэтому Генеральный секретарь должен обладать соответствующими полномочиями для принятия ограниченных оперативных мер и шагов. Тем самым он сможет обеспечить, чтобы за ранним предупреждением следовали конкретные действия на местах, такие как направление небольших групп по установлению фактов, мониторингу или посредничеству[4]. Кроме того, это повысит осведомленность Секретариата о подобных ситуациях и приведёт к более эффективной разработке соответствующих политических шагов и экстренных планов действий для последующего рассмотрения государствами-участниками.

Иногда децентрализованная структура ОБСЕ затрудняет выполнение Генеральным секретарем его функций в качестве главного административного должностного лица. На практике все учреждения ОБСЕ, управляющие собственными бюджетами, обладают большой автономией,

как финансовой, так и политической. Это касается не только трех институтов ОБСЕ — Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) и Представителя по вопросам свободы средств массовой информации (ПССМИ), — но и всех полевых операций ОБСЕ. Они согласовывают свою деятельность непосредственно с государствами-участниками и продвигают те или иные мероприятия по согласованию с ними. Кроме того, они самостоятельно представляют свои бюджеты и изыскивают внебюджетные средства. Только после подготовки годового сводного бюджета Генеральный секретарь и Секретариат могут влиять на общую динамику. Хотя определенный уровень децентрализации часто носит позитивный характер, слишком сильное её проявление может препятствовать эффективности и привести к тому, что некоторые ключевые вопросы, в том числе те, которые могут рассматриваться как «административные», останутся без надлежащего политического внимания. Поэтому на Генерального секретаря следовало бы возложить более широкие и четкие административные функции по управлению операциями и деятельностью ОБСЕ. Учитывая многомерный характер современных вызовов безопасности, требующих совместной работы всех исполнительных структур ОБСЕ, Генеральный секретарь должен взять на себя роль координатора всей Организации при полном уважении мандатов и политической автономии институтов ОБСЕ. В случае полевых операций Генеральный секретарь должен иметь полномочия назначать глав миссий, что в настоящее время входит в обязанности Председательства ОБСЕ. Учитывая ограниченную продолжительность Председательства, Генеральный секретарь, несомненно, мог бы лучше учесть долгосрочные интересы Организации при выборе кандидатов. Главы миссий должны проходить такой же конкурсный отбор, как и директора в Секретариате ОБСЕ, и назначаться Генеральным секретарем с согласия

Председательства. Следовательно, они должны быть официально подотчетны Генеральному секретарю и отчитываться перед ним не только по административным, но и по политическим вопросам. Кроме того, они по-прежнему будут предоставлять доклады и Постоянному совету, однако, целесообразно было бы перенести акцент с более узкоспециализированных, ориентированных на ту или иную страну вопросов, на тематические или региональные проблемы.

Укрепление роли Генерального секретаря в некоторых областях должно естественным образом привести к повышению его подотчетности перед государствами-участниками. Генеральному секретарю следует играть более активную роль на еженедельных совещаниях Постоянного совета, а не просто зачитывать доклад о деятельности Секретариата. Необходимо предоставить ему открытую и неофициальную платформу для обсуждения любых существенных вопросов или проблем с делегациями — либо в рамках неофициального сегмента Постоянного совета (как предлагалось выше), либо в другом формате. Я пытался реализовать эту идею с помощью регулярного «Часа с государствами-участниками».

И последнее, но не менее важное: я считаю, что Организации было бы полезно ввести должность заместителя Генерального секретаря. Генеральный секретарь часто бывает перегружен административной работой, а его заместитель мог бы взять часть этой нагрузки на себя и сделать весь процесс более быстрым и эффективным. Кроме того, заместитель Генерального секретаря может выполнять функции главного административного сотрудника в тех случаях, когда должность Генерального секретаря вакантна или когда он временно не может исполнять свои обязанности вследствие серьезных медицинских показаний или личных причин. В кризисные периоды роль Генерального секретаря особенно важна. Если кризис возникнет в его отсутствие, это может тяжело сказаться на оперативном

потенциале Организации в плане быстрого реагирования, что существенно подорвёт ее авторитет. Недавний опыт, связанный с длительным процессом выбора моего преемника (в июле 2017 г. Организация несколько недель оставалась без Генерального секретаря), ясно показал, что такая ситуация возможна не только гипотетически. В 2011 г. я уже предлагал создать должность заместителя Генерального секретаря, но государства-участники отвергли это предложение. Возможно, пришло время рассмотреть его вновь.

## Проблема правосубъектности

Отсутствие у ОБСЕ официально признанного статуса юридического лица представляет серьезную опасность для Организации с момента ее создания. Несмотря на принятое в 1993 г. на встрече Совета министров СБСЕ в Риме решение, в котором государства-участники признали «полезным наделение институтов СБСЕ правоспособностью на территории всех государств-участников СБСЕ»[5], за последние 25 лет в его реализации не был достигнут сколько-нибудь значительный прогресс. В 2007 г. проект Конвенции о международной правосубъектности, правоспособности и привилегиях и иммунитетах ОБСЕ был согласован соответствующей группой экспертов, но не был принят государствами-участниками[6]. С тех пор решение этого вопроса зашло в тупик, несмотря на все усилия неофициальной рабочей группы по укреплению правовой базы ОБСЕ.

Быстрое развертывание СММ на Украине в марте 2014 г. еще раз показало, какими могут быть практические последствия сложившейся ситуации. В течение нескольких недель после создания миссии наблюдатели ОБСЕ осуществляли свою деятельность без иммунитетов и

привилегий, необходимых для выполнения их функций. У них не было гарантий безопасности со стороны принимающего государства, а Организация не могла надлежащим образом выполнять свои обязанности работодателя. Эффективному функционированию миссии также препятствовало отсутствие у нее правоспособности, что не позволяло ей открывать банковские счета, заключать контракты и импортировать столь необходимое оборудование. К счастью, эта ситуация длилась не так долго; меморандум о взаимопонимании с Украиной был согласован, подписан, ратифицирован украинским парламентом и вступил в силу всего за двенадцать недель — почти рекордный срок для такого международного документа. Стоит отметить однако, что это соглашение распространяется только на сотрудников СММ, поэтому никакие другие должностные лица ОБСЕ, включая Генерального секретаря, не имеют официального статуса при поездках в Украину по делам Организации.

Отсутствие международной правосубъектности у Организации крайне осложняет, а иногда делает полностью невозможным заключение некоторых соглашений, как в случае соглашения о статусе сил между ОБСЕ и теми государствами-участниками, которые на временной основе готовы предоставить полевой операции ОБСЕ военную технику и персонал, например, невооруженные беспилотные летательные аппараты и невооруженных военнослужащих для их обслуживания. Это также делает невозможным осуществление любого потенциального решения Постоянного совета о развертывании миротворцев или военной техники под эгидой ОБСЕ. В последнем примере речь идёт не о чисто теоретическом соображении, поскольку решение, принятое в рамках встречи на высшем уровне в Будапеште в 1994 г.[7], фактически санкционирует развертывание многонациональных миротворческих сил ОБСЕ в Нагорном Карабахе после достижения сторонами соглашения о прекращении вооруженного конфликта.

Приведенные примеры иллюстрируют лишь некоторые проблемы, вытекающие из отсутствия у ОБСЕ признанного правового статуса. К сожалению, данный вопрос обсуждается почти исключительно в узком кругу специалистов; ученые редко занимаются этой темой, а политические лидеры и широкая общественность имеют о ней слабое представление. Тем не менее, широкое признание тех серьезных проблем, с которыми Организация сталкивается в своей оперативной деятельности в связи с отсутствием у неё правосубъектности, особенно в случае быстрого развертывания сил в конфликтных и постконфликтных регионах, совершенно необходимо. Если бы правовой статус Организации был признан и подтвержден посредством принятия всеми государствами-участниками юридически обязывающего многостороннего соглашения, как это было решено в Риме в 1993 г., то все существующие риски можно было бы значительно снизить во всем регионе ОБСЕ. В этом случае ОБСЕ не пришлось бы каждый раз вести переговоры с принимающими странами, а её способность оперативно реагировать на кризисные ситуации по просьбе государств-участников имела бы под собой прочную правовую основу[8]. Хотя государства-участники пока не достигли консенсуса по этому вопросу, Организации по сути удалось приобрести де-факто правосубъектность благодаря меморандумам о взаимопонимании и соглашениям о штаб-квартире, заключенным в последние несколько десятилетий с государствами-участниками, принимающими у себя полевые операции ОБСЕ, её институты или Секретариат. Эти документы привели к неоспоримому признанию правоспособности ОБСЕ как юридического лица на международной арене.

В период моего пребывания на посту Генерального секретаря я стремился к заключению долгосрочных двусторонних соглашений, которые заполнили бы существующие пробелы в правовом статусе, а также в

привилегиях и иммунитетах Организации и ее должностных лиц при выполнении ими своих обязанностей до тех пор, пока не будет принято многостороннее решение. Несколько государств-участников выразили готовность заключить такие соглашения. Но это не равнозначно юридически обязывающей многосторонней договоренности всех 57 государств-участников. В будущем ОБСЕ как региональное соглашение в смысле главы VIII Устава ООН должна стать полноценной международной организацией, обладающей правосубъектностью, правоспособностью, привилегиями и иммунитетами на том же уровне, что и другие международные организации.

## Бюджет и ресурсы

Значительные задержки с принятием ежегодного сводного бюджета, ставшие обычным явлением в последние годы, подрывают эффективность и действенность Организации. Государства-участники всё чаще используют бюджетный процесс, чтобы помешать друг другу, а это в свою очередь идёт в ущерб Организации. За время своего пребывания в должности Генерального секретаря я, к сожалению, не раз становился свидетелем того, как на первый план выступали не только национальные, но и иногда даже личные интересы. А ведь на самом деле все страны должны были бы работать вместе во благо нашего общего будущего. Со все более многочисленными вызовами, с которыми сталкивается регион ОБСЕ, можно справиться только посредством сотрудничества и совместных действий. Государства-участники должны быть готовы к компромиссам, а для этого им следует сосредоточиться на более широкой стратегической картине вместо того, чтобы спорить по каждому пункту бюджета и устраивать баталии по незначительным вопросам.

Принимая во внимание вышесказанное, я считаю, что нам нужна независимая оценка бюджетного процесса, а также той роли, которую играет Консультативный комитет по управлению и финансам (ККУФ). Для некоторых видов деятельности можно было бы ввести многолетнее бюджетирование, чтобы обеспечить непрерывность наиболее важных операций; следует также чаще делегировать управленческие обязанности ключевым должностным лицам, начиная с Генерального секретаря. Одно из существенных изменений, которые я бы рекомендовал, заключается в передаче председательских функций в ККУФ от Председательства ОБСЕ Генеральному секретарю. Нынешняя модель, в соответствии с которой ККУФ в первой половине года возглавляет представитель действующей председательствующей стороны, а с начала осени — представитель будущей председательствующей стороны, по всей видимости, основана на предположении о том, что таким образом новое руководство сможет отразить свои приоритеты в едином бюджете на предстоящий год. Но на практике сделать это в рамках текущего бюджетного цикла ОБСЕ невозможно, так как большая часть работы над Основными положениями программы на будущий год фактически проводится задолго до того, как новое руководство определит и представит свои приоритеты. Вместо этого положения основываются на докладе об исполнении бюджета по программам за предыдущий год и отражают оперативные приоритеты, а не приоритеты председательствующей стороны. Кроме того, переговоры по бюджету — довольно сложный, технократический процесс. Несмотря на все усилия и самоотверженность его участников, ежегодное появление нового председателя Консультативного комитета еще более его затрудняет и замедляет. Учитывая роль Секретариата в подготовке Основных положений программы, а также его многолетний опыт и возможности в этой области, было бы более целесообразно и эффективно, если бы именно он возглавлял Консультативный комитет.

Еще больший ущерб работе Организации в долгосрочной перспективе наносит политика «нулевого номинального роста», которая в последние годы стала на переговорах по бюджету доминирующей. Практически речь идёт о постепенном сокращении ресурсов в связи с продолжающимся ростом инфляции. Такая тенденция просто нежизнеспособна, если Организация будет по-прежнему ежегодно брать на себя новые обязательства. Почти все решения Совета министров, принятые в последние годы и возлагающие на ОБСЕ новые функции, включают оговорку «в рамках имеющихся ресурсов». Однако на практике такой подход не всегда реалистичен. Конечно, при расходовании государственных средств нам необходимо придерживаться принципа экономности и прозрачности, однако амбициозные задачи, которые государства-участники возлагают на Организацию, должны также подкрепляться достаточными финансовыми средствами. В сравнении со многими другими многосторонними институтами ОБСЕ — весьма эффективная с точки зрения затрат Организация, способная добиваться высоких результатов при наличии скромных ресурсов. Однако и у её результативности есть пределы. Если государства-участники не обратят эту тенденцию вспять, ОБСЕ рискует медленно, но верно потерять свой авторитет и эффективность и в конечном итоге — свою актуальность. Пренебрежение со стороны некоторых государств-участников своими финансовыми обязательствами представляет собой ещё одну проблему в этом контексте. К концу моего срока пребывания на посту Генерального секретаря некоторые государства-участники более чем на три года отставали от графика платежей в единый бюджет, а одна из стран даже угрожала, что будет платить выборочно. Мириться с такой ситуацией другие государства-участники не должны. Поэтому нужен механизм оказания давления на те страны, которые не выполняют своих обязательств. Это можно было бы сделать, например, путем приостановления их права на участие в принятии решений на основе консенсуса.

Все большее количество мероприятий ОБСЕ поддерживается в рамках внебюджетных проектов, финансируемых за счет добровольных взносов государств-участников. Хотя эта модель не может и не должна заменить единый годовой бюджет, она представляет собой полезное дополнение, которое дает Организации дополнительные финансовые средства и предоставляет государствам-участникам гибкость в распределении ресурсов в зависимости от их индивидуальных приоритетов. Однако растущая доля внебюджетного финансирования должна сопровождаться повышением прозрачности и подотчетности в отношении того, как эти ресурсы используются. Это касается не только отдельных доноров, но и всех государств-участников ОБСЕ.

Опыт ОБСЕ в связи с кризисом в Украине и вокруг нее подчеркивает необходимость диверсификации ресурсов Организации. Неожиданные и неотложные финансовые потребности, связанные с развертыванием СММ в Украине, естественным образом привели к быстрому изменению бюджетных приоритетов многих государств-участников, что повлекло за собой серьезные последствия для работы Организации в других ключевых областях. ОБСЕ уже приступила к изучению новых источников финансирования, таких как частные и государственные фонды, банки развития и благотворительные организации. В конечном счете, основная миссия и деятельность Организации важны не только для правительств, но и для многих других заинтересованных сторон. Но это будут долгосрочные усилия, которые потребуют изменения мышления, а также разработки стратегии сбора средств и создания необходимого потенциала в Секретариате. В связи с этим следует принять кодекс поведения и четкие правила и положения, которые обеспечат полную прозрачность и подотчетность как при привлечении, так и при получении финансовых взносов от таких организаций.

# Будущее представительств ОБСЕ на местах

В случае ОБСЕ речь идёт об организации, которая осуществляет свою деятельность, прежде всего, на местах. Присутствия ОБСЕ на местах имеют большой опыт оказания поддержки государствам-участникам в реализации принятых ими принципов и обязательств ОБСЕ и в выполнении задач, связанных с конфликтным циклом. В предыдущие годы дискуссии о миссиях ОБСЕ на местах в основном были сосредоточены на укреплении их эффективности и оперативного потенциала. Однако сейчас настало время определить новые подходы, которые помогут Организации эффективно реагировать на быстро меняющиеся условия, в том числе путем возможного создания новых типов представительств в различных частях региона ОБСЕ. Очевидно, что с начала 1990-х гг. конкретные потребности различных государств-участников и регионов, а также сопутствующие условия сильно изменились. Это не означает, что пора говорить о кризисе присутствий ОБСЕ на местах (на самом деле, совсем наоборот). Скорее речь идёт о том, что старый подход нуждается в обновлении. Определенную проблему представляет собой и чувство дисбаланса, когда одни страны считают, что другие пытаются их контролировать. От такого восприятия нам необходимо постепенно отходить.

ОБСЕ следует сохранить практику развертывания полевых операций в ответ на сложные конфликтные или постконфликтные ситуации. Как показал кризис в Украине и вокруг нее, эта модель остается одним из ключевых инструментов Организации в области антикризисного управления и урегулирования конфликтов. Такие масштабные операции по-прежнему должны основываться на сильных мандатах, принятых консенсусом. Но нам также стоит подумать и о внедрении новых подходов к работе ОБСЕ на местах, которые позволили бы обеспечить большую

гибкость и адаптивность с учетом местных потребностей и условий.

Одним из вариантов могли бы стать небольшие миссии по оказанию помощи. Они должны быть нацелены на содействие государствам-участникам в выполнении их обязательств в рамках ОБСЕ и сконцентрированы на решении одного или нескольких конкретных вопросов. В принципе такие миссии могли бы функционировать как проектные и программные бюро, деятельность которых была бы адаптирована к конкретным потребностям принимающей страны. Для них не нужен будет принятый на основе консенсуса мандат. Они будут инициироваться по просьбе принимающей страны и финансироваться на индивидуальной основе (например, за счет внебюджетных взносов, спонсорства принимающей страны и так далее). Такие представительства могут располагаться и к западу от Вены. В определенной степени мы видим, что такая модель постепенно формируется при разработке Секретариатом и институтами ОБСЕ проектных мероприятий для Беларуси и Армении. При этом управление мероприятиями осуществляется на уровне штаб-квартир, а представительства на местах отсутствуют.

ОБСЕ следует также инвестировать больше средств в центры передового опыта. Организация уже имеет два успешных примера: Академия ОБСЕ в Бишкеке (Киргизия) и Пограничный колледж ОБСЕ для руководящего персонала в Душанбе (Таджикистан). Фактически оба учреждения функционируют как центры передового опыта в своих областях, хотя изначально они и не задумывались как таковые. Знания, накопленные ОБСЕ в различных сферах за последние годы, могут быть использованы для создания и других автономных институтов, занимающихся такими вопросами, как управление водными ресурсами, борьба с торговлей людьми, эффективное государственное управление и управление сектором безопасности. Однако более активное участие через центры передового опыта может быть достигнуто только при сильной поддержке со стороны государств-участников, в том числе финансовой.

# Партнерства

На сегодняшний день вызовы в области безопасности становятся всё более комплексными, что требует более активного сотрудничества между всеми значимыми акторами. Сейчас, как никогда прежде, необходимо объединить усилия и стремиться к синергии и взаимодополняемости в нашей деятельности. Для ОБСЕ как регионального соглашения в смысле главы VIII Устава ООН отношения с другими международными, региональными и субрегиональными организациями имеют решающее значение. В период моего пребывания на посту Генерального секретаря я старался укрепить существующие партнерские связи Организации и построить новые. Одним из моих приоритетов было, в частности, углубление сотрудничества между ОБСЕ и ООН. Создание отделения связи ООН по вопросам мира и безопасности в Вене *(UNLOPS)* стало ощутимым результатом этих усилий. Отделение значительно расширило и укрепило рабочие контакты между двумя организациями и, в частности, позволило ОБСЕ воспользоваться удобными механизмами поставок ООН. Исходя из этого положительного опыта, я считаю, что в будущем ОБСЕ могла бы направлять координаторов в штаб-квартиры своих важнейших партнеров, включая ООН, ЕС, НАТО, ОДКБ, СНГ и Совет Европы, и извлечь из этого большую пользу.

В последние годы практическое сотрудничество в рамках Средиземноморского и Азиатского партнерств ОБСЕ расширилось, а их политическая роль возросла. В то же время потенциал этих партнерств пока реализован не полностью, так как взаимодействие между государствами-партнерами и ОБСЕ должно стать более ориентированным на конкретные действия. Внутренние ограничения, связанные с тем, что речь идёт о «деятельности вне зоны ответственности» Организации, а также строгие правила использования фондов партнерств, не позволяют

ОБСЕ проводить какие-либо мероприятия в интересах партнеров без согласия государств-участников. Например, исполнительные структуры ОБСЕ не смогли удовлетворить ряд ожиданий своих средиземноморских партнеров в сфере технической помощи, что представляется мне упущенной возможностью. Государствам-участникам следует пересмотреть правила, касающиеся совместных инициатив с партнерами ОБСЕ по сотрудничеству, и сделать их более гибкими, чтобы обеспечить более оперативное и ориентированное на результаты взаимодействие в будущем. Помимо традиционных партнерств ОБСЕ должна использовать инновационные формы многостороннего сотрудничества, дополняющие уже существующие контакты на уровне правительств. Обеспечение взаимодействия Организации с гражданским обществом и академическими кругами было одним из моих личных приоритетов на посту Генерального секретаря, и я рад, что некоторые из выдвинутых мною инициатив, включая сеть информационно-аналитических центров и академических институтов ОБСЕ и сеть второго трека «Нью-Мед» (новое Средиземноморье), стали востребованными и развиваются. Организация должна продолжать усилия на этом направлении и искать дополнительные пути для привлечения ценных аналитических исследований, свежих идей и рекомендаций в свои обсуждения вопросов безопасности. В то же время ОБСЕ следует изучить вопрос о создании коалиций и стратегических партнерств с другими нетрадиционными субъектами, такими как муниципальные органы власти, благотворительные организации и частный сектор. Эти акторы могут помочь нам более эффективно противостоять транснациональным и глобальным вызовам и со временем — предоставить новые ресурсы для поддержания нашей деятельности. В частности, местные органы власти нередко находятся на передовой в решении многих современных проблем безопасности, и нам следует использовать их уникальный опыт.

# Персонал ОБСЕ

Важнейший ресурс любой организации — это ее персонал, и ОБСЕ в этом плане не исключение. Имея опыт работы с широким кругом международных организаций, я могу с уверенностью сказать, что сотрудники ОБСЕ — одни из наиболее эффективных и преданных своему делу. Однако с точки зрения условий работы в сравнении с другими международными организациями ОБСЕ не конкурентоспособна. Помимо невысокой заработной платы, главным слабым местом кадровой политики Организации является заключение контрактов со специалистами на строго ограниченный срок, что приводит к текучести кадров. Это в свою очередь влечет за собой увеличение расходов государств-участников, снижение эффективности и утрату институциональной памяти. В результате многие сотрудники, особенно старшие руководители и те, кто имеет отличные служебные показатели, уходят из Организации задолго до окончания срока действия своих контрактов, чтобы приступить к работе в другом месте. Для улучшения ситуации необходим ряд нововведений в отношений сроков найма специалистов на работу без изменения основополагающего подхода ОБСЕ, согласно которому она не является карьерной организацией.

Во многих областях своей деятельности и особенно в рамках операций на местах ОБСЕ в значительной степени полагается на сотрудников, прикомандированных государствами-участниками. Но существующая модель набора такого персонала не устойчива и нуждается в срочной реформе. Резкие различия в политике прикомандирования в разных государствах-участниках приводят к значительному неравенству в оплате труда и профессиональном уровне сотрудников, а также географическому и гендерному дисбалансу. Кроме того, число соискателей на прикомандированные должности гораздо ниже, чем на контрактные; в ряде случаев, на некоторые вакансии,

несмотря на неоднократные объявления, кандидатов найти так и не удается. Конечно, ожидать, что все 57 государств-участников унифицируют свою политику прикомандирования сотрудников к Организации, не стоит. Однако следует согласовать некоторые фундаментальные принципы и условия, которые должны соблюдать все учреждения, направляющие таких специалистов.

Если государства-участники хотят, чтобы ОБСЕ и в будущем привлекала профессиональные и компетентные международные кадры, им необходимо коренным образом пересмотреть политику Организации, особенно в том, что касается сроков найма на работу и системы прикомандирования.

## Политический анализ и разъяснительная работа

Все более сложная и динамичная обстановка в области безопасности, в которой ОБСЕ осуществляет свою деятельность, требует больших ресурсов, которые позволили бы Организации улучшить долгосрочное политическое и оперативное планирование, ориентированное на глобальные и всеобъемлющие цели, включая межизмеренческие вопросы. Кроме того, ОБСЕ необходимо усилить потенциал в сфере долгосрочного стратегического планирования в своих ключевых подразделениях. Хотя мое предложение о создании нейтрального с точки зрения бюджета департамента политического анализа и разъяснительной работы было отклонено государствами-участниками, я по-прежнему считаю, что Организации необходимо укрепить свои ресурсы в области политического анализа и планирования. Кроме того, из-за сложности и долгосрочного характера её работы перед ОБСЕ стоит задача создания активного и сильного имиджа, который

должен постоянно привлекать внимание в столицах государств-участников и повышать осведомленность широкой общественности о деятельности Организации. Вне кратких периодов кризиса, во время которых ОБСЕ находится в центре внимания, Организация должна реализовывать более эффективную коммуникационную стратегию для постоянного информирования общественности о своих усилиях и достижениях, а также для повышения своей значимости. Полезными в этом отношении могли бы быть небольшие информационные бюро во всем регионе ОБСЕ, которые будут продвигать ценности, принципы и обязательства ОБСЕ и информировать население о её деятельности. Такие бюро могли бы создаваться и управляться самими государствами-участниками при поддержке соответствующих исполнительных структур ОБСЕ.

## Подход, объединяющий различные измерения

В связи с тем, что большинство актуальных вызовов в области безопасности охватывает несколько измерений одновременно, настало время признать, что комплексный подход ОБСЕ к безопасности нуждается в обновлении. Прежде всего, необходимо выйти за рамки строгого разделения между тремя существующими измерениями, а это в свою очередь требует изменения менталитета. ОБСЕ должна взять на вооружение более гибкий подход, открывающий возможности для более активной связи между измерениями и усиления координации между исполнительными структурами, а также внутри Секретариата. Государствам-участникам следует рассмотреть возможные варианты повышения межизмеренческого взаимодействия в работе Организации — как в концептуальном, так и в

организационном плане. К примеру, в работу трех комитетов Постоянного совета можно было бы включить больше таких инициатив и мероприятий, как регулярные совещания по вопросам, затрагивающим несколько измерений. Следует также пересмотреть работу ключевых ежегодных совещаний ОБСЕ во всех трех измерениях — Ежегодной конференции по обзору проблем в области безопасности, Экономико-экологического форума и Совещания по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения. Было бы целесообразно ввести дополнительную проверку деятельности Организации во всех трех её измерениях, а структуру и содержание этих мероприятий следует изменить таким образом, чтобы они дополняли друг друга. На каждом совещании должна быть представлена общая повестка дня, которая будет содержать в себе четко структурированную информацию касательно установленных сроков и механизмов и ключевую задачу, определяемую председательствующей стороной и не требующей специального решения Постоянного совета.

## Заключение

Работа на посту Генерального секретаря ОБСЕ была самой сложной, смиряющей амбиции и во многом наиболее разочаровывающей из тех, которые я когда–либо выполнял. Но в то же время она была самой вдохновляющей и полезной. Организация имеет долгую историю предотвращения конфликтов и содействия стабильности, которой может гордиться вся семья ОБСЕ. Особенно в периоды напряженности ОБСЕ зарекомендовала себя как ценный инструмент. В последние годы она подтвердила свою значимость в качестве платформы для инклюзивного диалога по вопросам безопасности и совместных действий в Евроатлантическом и Евразийском регионе, все более

тесно увязывая свои усилия с глобальной повесткой дня в области мира и безопасности. На протяжении многих лет она не раз доказывала свою оперативную гибкость и способность адаптироваться к меняющимся условиям. В 2015 г. вклад ОБСЕ в обеспечение мира и безопасности в Европе был отмечен престижными наградами Мюнхенской конференции по безопасности и немецкого города Магдебург.

Но ОБСЕ обладает огромным потенциалом для того, чтобы сделать ещё больше. Современные проблемы безопасности можно преодолеть, только создав достаточное пространство для взаимодействия во все более поляризованной и конфронтационной среде. В этом нет ничего нового: мы пошли по этому пути ещё несколько десятилетий назад, когда мир был разделен на два лагеря, угрожавших уничтожить друг друга, а вместе с ними и все остальные страны. Хотя нынешняя ситуация во многом отличается от прошлой, выход из нее остается прежним: взаимный диалог и сотрудничество. Напряженность в период «холодной» войны привела к созданию СБСЕ, которое позднее трансформировалось в ОБСЕ. Теперь наша общая обязанность — опираться на это наследие и в полной мере использовать потенциал ОБСЕ для создания более безопасного и стабильного будущего для всех нас. Настало время возобновить диалог, ориентированный на конкретные результаты, и мы можем начать с обсуждения вопроса о том, как сделать ОБСЕ более устойчивой, эффективной и действенной в предстоящие годы.

## *Примечания:*

Мнения, выраженные в данной статье, принадлежат автору и не отражают точку зрения ОБСЕ или какой-либо другой организации. Автор выражает благодарность г-ну Юраю Носалю за помощь в подготовке материала.

**1.** Дополнительную информацию см. здесь: https://www.osce.org/ru/sg/secdays.
**2.** См.: ОБСЕ. Совет Министров. Решение № 15/04. Роль Генерального Секретаря ОБСЕ. MC.DEC/15/04. София. 7 декабря 2004 г. // https://www.osce.org/ru/mc/41817?download=true. С. 60.
**3.** См.: ОБСЕ. Совет Министров. Решение № 3/11. Элементы конфликтного цикла, связанные с повышением потенциала ОБСЕ по раннему предупреждению, срочным действиям, содействию диалогу, поддержке посредничества и постконфликтному восстановлению. MC.DEC/03/11. Вильнюс. 7 декабря 2011 г. // https://www.osce.org/ru/mc/86625?download=true.
**4.** Группа видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту в 2015 г. также рекомендовала предоставить Генеральному секретарю больше автономии в области раннего предупреждения и принятия оперативных мер. См: Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project. June 2015. P. 9 // http://www.osce.org/networks/164561.
**5.** CSCE Fourth Meeting of the Council. Decision on Legal Capacity and Privileges and Immunities. CSCE/4-C/Dec.2. Rome. 1 December 1993 // Organization for Security and Co-operation in Europe. Permanent Council. Decision № . 383. Report on OSCE Legal Capacity and on Privileges and Immunities to the Ministerial Council. PC.DEC/383. 26 November 2000. Attachment 1 to Annex. SEC.GAL/20/00. 6 March 2000. PP. 12-19, здесь: P. 12 // http://www.osce.org/pc/24379.
**6.** См.: ОБСЕ. Совет Министров. Решение № 16/06. Правовой статус, привилегии и иммунитеты ОБСЕ. MC.DEC/16/06. Брюссель. 5 декабря 2006 г. // https://www.osce.org/ru/mc/23207?download=true.
**7.** ОБСЕ. Будапештский документ 1994 г. На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. 6 декабря 1994 г. https://www.osce.org/ru/mc/39558.
**8.** Этот шаг был также рекомендован как группой видных деятелей по вопросам повышения эффективности ОБСЕ в 2005 г., так и группой видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту в 2015 г. См.: Common Purpose – Towards a More Effective OSCE: Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE. 27 June 2005. PP. 19-20 // http://www.osce.org/cio/15805; Lessons Learned for the OSCE from its Engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project. June 2015. P. 11 // http://www.osce.org/networks/164561.

*Сергей Уткин*

# Многосторонность во внешней политике России: инструментарий будущего

Среди исследователей распространено мнение, что Россия предпочитает двусторонние соглашения многосторонним, так как первые больше подходят для обеспечения интересов Москвы[1]. Действительно, между Россией и государствами-членами ЕС/НАТО существуют значительные различия в подходе к многосторонним институтам. Однако в глобальном плане уровень многосторонней координации, достигнутый в ЕС и НАТО, беспрецедентен и, вероятно, останется неизменным в обозримом будущем. Отношение России к многосторонности выглядит гораздо более мейнстримным по сравнению с другими крупными государствами вне рамок ЕС/НАТО. Большинство стран, малых и больших, включая Россию, пользуются многосторонними институтами, трезво оценивая, как многосторонние инструменты могут способствовать достижению их политических целей. Это может означать, что в долгосрочной перспективе отношение к многосторонности изменится в результате изменения значимости многосторонних институтов, а также в результате корректировки национальных внешнеполитических целей.

## Через призму Запада

Рассматривая отношения России с ЕС[2] и НАТО[3] можно прийти к выводу, что Россия отвергает многосторонний подход. Однако у России есть свои причины жаловаться на нежелание НАТО относиться к Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) как к партнеру в

многосторонних отношениях и явное предпочтение, которое НАТО отдает развитию двустороннего сотрудничества с членами ОДКБ[4].

С точки зрения их базовых принципов в отношениях России и государств НАТО друг к другу есть черты как сходства, так и различия. Они схожи в том, что оба обладают высокой степенью гибкости, которая часто отмечается на двустороннем уровне, когда государства не обязательно должны придерживаться наименьшего общего знаменателя, договоренность о котором достигается в рамках многосторонних структур. В некоторых случаях такая гибкость может способствовать враждебной политике по принципу «разделяй и властвуй». Главное же отличие в том, что Россия и ее партнеры по ОДКБ не могут отрицать значение ЕС и НАТО как ключевых многосторонних структур и, следовательно, не могут избежать вступления с ними в диалог. ЕС и НАТО, напротив, ставят под сомнение подлинный характер многостороннего взаимодействия в рамках ОДКБ и Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Скептики предполагают, что эти организации являются не более чем прикрытием для российского влияния, которое просто навязывается другим государствам-членам этих организаций и должно встречать противодействие, а не поддержку Запада.

Отношение России к НАТО следует весьма похожей логике. Еще в 2002 г., когда был создан Совет Россия – НАТО, Россия настаивала на том, что каждое государство должно участвовать в СРН в своем национальном качестве; другими словами, Совет должен сам быть многосторонним органом, состоящим из национальных государств, а не форумом, где многосторонняя НАТО будет встречаться с Россией и доносить до нее позицию, ранее согласованную членами НАТО. Так как эти усилия, по российским оценкам, практически не увенчались успехом, Североатлантический альянс во все большей степени рассматривается как форма влияния США в Европе. С точки зрения Москвы это требует переговоров с Вашингтоном, а не многосторонних

переговоров с НАТО. Это не стало неожиданностью для лиц, принимающих решения в Москве; напротив, это подтвердило их давние убеждения. Действительно, более чем возможно, что с первых дней существования Совета Россия – НАТО обе стороны предвидели ограниченность его потенциала и их подозрения превратились в самореализующееся пророчество.

Часть вины за игнорирование потенциала многосторонних механизмов лежит на самих государствах. В ходе двусторонних переговоров с третьими странами государства-члены многостороннего института X могут счесть целесообразным сделать X козлом отпущения, обвинив его в ограничениях, которые они вынуждены неохотно соблюдать. Государства-члены часто склонны охранять свои суверенные полномочия от посягательств многосторонних структур, в которых они участвуют. Двусторонние связи с внешними партнерами – один из ключевых активов, которые государства-члены многосторонних структур могут использовать для информирования своих союзников о более широком спектре имеющихся у них вариантов политики. Даже те государства, которые больше всего выигрывают от участия в многостороннем институте, не хотят полностью ему доверяться, придавая большое значение наличию альтернатив. Между тем государства, которые не участвуют в этом институте, вряд ли могут быть заинтересованы в том, чтобы помочь ему стать ключевым центром принятия решений, оказывающим влияние на их судьбу.

Споры о роли многосторонности в отношениях Запада и России объясняются естественным нежеланием каждой из сторон играть роль в игре, где правила устанавливает другая сторона, и где они, не будучи членами, лишены прав. Гипотетически, если бы каждое государство-член ясно дало понять, что двусторонние переговоры не имеют смысла, Россия опиралась бы на переговоры с ЕС и НАТО, а не с их государствами-членами, в то время как Запад разговаривал бы с ОДКБ или ЕАЭС, хотя это явно шло бы вразрез с интересами государств-членов по многим

вопросам. Но до тех пор пока многосторонняя структура не превратится в сверхгосударство, а от этого пока еще далек даже ЕС, сочетание двусторонних и многосторонних переговоров – с акцентом на первые – останется ключевой формой международной политики.

При определении государствами их отношения к многосторонним структурам играют роль национальные приоритеты. Малые государства могут рассматривать многосторонние рамки как лучшее средство компенсации нехватки ресурсов. Более крупным государствам часто приходится бороться с вездесущим соблазном действовать в одиночку, обходясь без кропотливой работы по ведению переговоров с союзниками. Этот соблазн и полезность многосторонних рамок для более крупных государств не являются взаимоисключающими; они сосуществуют и варьируются от случая к случаю. Крупнейшим западным государствам пришлось пережить две мировые войны, приведшие к полному разрушению некоторых из них, прежде чем они задумались о создании сильных региональных многосторонних институтов, подобных тем, которые философы предлагали столетиями ранее.

В пестром сочетании европейских государств Россия играет уникальную роль. Когда Запад только начинал развивать свои ключевые многосторонние структуры, Россия была в центре альтернативного проекта, в конечном счете провалившегося. Россия во многом все еще имеет дело с последствиями советской системы и ее краха. Новые региональные многосторонние структуры, сосредоточенные вокруг России (ОДКБ, ЕАЭС) или России и Китая (Шанхайская организация сотрудничества (ШОС)), редко рассматриваются Западом как уважаемые партнеры, несмотря на их успехи в сближении своих членов. Россия, самостоятельное постсоветское государство, остается крупнейшей европейской страной как по территории, так и по численности населения, даже если рассматривать только ту часть страны, которая географически находится в Европе. Россия настолько велика и сильна, что нельзя,

реалистично мысля, отрицать ее роль в региональной политике, но по той же причине, а также из-за значительной политической и социальной сложности России, ключевые региональные организации (ЕС и НАТО) не готовы принять ее в качестве полноправного члена даже в отдаленном будущем. Российское правительство это прекрасно понимает и исходит из того, что решения, принимаемые ЕС и НАТО, зачастую будут противоречить российским интересам.

Перечень проблем, делающих Россию непригодной для членства в западных структурах, как правило, основывается на предполагаемом ценностном разрыве и недостаточном развитии демократических институтов в стране. В действительности трансформация российского государства и общества будет продолжаться, как и в других странах. По крайней мере, в некоторых сценариях (не обязательно наиболее вероятных) это может сократить расхождение мировоззрений и интересов. Однако с учетом того, что большое число членов, во многом различных, уже представляют собой институциональную проблему для ЕС и НАТО, возможность принятия России вряд ли будет рассматриваться, даже если она станет в большей степени «единомышленницей». Если бы намерение интегрировать Россию и других партнеров, не вписывающихся в западные рамки, действительно существовало, то, скорее всего, это приняло бы форму передачи компетенции другому институту, а не видоизменения ЕС или НАТО.

Отношение России и Запада к многосторонним усилиям друг друга мало что говорит об их подходах к многосторонности как таковой; скорее они отражают несовершенство именно этих региональных отношений, которые по-прежнему во многом основаны на борьбе за влияние. Это часто рассматривают с точки зрения сдерживания и создания противовесов, и в многостороннем сотрудничестве видят главным образом способ повысить свои шансы в конкуренции, а не положить конец соперничеству посредством многосторонних усилий.

# Безопасность для всех

В ходе истории готовность России играть роль противовеса в отношении западных держав часто сочеталась с более конструктивными предложениями, причем некоторые из них были с тем или иным успехом реализованы. В то же время эти усилия неоднократно бывали сорваны катастрофическими кризисами, которые не удавалось предотвратить с помощью мирных инициатив.

До начала Первой мировой войны царь Николай II инициировал проведение конференций по международному праву и разоружению. Советское правительство в межвоенный период призывало к созданию системы коллективной безопасности. Во время Второй мировой войны союзные державы согласились создать структуру ООН, но непосредственно после этого столкнулись с глобальной холодной войной, сопровождавшейся серьезными региональными конфликтами. Всего за несколько лет до того как холодная война достигла новой точки заморозки, на конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе участники согласовали Хельсинкский Заключительный акт. За год до того как международная обстановка с распадом СССР резко изменилась, появилась Парижская хартия. ОБСЕ была создана в разгар напряженности между Россией и Западом в связи с чеченской и югославской войнами и расширением НАТО. Постсоветские конфликты в лучшем случае оставались замороженными, несмотря на разнообразные многосторонние посреднические усилия. За созданием Совета Россия – НАТО последовали серьезные разногласия по вопросам противоракетной обороны и войны в Ираке. Предложения президента России Дмитрия Медведева обсудить новую евроатлантическую архитектуру безопасности потеряли актуальность в условиях грузинского кризиса 2008 г. Во время украинского кризиса 2014 г. Совет Россия – НАТО был вновь заблокирован, в то время как потенциал ОБСЕ и ООН был реализован лишь частично. В целом в истории отношений в области безопасности многосторонность до

сих пор, как представляется, функционировала скорее как подушка безопасности: она способна ослабить потрясения, но не является гарантией от кризисов или эффективным средством преодоления непрекращающихся кризисов.

Если предпосылкой для активного участия России в многосторонних усилиях является полное равенство, то ОБСЕ – подходящий форум для выявления возможностей и ограничений, которые может предоставить многосторонний институт при выполнении этого условия.

То, что ОБСЕ имела особое значение в ходе украинского кризиса, когда ни одна другая региональная организация не могла считаться беспристрастной и способной осуществлять мониторинг в области безопасности, стало хорошим примером способности государств-участников достичь консенсуса и действовать быстро. Тем не менее ограничения очевидны.

Самые серьезные из них обусловлены сложным состоянием отношений России и Запада, о чем говорилось выше. То, что решения в ОБСЕ принимаются консенсусом, никак не помогает ослаблению напряженности. Напротив, многосторонний форум может использоваться (и действительно используется) для риторического обмена мнениями, выносящего существующие разногласия на поверхность. Даже если в какой-то момент все государства-участники решат действовать в духе сотрудничества, их разногласия по поводу прошлых конфликтов не смогут легко исчезнуть. На практике всегда наблюдается сочетание более кооперативного и менее кооперативного поведения, обусловленного представлениями государств об их национальных интересах.

Кроме того, ОБСЕ следует рассматривать в контексте. Организация основана на взаимных политических обязательствах и функционирует наряду с гораздо более прочными, богатыми и менее инклюзивными институтами, такими как ЕС и НАТО. Государства-участники знают контекст и неизбежно принимают его во внимание. Они, вероятно, действовали бы по-другому, если бы считали ОБСЕ стержнем

процесса принятия решений в области безопасности в регионе. До ее недавнего возрождения, впрочем, ограниченного, Организацию во многих политических кругах – как на Западе, так и к востоку от Вены – рассматривали как маргинальную. Повышение значимости ОБСЕ – непростая задача, когда по наиболее серьезным вопросам некоторые ключевые участники предпочитают либо действовать в одиночку, либо обращаться к менее инклюзивным структурам, которые более тесно соответствуют их интересам. В какой-то момент недовольство российского государства ОБСЕ, которую оно считало неэффективной, стало настолько велико, что ведущие российские эксперты по ОБСЕ сочли необходимым обратиться к лидерам государства, чтобы убедить их в преимуществах Организации[5].

Хотя институциональные недостатки ОБСЕ очевидны, тем не менее необходимо задаться вопросом, действительно ли отсутствие у Организации правосубъектности, ее скромный бюджет и различные оперативные ограничения являются таким серьезным камнем преткновения, не дающим добиваться более впечатляющих результатов, которые сделали бы ее подлинным гарантом регионального мира и безопасности. Ответ содержится в основном документе ООН. У Организации Объединенных Наций есть надлежащий устав в качестве правовой основы ее существования, мандат на укрепление международного мира и безопасности и необходимые административные и финансовые ресурсы. Совет Безопасности ООН (СБ ООН) – авторитетный орган, в состав постоянных членов которого входят ведущие субъекты безопасности евроатлантического сообщества, включая Россию и Китай. Важность рамок ООН в целом и работы СБ ООН в частности подчеркивается во всех основных внешнеполитических документах России. Как и в случае с другими великими державами, открыто заявленное Россией уважение к ООН не означает, что она никогда не препятствует формированию консенсуса. В целом право вето для постоянных членов было введено именно для того, чтобы у них была возможность высказывать свою озабоченность,

даже если ее не разделяют другие. После окончания холодной войны резко сократилось число случаев, когда постоянный член пользовался правом вето[6]. Масштабы наиболее спорных вопросов ограничены, наиболее заметным из них по-прежнему является израильско-палестинский конфликт[7]. Большинство разногласий, возможно, даже никогда не будет вынесено на голосование; впрочем, в конечном итоге принимаются многочисленные резолюции (в 2017 г. – 61)[8], что, разумеется, требует участия России как постоянного члена СБ ООН.

Хорошо известно, что объем внимания средств массовой информации ограничен, и поэтому большинство вопросов, обсуждаемых в многосторонних институтах, никогда не становятся предметом публичного обсуждения, о многих из них общество даже не осведомлено. В газетные заголовки попадают лишь самые острые и трудноразрешимые кризисы. И конструктивное участие России в решении различных вопросов во всем мире останется для многих незамеченным, если не будут урегулированы продолжающиеся конфликты, в которых она имеет свой интерес.

## Добрые соседи

Международная обстановка, частью которой стала Россия, сформировалась в результате ставшего неожиданностью для многих, в том числе для руководителей новых независимых государств, распада СССР. Содружество независимых государств (СНГ) представляли советским гражданам как более гибкую альтернативу Советскому Союзу, но такую, которая сохранила бы все его важные активы нетронутыми[9]. В то же время в учредительных документах СНГ четко указано, что каждое государство будет уважать суверенитет и территориальную целостность других государств. Административные границы внутри СССР стали международно признанными национальными границами.

Но СНГ оказалось скорее бракоразводным актом, чем «СССР 2.0». Бывшие советские республики пошли разными путями внутриполитического развития и установили разные внешнеполитические приоритеты. Более четверти века спустя вопрос о признании Россией суверенитета постсоветских государств по-прежнему остается предметом оживленного обсуждения экспертов[10]. В официальных заявлениях Россия неоднократно подтверждала, что не ставит под сомнение уважение к суверенитету своих соседей. Тем не менее Грузия, Украина и Молдова с этим не соглашаются, указывая на роль России в постсоветских конфликтных зонах. Несмотря на то, что это всего лишь три из многих бывших советских республик, их упреки поднимают волны поддержки по всему миру и они находят много сторонников, что объясняется трагическим характером этих конфликтов и важностью ключевых международно-правовых принципов, которые поставлены на карту, в частности территориальная целостность и право на самоопределение.

Хотя принципы международного права признаны во всем мире, их толкование остается запутанным и политизированным. Несколько государств, в том числе весьма могущественные, полностью разделяют серьезную озабоченность по поводу России, выражаемую Украиной, Грузией и Молдовой. Другие ограничиваются умеренными заявлениями или избегают затрагивать спорные вопросы. Почти все страны, испытывающие серьезную озабоченность по поводу поведения России по отношению к своим соседям, находятся в Европе или Северной Америке. Таким образом, этот вопрос рассматривается как лакмусовый тест: исходя из роли России в урегулировании постсоветских конфликтов, некоторые страны Запада сделали выводы, что Россия не способна играть конструктивную роль в мировой политике. Нежелание России поддерживать укрепление международного присутствия в этих конфликтных зонах трактуется как отказ от многостороннего подхода.

Тем не менее Россия предпринимала и поддерживала попытки использовать многосторонние механизмы в

зонах фактического или потенциального конфликта, хотя редко заходила так далеко, чтобы считать ключом к урегулированию конфликта присутствие международных организаций. ОБСЕ осуществляет свои операции в Молдове и Украине и также активно действовала в Грузии до кризиса 2008 г. наряду с миссией ООН. До 1999 г. в Крыму находилась еще одна миссия ОБСЕ[11]. Возможность миротворческой миссии ООН на Донбассе обсуждается экспертами с 2014 г., а официальными лицами – с сентября 2017 г., когда Владимир Путин предложил рассмотреть этот вопрос[12]. Наиболее значимые для России уроки с точки зрения роли многосторонних институтов в урегулировании конфликтов пришли с Балкан и часто трактуются под одним конкретным углом: в Москве считают, что Запад использовал международное присутствие в конфликтных зонах в ущерб российским интересам и что необходимо избегать любого повторения этой ловушки.

Однако у России есть и другие соседи, отношения с которыми далеко не так осложнены. Значительную часть членов СНГ, выразивших готовность более тесно сотрудничать в экономической и военной сфере, объединяют многосторонние договоренности ЕАЭС и ОДКБ. На решения, принимаемые этими организациями, в значительной степени влияет необходимость формирования консенсуса среди членов. Предпринимаются усилия по разъяснению значения и важности евразийской интеграции для более широкой аудитории[13]. Хотя Россия – очевидный экономический и военный тяжеловес в сравнении со своими меньшими по размеру союзниками, системы принятия решений евразийских образований требуют кооперативного поведения.

Скептицизм некоторых западных стран в отношении ЕАЭС и ОДКБ основан прежде всего на оценке внутренних тенденций в составляющих их государствах, а не характера их многостороннего взаимодействия. С этой точки зрения они представляют собой союзы временных автократий, которые в какой-то момент должны будут уступить место более открытым и демократическим системам правления. Однако

идея относительно быстрой и прямой трансформации по западному пути неоднократно ставилась под сомнение во многих частях мира. Вполне возможно, что государства ЕАЭС/ОДКБ будут продолжать работу по поэтапному развитию этих многосторонних структур на протяжении многих десятилетий без каких-либо кардинальных изменений в своих национальных политических системах или характере их взаимодействия. В какой-то момент такое постепенное укрепление может лишить внешних партнеров возможности игнорировать эти структуры.

## Юридические основания

Совет Европы (СЕ), к которому Россия присоединилась в феврале 1996 г.[14] – второй по значимости региональный институт, в котором Россия имеет полноправное членство и в укреплении роли которого она могла бы быть заинтересована. Хотя недавние политические события, связанные с украинским кризисом, осложнили участие России в СЕ, членство в нем – значительный и в целом позитивный фактор для России.

Членство в СЕ потребовало от России провести немало корректировок в правовой системе, в том числе ввести запрет на смертную казнь, который до сих пор резко критикуют консервативно настроенные жители страны. Кроме того, теперь граждане России могут обжаловать решения российских судов в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ). Парламентская ассамблея СЕ (ПАСЕ) дала членам российского парламента новую важную возможность присоединиться к международным дебатам.

Основополагающая идея Совета Европы состоит в том, что его члены разделяют общие ценности и что это поможет им внедрить аналогичные механизмы защиты прав своих граждан и аналогичные правила для политических процессов на национальном уровне. На практике Россия

и Запад в этом отношении довольно сильно отдалились друг от друга. Это находит отражение в значительном числе решений, вынесенных ЕСПЧ в отношении Российской Федерации за последние годы, причем большее количество таких решений получили только Италия и Турция[15].

Такой послужной список, очевидно, раздражал российское государство, что привело к решению, позволяющему российской правовой системе отменять решения ЕСПЧ[16]. В то же время официальная позиция России по-прежнему заключается в том, что она заинтересована в участии, хотя и считает, что некоторые правила ЕСПЧ требуют реформы, чтобы он мог работать должным образом[17].

Право голоса российской делегации в ПАСЕ было приостановлено в связи с ролью российского парламента в крымском кризисе в 2014 г.[18]. В знак протеста против этого решения, которое до сих пор остается в силе, Россия в 2017 г. отменила ежегодную выплату взносов в СЕ[19].

В России есть видные фигуры, регулярно характеризующие ее членство в СЕ как ненужное бремя[20]. СЕ отличается от большинства других многосторонних структур тем, что может подвергать сомнению политические процессы в России, в то время как ЕСПЧ может возражать против решений по судебным делам, включая дела, привлекающие большое внимание общественности. Российским наблюдателям, проявляющим интерес к международным организациям лишь по отдельным конкретным поводам, СЕ по большей части представляется раздражителем, а те, кто желает отмены решений, принимаемых российскими судами, считают его ключевым органом, даже если прежде особого интереса к международным делам у них не было.

## Экономическое обоснование

Российская экономика составляет менее 2% от мирового ВВП, в то время как на США приходится 24%, а на Китай –

около 15%[21]. В отличие от сферы безопасности или сотрудничества с меньшими по размеру соседями, у России нет рычагов, которые позволили бы ей достичь каких-либо существенных результатов в мировой экономике без сотрудничества с другими государствами. ЕАЭС может помочь сблизить соседние страны, но не вносит существенных изменений в роль России в глобальных экономических взаимодействиях. Ведущие экономические тяжеловесы мира располагают более широкими арсеналами инструментов, но зачастую они также понимают ценность многосторонности для открытия пути к уточнению правил и понижению уровня торговых и инвестиционных барьеров.

В 2012 г., после двадцатилетних переговоров и длительного процесса сближения, Россия вступила во Всемирную торговую организацию (ВТО)[22]. Присоединение давно назрело, так как члены организации стремительно приближались к подлинной глобализации, а список членов был почти таким же длинным, как в ООН. К 2017 г. в отношении России было подано восемь жалоб, требующих урегулирования споров в рамках ВТО[23]. Таким образом Россия по количеству поданных на нее жалоб оказалась в большой группе стран где-то посередине между ведущими мировыми экономическими державами, к которым больше всего претензий, и наименее экономически значимыми странами, к которым претензий нет ни у кого. Россия учится использовать механизмы ВТО в своих интересах: она подала четыре жалобы против ЕС и две против Украины. В октябре 2014 г. Министерство экономического развития России совместно с московской Высшей школой экономики и Сбербанком создало Центр экспертизы ВТО[24].

Россия вступила в ВТО в тот момент, когда дальнейшее продвижение к снижению торговых барьеров стало проблематичным из-за остановки раунда переговоров в Дохе. Для новичка это могло быть даже полезно, так как давало время, необходимое для освоения существующих механизмов и процедур. Большая часть переговоров в рамках ВТО, естественно, подталкивает страны к

созданию коалиций. Участие в существующих коалициях и предложение новых – один из навыков, которые будут пытаться приобрести представители России.

Хотя почти все страны мира, за небольшими исключениями, вступили в ВТО или находятся в процессе присоединения, в России продолжаются внутренние дебаты о членстве в ВТО. Лоббисты, представляющие определенные отрасли, а также политики-популисты представляют организацию как глобалистский заговор, стремящийся навредить российской экономике, которая не может защитить себя протекционистскими барьерами и должна реагировать на жалобы ЕС и других торговых партнеров. Это лишь намек на то, какие искаженные представления о многосторонних структурах могут быть высказаны в ходе публичной дискуссии.

Россия – активный участник форума ведущих экономик *G20* (Большая двадцатка) с момента его создания в 1999 г. (саммиты проводятся с 2008 г.) и в 2013 г. она успешно председательствовала в группе. «Двадцатка» в первую очередь имеет дело с глобальной макроэкономической стабильностью и представляет собой ключевой механизм, с помощью которого Россия может заставить услышать ее мнение по вопросам, в которых ее собственный вес незначителен. Преимущество «двадцатки» в том, что она предстает перед общественностью не безликим бюрократическим монстром, каким может казаться ВТО, а клубом мировых лидеров. После исключения России из «восьмерки» в ходе украинского кризиса роль «двадцатки» как такого клуба становится еще более важной. Но широкая общественность в России мало что знает и не интересуется работой, проводимой в рамках «двадцатки», за исключением поведения лидеров на саммитах, где важен прежде всего язык невербального общения.

С 1996 г. Россия стремится вступить в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)[25]. Переговоры об этом приостановлены в 2014 г. в результате украинского кризиса[26]. Тем не менее российское

правительство понимает важность стандартов ОЭСР для инвесторов и утверждает, что заинтересованность в возможном оживлении процесса присоединения взаимна[27]. Этому процессу оказывает поддержку Центр компетенций ОЭСР на базе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)[28].

Несмотря на то, что среди экспертов нет согласия относительно идеи поворота к Азии[29], Россия, безусловно, намерена установить более заметное политическое и экономическое присутствие на этом континенте. По сравнению с динамично развивающейся экономикой Азии у России мало активов. В этой наиболее густонаселенной части мира Россия не может произвести впечатление на своих партнеров ни демографией, ни рынком труда, ни темпами роста, ни современностью городов, ни технологическим развитием, ни высоким качеством торгово-логистической инфраструктуры. Такие ограничения подталкивают российское правительство к многосторонним структурам, даже если они весьма свободные и, как правило, носят символический характер. В преддверии саммита Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), состоявшегося во Вьетнаме в 2017 г., президент Путин написал статью, где выразил готовность России к освоению экономического потенциала Азии[30]. Участие России в АТЭС поддерживается также группой экспертов, собранных в специализированном центре при РАНХиГС[31]. Растущий интерес с российской стороны вызывают также форумы, созданные Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), – Восточноазиатский саммит и Региональный форум АСЕАН[32].

Используя многосторонние структуры, занимающиеся экономическими вопросами, Россия проявила способность уделять должное внимание правилам и процедурам там, где они действительно помогают ей продвигать свои интересы и где она приобрела (или может приобрести) равные с другими участниками права. Важно и то, что даже в тех случаях,

когда взаимодействие с многосторонними институтами подобного рода требует существенных изменений в российском законодательстве и деловой практике, эти организации не заходят так далеко, чтобы критиковать суть российской политической системы, что неоднократно вызывало проблемы в отношениях России с ЕС.

## Полицентричная элита

На протяжении многих лет Россия – и на уровне официальной политики, и на уровне экспертного мнения – настаивала на том, что мир настоящего и будущего следует рассматривать как многополярный или полицентричный[33]. Контраргумент состоит в предположении, что многополярный мир будет хаотичным и пронизанным враждой[34]. Но какими бы ни были намерения мировых лидеров, число субъектов, имеющих глобальное значение, действительно растет. Многостороннее сотрудничество представляется естественным решением для мира, в котором значительное число государств и негосударственных субъектов играют важную роль в формировании глобальной политики.

Нет недостатка в заявлениях министерства иностранных дел России по вопросам многостороннего сотрудничества, как правило, сочетающих утверждения о конструктивном подходе России с выражением озабоченности по поводу того, что особые интересы России не всегда соблюдаются. Когда деятельность многосторонних институтов трактуется как подчиненная другим великим державам, стремящимся уменьшить влияние России, это вызывает беспокойство и подозрения.

Маловероятно, что большинство существующих многосторонних механизмов в обозримом будущем привлечет к себе большое внимание общественности, и, как подтверждает пример ВТО, это может оказаться полезным с учетом сложности вопросов, обсуждаемых дипломатами

и экспертами. Уровень участия России в многостороннем сотрудничестве будет определять российская элита. Общее согласие с тем, что мир полицентричен, мало что говорит о мнениях людей по поводу того, как мир должен быть структурирован, или о намерениях, которые продемонстрируют в нем ключевые субъекты. Россия будет играть свою роль в формировании этих важных аспектов мира и его характера в будущем.

Наиболее распространенное среди российской элиты мнение выделяет в качестве политических ориентиров либералов, которые более склонны использовать международно признанные нормы, правила и рамки, и консерваторов, стремящихся минимизировать внешние ограничения суверенитета страны. Ни одна из двух групп не исчезнет, и обе будут способствовать формированию политики России. В настоящий момент похоже, что, когда речь идет об экономических материях, берут верх либералы, а консерваторы имеют преимущество в вопросах безопасности. Хотя это оказывает заметное влияние на роль России в многосторонних институтах, принимаемые в конечном счете политические решения часто избегают радикализма, который можно встретить в обеих группах. Радикальная часть либеральной элиты, вероятно, предпочла бы сделать приоритетом тесное взаимодействие России с ключевыми западными институтами, что явно не является предпочтением правительства. Более радикальные консерваторы предпочли бы отказаться от большинства многосторонних институтов, особенно тех, которые заставляют Россию реагировать на чьи-то жалобы, как, например, Совет Европы и ВТО. Этот вариант правительство тоже не одобряет.

Несмотря на то, что элиты принимают участие в дебатах о нынешнем и будущем участии России в многостороннем сотрудничестве, эти дебаты часто характеризуются явным невежеством. За некоторыми позитивными исключениями, имеющийся уровень экспертных знаний недостаточен для анализа деятельности многосторонних институтов.

Правительство признает необходимость повышения уровня экспертных знаний, по крайней мере в некоторых областях, однако оценить результаты можно будет только в долгосрочной перспективе.

## Заключение

Россия не уклоняется от многостороннего подхода. Ряд острых разногласий, сохраняющихся между Россией и Западом, не отражают всего спектра политики, формируемой наличием многосторонних институтов. Во многом Россия делает очень рациональный выбор в пользу многосторонних механизмов. Когда российское правительство знает, что эти механизмы не будут служить его интересам (или даже противоречить им) и что это не изменится в ближайшее время, у него нет большой заинтересованности в том, чтобы вносить вклад в их эффективность. Когда же, наоборот, многосторонние структуры могут помочь России обеспечить свои интересы, будь то через общепризнанные общие правила или форумы для диалога, она становится заинтересованной и готовой к участию.

В ряде случаев, главным образом там, где противоречия России и Запада наиболее глубоки, прогресс, который может быть достигнут посредством многостороннего сотрудничества, блокируется непримиримыми национальными интересами. Это не следует толковать как полный провал со стороны международных организаций. И особые национальные интересы, и способность к формированию многостороннего консенсуса останутся частью международной политики, а Россия будет использовать оба набора инструментов, в зависимости от того, что служит ее интересам наилучшим образом.

## *Примечания:*

**1.** См.: Mankoff J. Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics. Lanham, 2012. P. 19.
**2.** См.: Kulhanek J. The Fundamentals of Russia's EU Policy // Problems of Post-Communism. 2010. Vol. 57. Issue 5. Pp. 51-63.
**3.** См.: Konnander V. What prospects for Russia in the Baltic Sea Region? Cooperation or isolation? // Russia as a Great Power: Dimensions of security under Putin / J.Hedenskog, V. Konnander, B. Nygren, I. Oldberg, C. Pursiainen (eds.). London, 2005. Pp. 109-129. Здесь: p. 111.
**4.** См.: Nikitina Y. How the CSTO Can (and Cannot) Help NATO. PONARS Eurasia Policy Memo No. 285. September 2013.
**5.** См.: Загорский А., Энтин М. Зачем уходить из ОБСЕ? //Россия в глобальной политике. 2008. No. 4. 20 июля // https://globalaffairs.ru/number/n_11148.
**6.** См.: Research Report: The Veto // Security Council Report. 2015. No. 3 // http://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-veto.php.
**7.** См.: McClean E. Hard Evidence: Who uses veto in the UN Security Council most often and for what? // The Conversation. 2014. 31 July // https://theconversation.com/hard-evidence-who-uses-veto-in-the-un-security-council-most-often-and-for-what-29907.
**8.** Резолюции Совета Безопасности ООН 2017 г. http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/2017.
**9.** Таким был дух Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 г., учредившей СНГ.
**10.** См.: Nixey J., Sakwa R. The Russia Question: Sovereignty and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia. 8 December 2016 // https://www.chathamhouse.org/expert/comment/russia-question-sovereignty-and-legitimacy-post-soviet-eurasia.
**11.** См.: OSCE. The Secretariat. Conflict Prevention Centre. Survey of OSCE Field Operations. Vienna, October 2017. Pp. 46-47.
**12.** См.: Pifer S. Test Putin's proposal for UN peacekeepers. Brookings Institution. 13 September 2017 // https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/09/13/test-putins-proposal-for-u-n-peacekeepers; Арбатов А. По-другому не получится. Какой должна быть миротворческая операция в Донбассе. Московский центр Карнеги. 13 сентября 2017 г. // https://carnegie.ru/commentary/73084.
**13.** См. доклады Центра интеграционных исследований Евразийского банка развития: https://eabr.org/analytics/integration-research/cii-reports/.
**14.** См.: Council of Europe and the Russian Federation. Council of Europe. Council of Europe Programme Office in Moscow // https://www.coe.int/en/web/moscow/field-office.
**15.** См.: European Court of Human Rights. Violation by Article and by States (1959-2016) // http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2016_ENG.pdf.
**16.** См.: Vladimir Putin signs law allowing Russia to ignore international human rights rulings // The Independent. 2015. 15 December.
**17.** См. Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с участием Министра иностранных дел России С.В. Лаврова в работе 127-й министерской сессии Комитета министров Совета Европы. 17 мая 2017 // http://www.mid.ru/web/guest/kommentarii_predstavitelya/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/2759379.

**18.** См.: Russian delegation suspended from the Council of Europe over Crimea // The Guardian. 2014. 14 April.
**19.** См.: Russia cancels payment to Council of Europe after claiming its delegates are being persecuted over Crimea // The Independent. 2017. 30 June.
**20.** См. Должна ли Россия выйти из состава Совета Европы? // Телеканал «Звезда». 2016. 13 июня // https://tvzvezda.ru/schedule/programs/content/201509181148-ykon.htm/201604281306-7al6.htm.
**21.** См.: Gray A. The world's 10 biggest economies in 2017. World Economic Forum. 9 March 2017 // https://www.weforum.org/agenda/2017/03/worlds-biggest-economies-in-2017.
**22.** См.: World Trade Organization. Accessions. Russian Federation // https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_russie_e.htm.
**23.** См.: World Trade Organization. Map of disputes against WTO members // https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm.
**24.** О Центре см.: Центр экспертизы ВТО // https://wto.ru/about-us/.
**25.** См.: OECD. The Russian Federation and the OECD // http://www.oecd.org/russia/therussianfederationandtheoecd.htm.
**26.** См.: OECD suspends Russia accession talks while Moscow vows "symmetrical" sanctions // Deutsche Welle. 2014. 13 March // http://www.dw.com/en/oecd-suspends-russia-accession-talks-while-moscow-vows-symmetrical-sanctions/a-17494773.
**27.** См.: OECD Wants Russia to Enter Despite Some States' Objections – Russian Minister //Sputnik international. 2017. 29 August // https://sputniknews.com/world/201708291056897566-russia-oecd-cooperation-membership.
**28.** О Центре см: Центр компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС. http://oecd-russia.org/center/.
**29.** См.: Габуев А. Поворот в никуда: итоги азиатской политики России в 2015 году. Московский центр Карнеги. 29 декабря 2015 // https://carnegie.ru/commentary/62369.
**30.** Статья Владимира Путина «XXV саммит АТЭС в Дананге: вместе к процветанию и гармоничному развитию». Официальный сайт президента Российской Федерации. 8 ноября 2017 // http://kremlin.ru/events/president/news/56023.
**31.** О Центре см.: Российский центр исследований АТЭС // http://apec-center.ru/.
**32.** МИД России. Вступительное слово и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С.В. Лаврова в ходе пресс-конференции по итогам ряда двусторонних встреч и многосторонних мероприятий «на полях» АСЕАН, ВАС, АРФ, Вьентьян, 26 июля 2016 г. http://www.mid.ru/web/guest/meropriyatiya_s_uchastiem_ministra/-/asset_publisher/xK1BhB2bUjd3/content/id/2370655.
**33.** См.: Россия в полицентричном мире. Под. ред. А. А. Дынкина, Н.И. Ивановой. М.: Весь Мир, 2011.
**34.** См.: Condoleezza Rice attacks multi-polarity as "necessary evil" // EurActiv. 2003. 1 July // https://www.euractiv.com/section/security/news/condoleezza-rice-attacks-multi-polarity-as-necessary-evil.

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

*Олаф Ляйсе*

# Миссия не завершена: Турция после референдума Эрдогана

2017 г. оказался не лучшим для европейско-турецких отношений и не особенно благоприятным для самой Турции. Разногласия между Турцией, с одной стороны, и европейскими государствами и международными организациями, с другой – расширяются, а позиции сторон ужесточаются. Риторика с обеих сторон усилилась, и очевидно, что разногласий больше, чем общих черт. Низшими точками в отношениях стали референдум о внесении поправок в Конституцию Турции, безосновательное лишение свободы лиц, имеющих также гражданство европейских стран, и личное вмешательство президента Турции Реджепа Тайипа Эрдогана в избирательную кампанию в Германии. Те, кто думал, что протесты в парке Гези выявили трещины в турецкой властной структуре или что Эрдоган уже прошел зенит своей власти, ошибались. В то же время тон заявлений Эрдогана, обращенных к Западу, явно становится все более острым, при этомво внутренней политике после попытки переворота летом 2016 г. он стал закручивать гайки.

Основными политическими поворотными точками были победа Эрдогана на президентских выборах в 2014 г.и референдум 2017 г.по внесению поправок в Конституцию и преобразованию политической системы в президентскую систему. ОБСЕ наблюдала за обоими голосованиями и в обоих случаях представила критические доклады. В этой статье я для начала рассмотрю критику ОБСЕ в отношении двух голосований. Затем я проанализирую стратегию репрессий и легитимации, которой Эрдоган пользуется для усиления своей власти. Наконец, я обосную свой тезис о том, что, несмотря на явные свидетельства авторитарных тенденций, Западу, тем не менее, разумнее избегать прямой

конфронтации с Эрдоганом или ослабления Турции и вместо этого систематически поддерживать ту часть турецкого гражданского общества, которая хорошо настроена по отношению к Европе, не отказываясь при этом от критики политических событий в стране.

## Турки за демократию

Реджеп Тайип Эрдоган, занимавший пост премьер-министра Турции с 2003 по 2014 г., в августе 2014 г.был избран главой государства, получив 52,2% голосов. Его предшественником на посту президента был Абдулла Гюль. Эрдоган получил чуть меньше 69% голосов турецких граждан, проживающих в Германии, хотя явка среди немецких турок составила всего 8,15%[1]. Учитывая, что Эрдогану удалось обеспечить относительно большую долю голосов германских турок, можно предположить, что в Германии его кампания была воспринята положительно. Действительно, за примечательным исключением Соединенного Королевства, Эрдоган в целом получил большое количество голосов в западноевропейских странах – более высокую долю, чем в самой Турции.

Выборы были относительно справедливыми, демократические стандарты соблюдались, что подтвердили международные наблюдатели. По словам наблюдателей ОБСЕ, «кампания характеризовалась общим уважением основных свобод, и участники в целом могли беспрепятственно проводить кампанию»[2]. Тем не менее условия для кандидатов были не вполне равными, так как будучи премьер-министром, Эрдоган пользовался значительно большей политической известностью, чем его соперники. При том что все три кандидата активно вели агитацию, кампания премьер-министра была самой заметной; «злоупотребление административным ресурсом и отсутствие четкого разграничения между ключевыми

институциональными мероприятиями и агитационной деятельностью давали ему неоправданные преимущества»[3]. В 2014 г. Эрдоган уже пользовался своей властью над СМИ, чтобы добавить себе популярности.

Два соперника Эрдогана – единый кандидат от кемалистской Народно-республиканской партии *(CumhuriyetHalkPartisi, НРП) (1)* и ультраправой Партии националистического движения *(MilliyetçiHareketPartisi, ПНД) (2)* Экмеледдин Ихсаноглу и кандидат от левой Демократической партии народов *(HalklarınDemokratikPartisi, ДПН) (3)* Селахаттин Демирташ – критиковали несправедливые условия, при которых проводилась кампания. Национальный общественный вещатель *TRT(TürkiyeRadyoveTelevizyonKurumu) (4)* предоставил Эрдогану для связанных с выборами заявлений гораздо больше времени, чем его оппонентам. Эрдоган получил для своих предвыборных заявлений в общей сложности около 533 минут эфирного времени, в то время как кандидат от НРП/ПНД вынужден был довольствоваться 23 минутами, а кандидат от ДПН – всего лишь 45 секундами. По оценке ОБСЕ, «непропорциональное в целом телевизионное освещение, основной источник политической информации в пользу премьер-министра, в том числе прямые трансляции его выступлений и мероприятий с его участием, в сочетании с ограниченным количеством политической рекламы двух других кандидатов, дало премьер-министру явное преимущество и ограничило плюралистическую информацию о политических альтернативах для избирателей»[4].

В отличие от своих предшественников, Эрдоган более активно определял роль президента и сферу его деятельности и, поступая таким образом, иногда превышал свои полномочия. Согласно Конституции, Турция по-прежнему является парламентской демократией, в которой высшая государственная власть принадлежит исполнительной ветви, в то время как президент обладает «всего лишь» символическими полномочиями. Однако при Эрдогане баланс сил кардинально изменился. В качестве президента

он действовал не столько как политически нейтральный глава государства, сколько как глава правительств[5]. Это оказалось возможно лишь потому, что премьер-министры – Ахмет Давутоглу до мая 2016 г. и Бинали Йылдырым после этого – согласились подчиниться Эрдогану, который неофициально формировал и окончательно утверждал состав их кабинетов. После выборов Эрдогана в Турции фактически установилась президентская система. Так как даже Эрдоган не мог постоянно противоречить духу Конституции, ему было необходимо изменить форму правления.

План Эрдогана ввести президентскую систему в Турции можно считать очень расчетливым стратегическим шагом. Если изменения будут осуществлены в срок до следующих выборов 2019 г., то действия, которые он в настоящее время совершает в качестве главы государства и которые превышают его полномочия, больше не будут нарушением Конституции. В то же время он еще меньше будет зависеть в своих действиях от других политических сил[6].

16 апреля 2017 г. состоялся референдум о внесении изменений в Конституцию Турции. Избирателям было предложено решить, следует ли принять закон № 6771, 18 пунктов которого изменят в общей сложности 72 статьи Конституции; изменения должны вступить в силу после следующих выборов в ноябре 2019 г. Голоса разделились почти пополам: 51% за изменения и 49% против. Практически все внутренние анатолийские провинции высказались за эти поправки, в то время как прибрежные провинции, европейская часть Турции и районы с преобладающим курдским населением были против. Результат особенно примечателен, если учесть, как усердно Эрдоган и его Партия справедливости и развития *(AdaletveKalkınmaPartisi, AKParti, ПСР)* [7] *(5)* агитировали в пользу поправок, не брезгуя даже вымогательством и запугиванием. Авторы доклада ОБСЕ о конституционном референдуме не стеснялись в выражениях, заявляя, что референдум «проходил на неровном игровом поле и возможности сторон кампании не были равны. Избирателям не была

предоставлена беспристрастная информация о ключевых аспектах реформы, а организации гражданского общества не могли участвовать в агитации. В условиях чрезвычайного положения, введенного после неудавшейся попытки переворота в июле 2016 г., основные свободы, необходимые для подлинно демократического процесса, были урезаны. Снятие с должностей или содержание под стражей тысяч граждан негативно сказалось на политической обстановке. Доминирование одной стороны в освещении и ограничения для средств массовой информации затруднили доступ избирателей к разнообразным мнениям»[8].

Тот факт, что кампания «да» имела доступ к государственным ресурсам и косвенную поддержку государственных институтов, прежде всего сил безопасности, в то время как кампания «нет» столкнулась с активным противодействием, в том числе нечистоплотными махинациями и даже насилием, представляет политическую ситуацию в стране в тревожном свете. ОБСЕ также «отметила препятствование усилиям ряда партий и организаций гражданского общества по поддержке кампании “нет”. Репутация последней кампании была запятнана усилиями ряда высокопоставленных чиновников, приравнивавших поддержку “нет” к сочувствию терроризму. Во многих случаях сторонники “нет” сталкивались с запретами на их агитационную деятельность, вмешательством полиции и жестокими драками на их мероприятиях»[9]. Учитывая явное вмешательство государственных институтов, кажется почти удивительным, что Эрдоган выиграл с таким небольшим отрывом. В 2017 г. влияние Эрдогана стало значительно сильнее, чем три года назад, и автократический характер его режима становится все более очевидным.

## Радикализация Эрдогана

Подъем ПСР происходит одновременно с серией реформ уникального в турецкой истории масштаба. Под

властью ПСР, впервые ставшей правящей партией в 2002 г., Турция постепенно двигалась в направлении сближения с Евросоюзом[10]. Самые большие достижения ПСР включают отмену смертной казни, запрет пыток и расширение свободы слова, а также прав меньшинств, женщин и детей[11]. В свете этих реформ Европейская комиссия решила официально начать переговоры о полноправном членстве Турции в ЕС 3 октября 2005 г[12]. Одной из особенностей начатого ПСР процесса реформ было то, что представители исламско-консервативных и курдских кругов также были включены в новое, более умеренное и проевропейское направление Турции. Несмотря на принятие ПСР «европейских ценностей», планы партии были продиктованы стремлением к новому этическому порядку в обществе, восходящему к османскому периоду. Чтобы осуществить это обновление, необходимо было сокрушить кемалистов, которые с момента основания Турецкой Республики подавляли возрождение политического ислама. Поэтому ПСР ополчилась против одного из основополагающих принципов кемализма, стремясь отказаться от приверженности Турции секуляризму.

Правительство обосновывало этот план идеей более плюралистического подхода к формированию политики. Лидеры ПСР утверждали, что предлагаемая ими реформа кемализма направлена не на прямую отмену светских принципов, а лишь на ослабление их применения, с тем чтобы сделать политическую систему Турции более демократичной. В научной литературе и среди населения в целом стратегия ПСР воспринималась как прогрессивная и современная. Последствия этой модернизации ощущались прежде всего в экономике. ПСР также была достаточно умна, чтобы дистанцироваться от более ранних исламских движений, извлекая уроки из их провала[13]. Для достижения политического успеха в Турции ПСР необходимо было занять более умеренную позицию и, в отличие от таких предшественников, как запрещенная Партия благоденствия Неджметтина Эрбакана *(RefahPartisi)* в 1990-х гг., взять на

себя роль центристской партии.

Впрочем, с европейской точки зрения ко времени избрания Эрдогана на пост президента в 2014 г. партия уже не могла считаться умеренной или центристской. Эрдоган и ПСР во все большей степени реализуют программу, состоящую из смеси неоосманской ностальгии, консервативной исламской морали и национализма. К тому же в этот период Эрдоган приблизился к центральному положению в политической системе. Он лучше, чем любой из его предшественников, умеет представлять себя гарантом стабильности «народа и нации». Эрдоган лично воплощает слияние государства и нации в единое целое – с ним самим в центре в качестве высшего представителя государства. Стремясь превратить в 2019 г. политическую систему в президентскую, он показывает, что готов подорвать существующую структуру турецкого государства только ради сохранения и расширения собственной власти. В то же время Эрдоган и ПСР демонстрируют все более авторитарные тенденции. Такого рода авторитарное государство, естественно, озабочено также общественным признанием и поддержкой. Внутри страны правительство занимает жесткую позицию в осуществлении своей повестки дня, пользуясь наблюдением за гражданами, репрессиями и даже насилием. Далее я остановлюсь на четырех средствах, используемых режимом для укрепления своей власти.

## СМИ и свобода печати

В турецких СМИ доминируют корпоративные интересы, и корпоративные связи играют чрезвычайно важную роль в освещении новостей[14]. После выборов 2002 г., когда ПСР пришла к власти, она первоначально пользовалась поддержкой большинства СМИ. Однако ситуация изменилась после выборов 2004 г., когда ряд политиков и владельцев медиакомпаний попытались выставить правительство в

плохом свете. Особенно критиковала планы реформ ПСР крупнейшая медиаорганизация Турции *Doğan Media Group*. Зенит могущества медиагруппы *Doğan* пришелся на 2008 г., когда она боролась с правительственной инициативой снять запрет на ношение платков в государственных учреждениях[15]. Год спустя на группу *Doğan* был наложен огромный штраф с целью жестко ограничить критику группы в адрес правительства[16]. Эта и другие репрессивные меры ограничили свободу журналистов в выполнении их работы и привели к усилению самоцензуры[17]. Можно проследить самоцензуру как в государственных, так и в корпоративных интересах. Медиакомпании заинтересованы в поддержании хороших отношений с государством, что приводит к проправительственной тенденциозности[18]. Журналисты боятся потерять работу или подвергнуться публичной дискредитации и общественному остракизму[19].

Споры о свободе прессы в Турции достигли своего пика во время протестов в парке Гези и привлекли внимание на национальном и международном уровнях. В начале волнений турецкие СМИ в основном игнорировали протесты. Во время первых протестных акций на центральной площади Таксим в Стамбуле телеканал *CNN Türk,* принадлежащий группе *Doğan,* не обратил внимания на события и показывал документальный фильм о пингвинах[20]. В результате этого провала со стороны СМИ пингвины стали символом протестного движения[21].

Кроме того, журналисты и другие представители общественной сферы были публично дискредитированы за участие в протестах по поводу парка Гези[22]. После протестов работу потеряли 384 журналиста[23]. Один из самых известных журналистов Турции Джан Дюндар после своего увольнения сказал: «Все знают, почему; не я первый, и не я буду последним»[24]. В конце 2014 г.в ходе рейдов были арестованы 24 человека, в том числе трое журналистов. Большинство арестованных были связаны с Фетхуллой Гюленом и его движением; это произошло ровно через год после дискредитировавшего правительство Турции

в 2013 г.коррупционного скандала, в котором Эрдоган обвинил Гюлена. После попытки переворота в июле 2016 г.органы безопасности стали вести себя еще жестче. Были арестованы более 100 журналистов и закрыты 150 СМИ. Многим журналистам, в том числе и Джану Дюндару, переехавшему в Германию, пришлось покинуть страну. На момент написания этой статьи 43 журналиста остаются под стражей, в том числе Дениз Юджель и переводчица Мешале Толу. Ни в одной из стран мира нет такого количества журналистов за решеткой. Во Всемирном индексе свободы прессы, составляемом «Репортерами без границ», Турция находится на 155-м месте из 180 – с тенденцией к понижению[25].

Эти действия свидетельствуют о том, что политическая ситуация в Турции развивается в недемократическом направлении. В условиях демократии, когда власть исходит от народа, общественные СМИ – незаменимое средство формирования общественного мнения среди граждан. Ограничения на журналистскую деятельность лишают турецкий народ именно этого права самостоятельно формировать собственное мнение.

## Ограничение права на демонстрации и политика безопасности

Помимо свободы прессы, право на демонстрации также строго ограничено и контролируется в Турции. В феврале 2015 г., после протестов Гези, был принят всесторонний пакет мер безопасности, наделяющий полицию расширенными полномочиями. В настоящее время полиции разрешено стрелять по вооруженным демонстрантам по своему усмотрению, причем под «вооруженными» подразумеваются и люди с камнями. Это также ставит под угрозу мирных демонстрантов, которые могут оказаться на линии огня[26]. Новые законы о безопасности в основном направлены против

демонстрантов. Расширяя полномочия полиции, среди прочего, они позволяют использовать сомнительные методы расследования. Например, полиция может задерживать демонстрантов на срок до 48 часов. Планируется также принять закон о запрете использования масок на демонстрациях, за нарушение которого предусматривается тюремное заключение сроком до пяти лет.

После попытки переворота 2016 г. соблюдение основных прав человека было приостановлено. Более 150 тыс. государственных служащих потеряли работу, а 15 университетов были немедленно закрыты. Около 55 тыс. человек по-прежнему содержатся под стражей, и государство планирует продлить допустимый срок предварительного заключения до семи лет. Демонстрации против этой жесткой линии подавляются правоохранительными органами без оглядки на закон. Несмотря на эти репрессивные меры, протестующих не удается сломить полностью. 8 марта 2017 г. более 10 тыс. женщин вышли на улицы Стамбула, чтобы отметить Международный женский день. На демонстрации, организованной феминистской группой, женщины критиковали господствующие патриархальные структуры и выступали с антиэрдогановскими лозунгами.

## Роль женщин в современной политике ПСР

В ноябре 2014 г. на заседании, посвященном теме «Женщины и справедливость», Реджеп Тайип Эрдоган заявил следующее: «Нельзя ставить женщин и мужчин в равные условия. Это противоречит природе»[27]. Как ясно из этой цитаты, Эрдоган – не сторонник равенства. Он также ясно дал понять, что характер мероприятия не помешает ему публично отстаивать свое консервативное мнение о женщинах. Эрдогана больше интересует продвижение идеи о том, что у женщин и мужчин есть конкретные роли. В

Международный женский день 2008 г. он призвал каждую из турецких женщин родить по крайней мере троих детей – на благо нации. В июле 2014 г. один из основателей ПСР (наряду с Эрдоганом) Бюлент Арынч произвел фурор в СМИ, заявив, что женщины не должны громко смеяться на публике, и назвал это примером упадка общественной нравственности в Турции[28].

В 2012 г. ПСР также взяла на себя обязательство ужесточить турецкий закон об абортах. Однако эта идея была быстро отброшена из-за резкой критики. Во время публичного обсуждения этого вопроса Эрдоган приравнял аборт к убийству и, назвав его изменой, сделал свой и без того сомнительный план полностью запретить аборты еще более невразумительным, а свою линию аргументации еще более путаной. Согласно его аргументации, аборт – измена, потому что снижает рост населения, тем самым нанося ущерб стране в целом. Среди тех, кто поддержал позицию Эрдогана, был тогдашний министр здравоохранения Реджеп Акдаг, который утверждал, что аборты должны проводиться только тогда, когда беременность угрожает здоровью матери. Акдаг был также против того, чтобы разрешить прерывание беременности после изнасилования, утверждая, что если мать не хочет зачатого таким образом ребенка, его воспитает государство. Стоит отметить, что почти все участники этой дискуссии – мужчины, а среди тех, кто наиболее решительно призывает к более жестким законам об абортах, ведущие политики ПСР. Эрдоган также негативно относится к средствам контрацепции, которые он назвал продукцией иностранных врагов, стремящихся нанести ущерб Турции[29].

После таких заявлений неудивительно, что в Докладео глобальном гендерном разрыве за 2016 г. Турция опустилась до 130-го места из 144[30]. Правительство стремится подчинить все сферы жизни дисциплине консервативной исламской гендерной сегрегации. Студенческие общежития теперь строго разделены по полу, и Эрдоган объявил, что планирует принять меры против сожительствующих

студентов. В школах запрещены татуировки, пирсинг и окрашенные волосы, зато как бы в качестве компенсации девочкам теперь разрешено с пятого класса носить хиджаб. Консервативные круги также все громче призывают к отмене совместного образования для мальчиков и девочек.

Эти примеры взглядов ПСР на роль женщин ясно дают понять, что ни о каком равенстве нет и речи. Эта точка зрения основана не на современном западном мышлении, а на традиционном мусульманском подходе, который благодаря политике ПСР оказывает глубокое влияние на турецкую жизнь и общество. Ограничиваются свободы женщин, а в качестве ключевого вклада, который женщина может внести в благосостояние страны, рассматривается материнство. В то же время государство предприняло шаги по сокращению числа работающих женщин, несмотря на то, что бурное развитие турецкой экономики вообще-то предполагает рост занятости женщин. То, что такие взгляды не только представлены в идеологии Эрдогана и политической программе ПСР, но и воплощаются в конкретные политические шаги, влияющие на повседневную жизнь турецкого народа, – еще одно свидетельство репрессивной сущности этого правительства. Гражданские права и политические свободы значительной части населения ограничиваются во имя консервативных исламских норм и ценностей политической элиты, насаждаемых при помощи государственной власти[31]. Точка зрения ПСР относительно женщин сильно зависит от системы ценностей, которая абсолютно несовместима с современной концепцией равенства.

## Инфраструктурные проекты ПСР и их влияние на избирателей

Крупные строительные проекты – излюбленная забота автократов, так как они являются прямым выражением политической власти и служат увековечению их правления.

Эрдоган – не исключение: он поддержал многочисленные крупные инфраструктурные проекты, которые наглядно демонстрируют турецкий экономический бум. Когда открылся пассажирский железнодорожный тоннель под Босфором, построенный в рамках проекта «Мармарай», Эрдоган лично проехал в одном из первых поездов, и об этом, конечно, широко сообщалось в СМИ. Кроме того, для него построена официальная резиденция – Президентский комплекс (бывший Белый дворец) – в охраняемой зоне Анкары, несмотря на запрещающие это судебные постановления. Это здание во много раз больше Букингемского дворца в Лондоне или Елисейского дворца в Париже. Что особенно важно, оно больше здания парламента в Анкаре и это воплощение правления Эрдогана. Более того, игнорируя решения судов, Эрдоган дал понять, что реальная власть в Турции – это именно он. Он также нарушил традицию, сохранившуюся со времен Ататюрка, по которой президент живет в районе Анкары Чанкая. Критики считают это еще одной попыткой дистанцироваться от наследия Ататюрка и создать «новую Турцию».

Среди других крупных проектов строительство третьего моста через Босфор, огромной мечети в Стамбуле и огромного аэропорта, который станет крупнейшим в мире. Строительные проекты Эрдогана подчеркивают предполагаемые преимущества политики ПСР для турецкой экономики. С помощью этих проектов правящая партия дает сигнал о том, что она продолжает планировать будущее и что Турция будет продолжать процветать в сравнении с другими странами. Партия использует подобные престижные проекты для мобилизации широкой поддержки среди электората и, таким образом, обретения легитимности. Эрдоган и ПСР стремятся обратиться к избирателям, которые заинтересованы в экономическом процветании Турции. Власти создают рабочие места, утверждают, что работают над решением транспортных проблем, от которых страдает Стамбул, перенаселенный настолько, что трещит по швам, и демонстрируют ощутимую

способность добиваться политических результатов. Дополнительная легитимность создается связыванием таких проектов с культом харизматической личности Эрдогана – он взял эти инфраструктурные проекты под свою личную ответственность и привлек широкую огласку ких преимуществам. Впрочем, мегапроекты не только символизируют растущее процветание Турции, но и призваны продемонстрировать превосходство консервативной исламской идеологии. Зримый символ важнейшей роли религии в турецком обществе – гигантская мечеть, видимая из каждого района Стамбула.

## Отношения Турции с Европой

При Эрдогане внутренняя политика Турции стала более непредсказуемой, чем когда-либо. С одной стороны, общество стало более плюралистическим: военные и исламисты, консерваторы и модернизаторы, кемалисты и либералы, алевиты и сунниты, курды и армяне, феминистки и имамы, суды и бюрократия борются за политическое влияние и участие в политике. С другой стороны, в турецкой политике по-прежнему доминируют ПСР и Эрдоган. Многолетняя борьба между ПСР и турецкими вооруженными силами, то открытая, то невидимая, в основном закончена. После ряда мер, принятых после попытки государственного переворота, неудача которого привела к резкому сокращению привилегий армии, турецкие военные, а вместе с ними и кемализм, пришли в упадок. Эрдоган, особенно после того как стал президентом, укрепил свою власть, и его стиль управления становится все более авторитарным[32]. Его любимые методы, как уже упоминалось, включают контроль над средствами массовой информации, ограничение прав человека, продвижение исламистских и ультраконсервативных ценностей в отношении таких вопросов, как права женщин, и создание

легитимности с помощью крупных инфраструктурных проектов, поднимающих его престиж и связывающих его имя с национальным развитием.

Сейчас Турция как никогда далека от ценностей Европейского Союза. Это еще больше снизило вероятность ее вступления в ЕС[33]. Но где же закончится путь Турции, которая становится все более уверенной в себе и настаивает на своем суверенитете? В начале своей карьеры Эрдоган выступил с речью, из-за которой в 1998 г. на десять месяцев попал в тюрьмуза «религиозную агитацию». Он, как сам утверждал, процитировал написанное в 1912 г. стихотворение турецкого националиста Зии Гёкальпа, сравнившего демократию с трамваем: «вы едете на нем, пока не прибудете в пункт назначения, а затем выходите»[34]. Еще в 1994 г. в интервью к газете *Milliyet* он сказал: «Слава богу, я слуга шариата»[35].

Как Европа должна реагировать на превращение Турции в авторитарное государство?Простого ответа, разумеется, нет, хотя есть много ложных. Не следует забывать, что, несмотря на все репрессивные механизмы и применение политического кнута и пряника, несмотря на то, что Эрдоган находится у власти уже почти 15 лет, сегменты гражданского общества Турции по-прежнему смотрят в сторону Европы. Исламские ценности могут распространяться быстро, но секулярное влияние Европы сохраняется. Разрыв отношений с Турцией только укрепит сторонников жесткой линии в стране – тех, кто поддерживает консервативные ценности и исламский ригоризм. Это не может быть целью европейских государств. Европа должна остановить дрейф Турции в сторону Ближнего Востока.

В то же время Эрдоган – не такой уж неуязвимый мачо, каким любит себя представлять. Внешние связи Турции далеки от процветания. Политика «нольпроблем» в отношениях с соседями Турции, введенная в 2009 г. тогдашним министром иностранных дел Ахметом Давутоглу, впечатляюще провалилась. Попытки достичь примирения с Арменией дали сбой, Сирия погрязла в гражданской

войне, Ирак распадается, тюркоязычные страны держат дистанцию, а европейские соседи Турции остаются настороженными. Поддержка Турцией «Братьев-мусульман» в арабских государствах пугает их правителей. Недавняя попытка Эрдогана вступить в союз с президентом России Владимиром Путиным и его поддержка Катара намекают на желание играть политическую роль великой державы, но этими шагами амбиции, похоже, и исчерпываются. Подлинные политические, социальные и экономические реформы приходят с Запада, а не с Востока. Поэтому Эрдогану нужны связи с Западом.

Небольшие неудобства, такие как приостановка государственных кредитных гарантий, ужесточение условий кредитных линий, предлагаемых государственными банками развития, а также официальные предупреждения туристам и деловым визитерам, могут и должны дать понять Эрдогану, что Запад глубоко обеспокоен событиями в Турции. Надежда на то, что после Эрдогана все может измениться, тем не менее не должна привести к разрыву всех связей. Вице-премьер Турции Мехмет Шимшек, отвечающий за экономические вопросы, предложил способ выхода из тупика по поводу возможного вступления Турции в ЕС: «Если Турция сделает все необходимое, чтобы стать членом ЕС, то в конечном счете неважно, вступим мы или нет. Мы можем быть как Норвегия или Швейцария»[36]. Это должно быть целью европейской политики – поощрять открытую, процветающую, плюралистическую часть турецкого общества, которая приветствует дискуссии и является гибкой как во внутренней, так и во внешней политике. Тогда, вероятно, Турция действительно может стать Швейцарией Востока.

## *Примечания:*

**1.** См.: Abadan-Unat N., Çıdam V., Çınar D.et. al. Voting Behaviour of Euro-Turks and Turkey's Presidential Elections of 2014. December 2014.P. 18.
**2.** OSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights. Republic of Turkey. Presidential Election. 10 August 2014. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission. Final Report. Warsaw, 18 November 2014. P. 1 // http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/126851.
**3.** Цит. раб. P. 2.
**4.** Цит. раб. Pp. 2-3.
**5.** См.: Erdoğan E. Erdoğan's Final Countdown to Absolute Power? The German Marshall Fund of the United States, Analysis. 19 February 2015 // http://www.gmfus.org/publications/Erdoğans-final-countdown-absolute-power.
**6.** См.:Erdoğan E .Цит. раб. P. 2.
**7.** СокращениеАКпо-турецкитакжеозначает «белый» и «чистый».
**8.** OSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights. Republic of Turkey. Constitutional Referendum. 16 April 2017. OSCE/ODIHR Limited Referendum Observation Mission. Final Report. Warsaw, 22 June 2017.P. 1 // https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/324816; Это же заявление уже было сделано в:OSCE.Office for Democratic Institutions and Human Rights/Parliamentary Assembly of the Council of Europe. International Referendum Observation Mission. Republic of Turkey – Constitutional Referendum. 16 April 2017. Statement of Preliminary Findings and Conclusions. P. 1 // https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/311721.
**9.** OSCE/ODIHR Limited Referendum Observation Mission, Final Report (Ссылка 8). P. 2.
**10.** См.: Leiße O. (ed.) Die Türkei im Wandel. Innen- und außenpolitische Dynamiken [Turkey Transformed. Shifts in Domestic and Foreign Policy]. Baden-Baden, 2013.
**11.** См.:Öztürk A. Der innenpolitische Kontext des außenpolitischen Wandels der Türkei [The Domestic Context of Turkey's Foreign Policy Transformation]. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Discussion Paper.2009.No 5. P. 12.
**12.** См.:Leiße O. The Permanent Candidate: Turkey's Europeanization under the AKP Government // Growing Together, Growing Apart: Turkey and the European Union Today /A. Freyberg-Inan, M. Bardakci, O. Leiße (eds).Baden-Baden, 2016.Pp. 35-53.
**13.** См.:Keyman E. F., GumuscuS. Democracy, Identity and Foreign Policy in Turkey. Hegemony through Transformation. Basingstoke, 2014. P. 41.
**14.** См.:Kurban D., Sözeri C. Caught in the Wheels of Power: The Political, Legal and Economic Constraints on Independent Media and Freedom of the Press in Turkey. TESEV Democratization Program Media Studies Series 3. Istanbul, 2012. P. 49.
**15.** См.:цит. раб. P. 50.
**16.** См.:Arsu S., Tavernise S. Turkish Media Group Is Fined $2.5 Billion // The New York Times.9 September.2009// http://www.nytimes.com/2009/09/10/world/europe/10istanbul.html.
**17.** См.:Kurban D., Sözeri C. Цит. раб. P. 51.
**18.** См.:Kurban D., Sözeri C. Цит. раб. Pp. 51-52.
**19.** См.: Friedrich Ebert Stiftung. Media Barometer. Turkey 2014. A home grown analysis of the media landscape in Turkey. Istanbul, 2014.P. 17.

**20.** См.:Oktem K. Why Turkey's mainstream media chose to show penguins rather than protests // The Guardian.2013.9 June // http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jun/09/turkey-mainstream-media-penguins-protests.
**21.** См.:Turgut P. As Turkey's Protests Continue, Attention Falls on Failures of Turkish Media // Time.2013.6 June //http://world.time.com/2013/06/06/as-turkeys-protests-continue-attention-falls-on-failures-of-turkish-media/.
**22.** См.: Turkish actor threatened over his Gezi Park support // Hürriyet Daily News.2013.10 June // http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-actor-threatened-over-his-gezi-park-support-.aspx?pageID=238&nID=48568&NewsCatID=341.
**23.** См.: Friedrich Ebert Stiftung. Media Barometer. Turkey 2014. (Ссылка 19). P. 16.
**24.** Цит. по: Ocak S. Ve Can Dündar da gitti [And Can Dündar Left too] // Radikal.2013.2 August// http://www.radikal.com.tr/turkiye/ve_can_dundar_da_gitti-1144521 (перевод автора).
**25.** См.: Reporters without Borders.2017 World Press Freedom Index // https://rsf.org/en/ranking.
**26.** См.:Akyol M. The No-More-Mr-Nice-Guy law // Hürriyet Daily News. 25 February 2015 // http://www.hurriyetdailynews.com/the-no-more-mr-nice-guy-law.aspx?pageID=449&nID=78807&NewsCatID=411.
**27.** Цит. по: BBC News, Turkey president Erdogan: Women are not equal to men.2014. 24 November // http://www.bbc.com/news/world-europe-30183711.
**28.** См.: The Guardian. Turkish deputy prime minister says women should not laugh out loud.2014.29 July // https://www.theguardian.com/world/2014/jul/29/turkish-minister-women-laugh-loud-bulent-arinc.
**29.** См.:Akyol Ç. Der bekümmerte Bruder [The Troubled Brother] // Die Tageszeitung.2014.25 November // http://www.taz.de/!5027795/.
**30.** См.: World Economic Forum. The Global Gender Gap Report 2016. Geneva, 2016 // http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf.
**31.** См.:Gilbert L., Mohseni P. Beyond Authoritarianism: The Conceptualization of Hybrid Regimes // Studies in Comparative International Development. September 2011.Pp. 270-297.
**32.** См.:Gerschewski J. The three pillars of stability: legitimation, repression and co-optation in autocratic regimes // Democratization. 2013. No 1.Pp. 13-38. Здесь: p. 28.
**33.** См.:Tocci N. Europeanization in Turkey: Trigger or Anchor for Reform // South European Society and Politics. 2005.No 1.Pp. 71-81; Kramer H. Ist der türkische Beitrittsprozess am Ende? [Is Turkey's Accession Process Dead?] //Leiße O.(ed.). Die Türkei im Wandel. Innen- und außenpolitische Dynamiken [Turkey Is Changing. Domestic and Foreign Policy Dynamics]. Baden-Baden, 2013. Pp. 75-100.
**34.** Цит. по: Serdar C. M. Turkey's disintegrating democracy // Los Angeles Times.2008.28 March.// http://www.latimes.com/opinion/la-oew-serdar28mar28-story.html.
**35.** Цит по: Serdar C. M. Цит. раб.
**36.** Цит по: Geinitz C. Sanktionsdrohungen lassen die Türkei kalt [Threats of Sanctions Leave Turkey Cold] // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2017. 8 September (переводавтора) // http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/tuerkei-von-sanktionsdrohungen-unbeeindruckt-15188200.html.

*Алена Высоцкая-Гедеш-Виэйра*

# Больше не государство-изгой: международная активность Беларуси на фоне украинского конфликта

Украинский конфликт вызвал в странах региона страх и озабоченность, как в связи с возможным распространением нестабильности, так и вследствие нового российского ревизионизма, который может представлять собой экзистенциальную угрозу выживанию и суверенитету этих государств. В Беларуси эти опасения сопровождались беспрецедентным усилением международной и дипломатической активности страны, начавшимся вследствие предпринимаемых ей усилий по содействию и проведению дипломатических переговоров по ситуации в Украине, начиная с июля 2014 г.

К середине 2017 г. было проведено более 60 встреч в различных форматах, включая регулярные заседания учрежденной для содействия дипломатическому разрешению украинского кризиса Трехсторонней контактной группы, в которую входят высокопоставленные представители Украины и Российской Федерации и Действующий председатель ОБСЕ, а также нерегулярные двусторонние обсуждения, как, например, состоявшиеся в августе 2017 г. переговоры между специальным представителем США по Украине Куртом Волкером и помощником президента России Владиславом Сурковым. Из этих встреч наиболее значимыми были две. Первая, известная как «Минск-1», состоялась в сентябре 2014 г. В ней приняли участие Украина, Россия и лидеры самопровозглашенных Донецкой и Луганской народных республик (ДНР и ЛНР), а также представитель ОБСЕ Хайди Тальявини. Вторая встреча «Минск-2»

прошла в феврале 2015 г. в так называемом нормандском формате, в состав которого входят представители Франции, Германии, России и Украины. Руководство Беларуси также предложило обеспечить необходимую инфраструктуру и для дальнейших переговоров. В 2017 г. международные позиции страны укрепились еще больше, когда она впервые провела ежегодную сессию Парламентской ассамблеи ОБСЕ. На открытии мероприятия Президент Беларуси Александр Лукашенко представил идею проведения конференции по глобальной безопасности — инициативу «Хельсинки-2».

Еще четыре года назад каждая из этих инициатив казалась бы крайне маловероятной. Трудно было представить, что наступит момент, когда западные политики выразят властям Беларуси одобрение по поводу их международной деятельности. В период, предшествовавший украинскому кризису, отношения и политические контакты Беларуси с Западом были ограничены, а западные страны чаще всего придерживались политики санкций. К примеру, санкции ЕС, действующие с 2004 г., в какой-то момент считались «одним из наиболее всеобъемлющих действующих санкционных режимов в рамках общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ)»[1]. С 2008 г. в Минске также нет посла США[2].

## Позиция Беларуси в отношении украинского конфликта

Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун назвал позицию Беларуси в отношении украинского конфликта «мудрой политикой»[3]. Представления самой страны об используемом ей подходе министр иностранных дел Беларуси Владимир Макей проиллюстрировал такими словами: «Когда два брата дерутся, третий должен помирить их»[4]. Впрочем, как будет сказано далее, сохранить такую позицию было нелегко. Беларуси требовалось найти баланс между своими

союзническими обязательствами по отношению к России, с одной стороны, и своей проукраинской позицией, благодаря которой она получила высокую оценку Украины и Запада, с другой.

О том, что тесный союз с Россией оказывает существенное влияние на позицию Беларуси, свидетельствует её голосование против резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 68/39, осуждающей аннексию Крыма, произошедшую 27 марта 2014 г. Руководство Беларуси также поддержало ряд ключевых аргументов в рамках официальной позиции Москвы, в том числе утверждение о том, что у России не было иного выбора, кроме как поддержать права русскоязычного населения Крыма перед лицом угроз, связанных с перспективой вступления Украины в НАТО и ужесточением ограничений на использование русского языка в Украине[5].

Однако по ряду пунктов подход Беларуси всё же расходится с московским. В отличие от российских дипломатов и политиков, которые клеймят украинское руководство как «хунту» и группу ультранационалистических радикалов, контролируемых США и не имеющих легитимной и законной власти, Беларусь с самого начала демонстрировала открытость по отношению к украинскому руководству. Президент Беларуси встретился с временным президентом Украины Александром Турчиновым еще в марте 2014 г. и принял участие в инаугурации президента Петра Порошенко в Киеве в июне 2014 г. В то время как Москва рассматривала референдумы на востоке Украины как законное волеизъявление народа, служащее основанием для серьезных конституционных изменений, руководство Беларуси подчеркнуло важность территориальной целостности, суверенитета и независимости Украины, отметив, что вариант с децентрализацией власти может стать дестабилизирующим фактором как для Украины, так и для региона в целом. Довольно осторожного подхода Беларусь придерживалась и по отношению к сепаратистским движениям в Донецке и Луганске: последовательно осуждая

радикализм в Украине, она избегает упоминания ДНР и ЛНР в своих официальных нарративах. Параллельно с этим Беларусь решила поддерживать и укреплять с Украиной экономические отношения и сотрудничество в области военной техники, включая экспорт нефтепродуктов в Киев, имеющий решающее значение для поддержания военного потенциала и стабильного топливного рынка в Украине.

## Сближение Беларуси с Западом: больше не государство-изгой

Усилия Беларуси по деэскалации украинского конфликта меняют сформировавшийся прежде имидж государства как международного изгоя и «последней диктатуры Европы». Западные политики, например, бывший госсекретарь США Джон Керри, выразили признательность Беларуси за ее «ведущую позицию в поддержке мирного урегулирования кризиса в Украине и приверженность хорошим отношениям со всеми странами»[6]. Европейский совет также заявлял, что «ценит конструктивную роль Беларуси в регионе»[7]. Эта высокая оценка усилий Беларуси позволила коренным образом изменить ее отношения с Западом.

В феврале 2016 г., после пяти лет санкций, ЕС отменил большинство ограничительных мер в отношении Беларуси (в октябре 2015 г. они уже были приостановлены), сохранив эмбарго на поставки оружия и санкции в отношении четырех сотрудников спецслужб, подозреваемых в причастности к исчезновениям противников режима в 1999–2000 гг. Отменены были запреты на въезд и меры по замораживанию активов 170 граждан Беларуси, включая президента страны. Принятию Евросоюзом такого решения способствовало освобождение политзаключенных в Беларуси в августе 2015 г., в том числе Николая Статкевича, в 2010 г. баллотировавшегося в президенты. В 2016 г. ЕС увеличил двустороннюю помощь стране, причём примерно

половина средств была выделена на поддержку развития частного сектора[8]. В 2015 г. Министерство финансов США приостановило санкции в отношении девяти государственных компаний, в том числе «Белнефтехима» —нефтехимической компании и крупнейшего нефтеперерабатывающего завода в Беларуси. С тех пор срок действия решения о смягчении санкций продлевается каждые шесть месяцев; последнее решение охватывает период с апреля 2017 г. по конец октября 2017 г. Ограничительные меры в отношении представителей политической элиты и спецслужб, включая президента Беларуси, остаются в силе[9].

В марте 2017 г., когда отряды ОМОНа жестоко разогнали мирных демонстрантов в Минске и произвели множество арестов и задержаний, США и ЕС выразили озабоченность сложившейся ситуацией и осудили суровые меры. В своей резолюции от 6 апреля 2017 г. Европарламент напомнил, что санкции ЕС были отменены «в качестве жеста доброй воли, чтобы побудить Беларусь улучшить положение в области прав человека, демократии и верховенства закона». Он также отметил, что в случае если власти не проведут «беспристрастное расследование обвинений в произвольных задержаниях и нарушениях прав протестующих, будут рассмотрены новые ограничительные меры»[10]. Впрочем, ни США, ни ЕС не ввели против Беларуси никаких дополнительных санкций.

С внутриполитической точки зрения эти демонстрации еще раз показали, что в Беларуси может быть мобилизовано внутреннее сопротивление. На тот момент оно было вызвано так называемым «налогом на тунеядство» — требованием, согласно которому безработные граждане, работавшие менее 183 дней в году, должны платить налог в размере 230 евро. Реакция властей не вызвала удивления: украинский конфликт служил напоминанием о том, как быстро внутренняя дестабилизация может положить конец политическому режиму. Между тем руководство Беларуси столкнулось с новой реальностью, когда опасность для режима исходила уже не только от

продвигаемой Западом политической либерализации, но и от потенциального быстрого вмешательства Москвы, которая могла использовать беспорядки в своих целях. Это отчасти объясняет относительно сдержанную реакцию властей, постаравшихся избежать привычных в таких случаях методов, включая длительные задержания и еще более жесткие меры. Штрафов и коротких сроков тюремного заключения для задержанных протестующих оказалось достаточно, чтобы послать России сигнал о том, что у неё нет оснований для вмешательства и что власти страны взяли ситуацию под контроль. В то же время Минску удалось избежать и возможного ухудшения отношений с Западом. Более того, сближение Беларуси и западных стран продолжается. Только в июле 2017 г. Беларусь приняла делегацию Конгресса США во главе с сенатором Роджером Уикером, делегацию британских парламентариев, делегацию высокопоставленных представителей министерств иностранных дел Франции и Германии, латвийскую делегацию во главе с министром иностранных дел Эдгаром Ринкевичем и делегацию Европарламента во главе с Богданом Здроевски. Последний визит стал результатом переговоров об участии членов Палаты представителей Беларуси в Парламентской ассамблее Евронест — межпарламентском форуме Восточного партнерства ЕС. До сих пор единственными законными представителями страны считались оппозиционеры[11].

Стоит отметить, что это был не первый случай сближения с Западом и отмены санкций. К примеру, оттепель в отношениях Беларуси с западными странами можно было наблюдать ещё в 2008 г.[12] — правда лишь до массовых арестов после президентских выборов в декабре 2010 г., вследствие которых западные государства ввели ещё более жесткие ограничительные меры (например, санкции ЕС в январе и июне 2011 г.). Принципиальное отличие между сближением Беларуси с Западом на более ранних этапах и улучшением их отношений в актуальном контексте после

2014 г. заключается в том новом значении, которое Минск придает данному процессу: а если точнее, он видит в нём гарантию суверенитета Беларуси. Так, правительство в Минске выразило уверенность в том, что независимость страны «укрепилась в результате наших усилий по развитию торговых и гуманитарных отношений с европейскими и американскими партнерами»[13]. Такое восприятие разделяют и западные государства: смягчение санкций США «призвано способствовать экономической независимости Беларуси, (…) усилить политическую независимость Беларуси, а также поддержать её суверенитет и территориальную целостность»[14]. Таким образом, нынешняя схема взаимодействия Беларуси и Запада принципиально отличается от той, которая существовала ранее, когда страна использовала выдвигаемые ЕС и США условия для получения выгод от Москвы[15].

Суверенитет Беларуси больше нельзя было воспринимать как нечто незыблемое: события в Украине и особенно в Крыму оказались совершенно неожиданными, и полностью исключать возможность их повторения в Беларуси не следовало. В 2015 г. в Беларуси прошла массовая мобилизация резервистов, а в законы «Об обороне» и «О военном положении» были внесены изменения. В принятой в 2016 г. новой военной доктрине говорится о «внутреннем вооруженном конфликте», под которым подразумевается возможность развития событий по аналогии с Донбассом[16]. Сейчас власти поддерживают политику национального возрождения. Идея о том, что Беларусь должна быть частью «русского мира» (или даже самой России) и что этнические русские, живущие на ее территории, нуждаются в защите, высказанная некоторыми российскими политическими деятелями, была решительно отвергнута на самом высоком политическом уровне.

Сближение Беларуси и Запада поставило вопрос о том, смогут ли западные страны отказаться от акцента на демократических реформах, которые до сих пор были

краеугольным камнем в возобновлении отношений ЕС, США, ОБСЕ и Совета Европы с руководством страны. Среди западных политиков растет понимание того, что Беларусь должна быть вознаграждена за свои усилия по предотвращению эскалации украинского конфликта. Отмена санкций подтверждает определенное изменение приоритетов, несмотря на отсутствие существенного прогресса в проведении реформ.

Западные политики, приверженные поддержке демократических реформ в Беларуси, в конечном счете столкнулись с новой дилеммой. Чтобы сохранить последовательность во взаимодействии с правительством страны, они должны продолжать свой призыв к демократическим реформам и улучшению положения в области прав человека. Следовательно, потребуется вводить строгие санкции каждый раз, когда это будет необходимо. Но это создает опасность того, что режим, оказавшись в изоляции, как это было прежде, станет еще более зависеть от России. А возможность роста российского влияния на Беларусь (или даже её поглощение Москвой) вряд ли будет хорошей новостью как для Беларуси и региона в целом, так и для западных стран.

## Политика альянса Беларуси и России

В контексте украинского конфликта отношения в рамках Союза России и Беларуси (СРБ) стали более противоречивыми[17]. Различия интересов союзников стали более очевидными, и у каждой из сторон возникли опасения по поводу надежности другой. Последовавшая за этим напряженность, известная как дилемма безопасности внутри союза, усилила в России страх потерять союзника, а в Беларуси — страх «попасть в ловушку» конфликта интересов. В первом случае речь идет о страхе быть покинутым или потерять поддержку, который основан на

представлении о том, что партнёр может выйти из союза; в данном контексте опасения обусловлены ещё и теми издержками, которые придётся нести другому союзнику. Страх «попасть в ловушку» в свою очередь связан с возможностью быть втянутым в конфликт на стороне союзника через свои союзнические обязательства, даже в том случае, если это не в интересах государства[18].

Одна из проблем, свидетельствующих о сложности двусторонних отношений, касается планов России по созданию авиабазы на территории Беларуси. Ее традиционное значение как стратегического буфера и средства укрепления «стратегической глубины» России резко возросло после передислокации авиации НАТО и США в регионе и их планов по усилению военного присутствия в балтийском регионе[19]. С 2013 г. опасения Москвы по поводу возможного выхода Беларуси из союза, усиленные сближением Минска с Западом, подтолкнули российское руководство к продвижению идеи о размещении авиабазы. Проект соглашения о создании авиабазы был обнародован на официальном сайте правительства России 8 сентября 2015 г.[20].

Беларусь в свою очередь отнеслась к этой идее негативно, что продиктовано опасением быть втянутой в конфликт между Россией и Западом, а также беспокойством за свой собственный суверенитет. Проект соглашения, обнародованный в России в сентябре 2015 г., Беларусь не подписала, а ее президент заявил, что ничего о нём не знает[21]. Вслед за этим Беларусь выразила своё несогласие с российским предложением, а её министр иностранных дел заявил, что «военная база (…) не имеет смысла, потому что современное оружие позволяет России реагировать одинаково быстро с собственной территории. Мы не хотим быть новым раздражающим фактором в нашем регионе»[22].

Еще один спорный случай касается совместных военных учений России и Беларуси «Запад-2017». Мероприятие, проведение которого запланировано на 14–20 сентября

2017 г., вызвало обеспокоенность НАТО и Украины по поводу того, что российские войска могут остаться на территории Беларуси после завершения учений. Беларусь активно стремится смягчить опасения западных соседей и сделать так, чтобы учения не стали источником напряженности. Помимо приглашения военных наблюдателей из стран НАТО и других стран, а также ОБСЕ и Красного Креста, Минск начал проводить для НАТО и других западных государств предварительные брифинги по учениям параллельно с предоставлением аналогичной информации Россией[23]. Президент Беларуси лично заверил Киев, что его страна не станет площадкой для агрессии против Украины[24]. И похоже, что усилия Беларуси принесли свои плоды: 19 июля после встречи со своим коллегой из Беларуси министр иностранных дел Латвии Эдгар Ринкевич заявил, что у Риги больше нет вопросов к Минску по поводу предстоящих военных учений[25].

Дилемма безопасности внутри СРБ также влияет на внутреннюю политику и имеет экономическое и энергетическое измерение, так как это наиболее чувствительные области сотрудничества между двумя странами. Речь, в частности, идет о санкциях, введенных Россией в отношении Украины в 2013 г., и ответных российских ограничениях на импорт определенных продовольственных товаров из ЕС и других западных стран в 2014 г. (это были встречные меры, принятые после введения Западом санкций против Москвы в контексте украинского кризиса)[26]. Ни к одному из этих режимов санкций Беларусь не присоединилась. Причиной этого стало желание избежать ухудшения политических отношений с Украиной и Западом и воспользоваться новыми возможностями для торговли как с Украиной, так и с Россией.

В то же время руководство Беларуси стремилось смягчить опасения России по поводу возможной потери союзника, вновь заявляя о своей приверженности союзу и подтверждая, что оно выполнит свои обязательства даже в случае обострения военной ситуации[27]. В частности

дипломаты подчеркивали, что позиция Минска в отношении Украины не направлена на подрыв безопасности России и что Беларусь не преследует цель улучшить отношения с Западом в ущерб Москве[28]. Тем не менее, эти заявления не помешали России предпринять ответные шаги. Меры, введенные Москвой с 2015 г., привели к резкому сокращению объемов экспортируемой в Беларусь нефти, имеющей решающее значение для ее экономики, а также к запретам и ограничениям на торговлю и восстановлению пограничного контроля между странами[29]. Стоит отметить, что такие шаги, направленные против своего союзника, были предприняты Россией без особых колебаний, несмотря на то, что они подорвали единое экономическое пространство Евразийского экономического союза (ЕАЭС), с 2010 г. являющегося ключевым внешнеполитическим приоритетом Москвы. Сложившиеся обстоятельства ясно указывали на необходимость поиска нового подхода к управлению союзом, но решение так и не было найдено. Характер альянса России и Беларуси меняется, о чем свидетельствует новая роль Беларуси как «гибридного»[30] или даже «сдерживающего» Россию союзника Украины[31].

## На пути к новому пространству сотрудничества между Востоком и Западом?

С 5 по 9 июля 2017 г. в Беларуси впервые прошла Ежегодная сессия Парламентской ассамблеи ОБСЕ, в которой приняли участие 700 делегатов из 57 стран[32]. Как признался президент Беларуси Александр Лукашенко, «ещё три года назад» он с трудом мог представить, что заседание Парламентской ассамблеи ОБСЕ пройдёт в Минске[33]. В своем вступительном слове президент Беларуси выдвинул идею нового Хельсинкского процесса — «Хельсинки-2»,

широкого диалога, направленного на преодоление существующих разногласий в отношениях между странами евроатлантического и евразийского регионов[32]. Лукашенко предложил, чтобы ОБСЕ, в случае поддержки его идеи, «уже в следующем году» объявила о проведении «расширенного совещания (...) и начала подготовку к итоговому саммиту»[35]. Он также отметил, что Беларусь могла бы стать местом проведения предлагаемого всеобъемлющего диалога. Идеи, лежащие в основе инициативы «Хельсинки-2», были ранее высказаны на конференциях и саммитах, организованных в период председательства Беларуси в Центрально-Европейской Инициативе, которое страна также впервые приняла на себя в январе 2017 г. Конференции и встречи на высшем уровне предусматривали укрепление сотрудничества между отдельными интеграционными инициативами и сопровождались призывом к странам, расположенным между Европой и Азией, взять на себя большую ответственность за укрепление региональной стабильности[36]. Эти предложения, в свою очередь, основаны на активно продвигавшейся руководством Беларуси еще в 2011 г. идее «интеграции интеграций», предусматривающей особую роль страны в сближении ЕАЭС и ЕС.

Активное участие Беларуси в международных форумах свидетельствует о ее стремлении укрепить свой дипломатический статус и превратить официальный дискурс о том, что она является источником стабильности и безопасности в Европе, в осязаемую политику. Однако здесь возникает вопрос: до какой степени власти Беларуси готовы стремиться к получению легитимности в качестве государства, способствующего формированию и изменению международных норм. Прежде взаимодействие с Западом было для Беларуси в значительной степени средством извлечения выгод из сотрудничества с Россией, и поэтому руководству Беларуси незачем было стремиться к признанию со стороны западных стран. Но теперь внешнеполитические устремления и вовлеченность Беларуси на международной

арене сделали для неё признание со стороны Запада решающим фактором. Возможно даже, что ее властям в обязательном порядке придется пересмотреть свою позицию в отношении граждан, реализующих свои индивидуальные, гражданские и политические права, а не просто воздерживаться от преследования оппозиции или периодически менять законодательство. Джеймс Шерр чётко сформулировал парадокс, возникший в результате попыток Беларуси реализовать свои международные амбиции в отсутствие существенного продвижения по пути реформ: «Беларусь может строить мосты на Запад, но при нынешнем режиме попасть туда у неё не получится»[37]. Действительно, разгон мирных демонстрантов 25 марта 2017 г., в годовщину провозглашения в 1918 г. недолго просуществовавшей Белорусской Народной Республики, послужил напоминанием о том, что признаков фундаментальной политической трансформации режима в стране пока не видно.

## Заключение

Позиция Беларуси по украинскому конфликту показывает, что сложившееся на Западе представление о ней как о «последней диктатуре Европы» и «государстве-изгое», больше не соответствует действительности. Положительная оценка Западом дипломатических усилий Беларуси в отношении Украины привела к ее сближению с западными странами. Ее руководство, в свою очередь, стало рассматривать сотрудничество с Западом по-новому, а именно как средство обеспечения собственного суверенитета. В связи с этим западные политики оказались перед дилеммой: как найти баланс между сотрудничеством со страной, для которой важнее всего гарантии её собственного суверенитета, с одной стороны, и акцентом на правах человека и политических свободах, которые были

краеугольным камнем взаимодействия Запада и Беларуси прежде, с другой. Тем временем руководство страны столкнулось со своими сложностями. Минску стало труднее найти баланс между союзническими обязательствами по отношению к России и своей проукраинской позицией, о чем свидетельствует напряженность между двумя союзниками по ряду вопросов, включая планы по созданию российской авиабазы в Беларуси, военные учения «Запад-2017» и растущие разногласия по вопросам торговли и энергетики. Кроме того, выдвижение новых предложений по сотрудничеству в области глобальной безопасности, например «Хельсинки-2», свидетельствуют о международных амбициях Беларуси. В результате встал вопрос о том, в какой степени руководство Беларуси готово измениться, чтобы соответствовать статусу государства, способствующего формированию и изменению международных норм. Без существенного прогресса на пути реформ дипломатическая активность Беларуси остается лишь одним из многих необходимых шагов на пути к ее международной легитимности и признанию.

## *Примечания:*

Данная статья написана при частичной финансовой поддержке Исследовательского центра политических и Португальского фонда науки и техники, а также Министерства образования и науки Португалии. Автор благодарит редакционную группу Ежегодника ОБСЕ за сотрудничество и полезные комментарии.

**1.** Portela C. The European Union and Belarus: Sanctions and partnership? // Comparative European Politics. 4/2011. PP. 486-505, здесь. P. 487.
**2.** В последнее время США увеличили число сотрудников своего посольства в Минске, в том числе вследствие назначения и аккредитации полковника Майкла Вандевельде в качестве атташе по вопросам обороны.
**3.** Пан Ги Мун высоко оценивает роль Беларуси в урегулировании конфликта в Украине – БелТА (Белорусское телеграфное агентство). 22 сентября 2014 г. // http://www.belta.by/politics/view/pan-gi-mun-vysoko-otsenivaet-rol-belarusi-v-uregulirovanii-konflikta-v-ukraine-54403-2014/.
**4.** Министерство иностранных дел Республики Беларусь. Интервью Министра иностранных дел Беларуси В. Макея испанскому изданию «El País» (7 июля 2017 г., г. Минск) // http://mfa.gov.by/press/smi/afe7d554109e0bfd.html.
**5.** См.: Vyotskaya Guedes Vieira A. Ukraine's Crisis and Russia's Closest Allies: A Reinforced Intra-Alliance Security Dilemma at Work // The International Spectator. 4/2014. PP. 97-111.
**6.** U.S. Embassy in Belarus. Statement by Secretary Kerry on the Occasion of the National Day of the Republic of Belarus (July 3) // https://by.usembassy.gov/statement-secretary-kerry-occasion-national-day-republic-belarus-july-3.
**7.** European Council/Council of the European Union. Council Conclusions on Belarus. 15 February 2016 // http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15-fac-belarus-conclusions.
**8.** См.: European Commission. New EU support to private sector development and strengthening institutions in Belarus. Brussels. 19 September 2016 // http://europa.eu/rapid/ press-release_MEMO-16-3107_en.htm.
**9.** См.: The White House. Letter from the President – National Emergencies Act. 13 June 2017 // https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-president-national-emergencies-act.
**10.** European Parliament Resolution of 6 April 2017 on the situation in Belarus.Strasbourg. 6 April 2017 // http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0126&format=XML&language=EN.
**11.** См.: Ioffe G. Belarus Gains New Friends, While Lukashenka Retains His Popularity Region-Wide // Eurasia Daily Monitor. 99/2016 // https://jamestown.org/program/ belarus-gains-new-friends-while-lukashenka-retains-his-popularity-region-wide.

**12.** См.: Vysotskaya Guedes Vieira A. Opening the European Commission's Delegation in Minsk: Do EU-Belarus relations need a rethink? The Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper 18. 7 April 2008 // https://www.files.ethz.ch/isn/55765/ 20080407_Opening_the_European_Commission.pdf; Кропачева Е. Президентские выборы в Беларуси в 2010 г.: победитель получает все? // Ежегодник ОБСЕ 2011: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2013. – С. 105-126.

**13.** Министерство иностранных дел Республики Беларусь. Интервью Министра иностранных дел Беларуси В. Макея испанскому изданию «El País» (7 июля 2017 г., г. Минск) // http://mfa.gov.by/press/smi/afe7d554109e0bfd.html.

**14.** U.S. Embassy in Belarus. Deputy Assistant Secretary of State for Europe and Eurasia Bridget Brink Remarks to the Press. 19 October 2016 // https://by.usembassy.gov/ deputy-assistant-secretary-state-europe-eurasia-bridget-brink-remarks-press-3.

**15.** См.: Vysotskaya Guedes Vieira A. The Many Patterns of Europeanization: European Union Relations with Russia, Ukraine and Belarus // CiercoT. (ed). The European Union Neighbourhood: Challenges and Opportunities. Farnham 2013. PP. 57-82.

**16.** См.: Sivitski A. Belarus's New Military Doctrine: What's the Message? – Belarus Digest. 1 September 2016 // https://belarusdigest.com/story/belaruss-new-military-doctrine-whats-the-message; Bohdan S. Is Lukashenka Preparing for a War? – Belarus Digest. 5 February 2017 // https://belarusdigest.com/story/is-lukashenka-preparing-for-a-war.

**17.** СРБ основан на Договоре о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве 1995 г. и Договоре о военном сотрудничестве 1997 г. На практике этот союз включает в себя региональную группировку войск и единую систему противовоздушной обороны. См.:Vieira A. The Politico-Military Alliance of Russia and Belarus: Re-Examining the Role of NATO and the EU in Light of the Intra-Alliance Security Dilemma // Europe-Asia Studies. 4/2014. PP. 557-577.

**18.** См.: Snyder G.H. Alliance Politics. Ithaca, NY, 1997.

**19.** В случае вооруженного конфликта с НАТО территория Беларуси будет играть для России крайне важную роль для установления сухопутной связи с калининградским эксклавом по пути так называемого Сувалкского коридора. Это будет иметь решающее значение в геостратегическом плане, так как страны Балтии окажутся изолированными от их союзников по НАТО.

**20.** В проекте не уточнялось точное местоположение базы или воинских частей, которые предполагалось развернуть. См.: Tsarik Y. A Containing Ally: Belarus' Regional Role in the Context of the New Containment // KKI Studies. T-2016/7 // Institute for Foreign Affairs and Trade. Budapest 2016. P. 12 // http://old.csfps.by/files/files/07_kki-studies_blr_tsarik_20160919.pdf.

**21.** Лукашенко: речь о российской авиабазе в Белоруссии никогда не шла. – Би-Би-Си. 6 октября 2015 г. // https://www.bbc.com/russian/news/2015/10/151006_belarus_lukashenko_no_russian_airbase.

**22.** Министерство иностранных дел Республики Беларусь. Интервью Министра иностранных дел Беларуси В. Макея испанскому изданию «El País» (7 июля 2017 г., г. Минск) // http://mfa.gov.by/press/smi/afe7d554109e0bfd.html.

**23.** См.: Whitmore B. The Morning Vertical. – RFL/RL. 17. August 2017 // https://www.rferl.org/a/the-morning-vertical-august-17-2017/28681680.html.

**24.** Кучер Е. Порошенко: Лукашенко заверил, что из Белоруссии не будет агрессии. – Известия. 21 июля 2017 г. // https://iz.ru/622403/2017-07-21/poroshenko-lukashenko-zaver-il-chto-iz-belorussii-ne-budet-agressii.

**25.** МИД Латвии: У нас больше нет вопросов по учениям «Запад-2017». – EurAsia Daily. 19 июля 2017 г. // https://eadaily.com/ru/news/2017/07/19/mid-latvii-u-nas-bolshe-net-vo-prosov-po-ucheniyam-zapad-2017.

**26.** См.: Vysotskaya Guedes Vieira A. Eurasian integration: elite perspectives before and after the Ukraine crisis // Post-SovietAffairs. 6/2016. PP. 566-580.

**27.** Беларусь и Россия адекватно реагируют на усиление НАТО у границ Союзного государства – Лукашенко. –БелТА. 7 июня 2016 г. // http://www.belta.by/president/view/belarus-i-rossija-adekvatno-reagirujut-na-usilenie-nato-u-granits-sojuznogo-gosudarstva-lukashenko-196423-2016/.

**28.** Министерство иностранных дел Республики Беларусь. Интервью Министра иностранных дел Беларуси В. Макея испанскому изданию «El País» (7 июля 2017 г., г. Минск) // http://mfa.gov.by/press/smi/afe7d554109e0bfd.html.

**29.** См.: Vieira A. A Tale of Two Unions: Russia-Belarus Integration Experience and its Lessons for the Eurasian Economic Union // Journal of Borderland Studies. 1/2017. PP. 41-53. В феврале 2017 г. Россия ввела «зоны пограничного контроля» в Смоленской, Псковской и Брянской областях, граничащих с территорией Беларуси. Этот шаг последовал за принятым в январе 2017 г. решением Беларуси отменить краткосрочные въездные визы для посетителей из около 80 государств, в том числе всех стран-членов ЕС, США и Японии.

**30.** Цыганкоў В. Украінскі палітоляг: Лукашэнка – гэта гібрыдны саюзьнік Украіны. – Радыё Свабода. 17 августа 2017 г. // https://www.svaboda.org/a/28682470.html.

**31.** См.: Tsarik Y. A Containing Ally: Belarus' Regional Role in the Context of the New Containment // KKI Studies. T-2016/7 // Institute for Foreign Affairs and Trade. Budapest 2016. P. 12 // http://old.csfps.by/files/files/07_kki-studies_blr_tsarik_20160919. pdf. См. также: Цыганкоў В. Украінскі палітоляг: Лукашэнка – гэта гібрыдны саюзьнік Украіны. – Радыё Свабода. 17 августа 2017. https://www.svaboda.org/a/28682470.html.

**32.** Делегация Беларуси (четыре из шести членов) проголосовала за Минскую декларацию. Декларация осуждает «гибридн[ую] агресси[ю] России против Украины в Донбассе», а также призывает Россию «отказаться от временной оккупации Автономной Республики Крым и города Севастополя» и «прекратить спонсирование террористической деятельности в Украине посредством притока боевиков, денег и оружия». См.: Парламентская ассамблея ОБСЕ. Минская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать шестой ежегодной сессии. Минск. 5–9 июля 2017 г. СС. 37–42. Резолюция «Восстановление суверенитета и территориальной целостности Украины» // https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2017-minsk/declaration-25/3557-declaration-rus/file.

**33.** Bohdan S. Belarus finally reaps tangible benefits from its neutrality policy. – Belarus Digest. 25 July 2017 // http://belarusdigest.com/story/belarus-finally-receives-some-results-in-its-neutrality-policies.

**34.** Президент Республики Беларусь. Выступление на пленарном заседании, посвященном торжественному открытию 26-й ежегодной сессии ПА ОБСЕ. 5 июля 2017г. // http://president.gov.by/ru/news_ru/view/plenarnoe-zasedanie-posvjaschennoe-torzhestvennomu-otkrytiju-26-j-ezhegodnoj-sessii-pa-obse-16612/.
**35.** Там же.
**36.** Президент Республики Беларусь. Встреча с главами МИД стран-членов Центрально-Европейской инициативы. 22 июня 2017 г. // http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-glavami-mid-stran-chlenov-tsentralno-evropejskoj-initsiativy-16463/.
**37.** Sherr J. The New East-West Discord. Russian Objectives, Western Interests // Clingendael Report. December 2015.

*Азам Исабаев**

# Узбекистан после смены власти

## Введение

Впервые после провозглашения независимости в 1991 г. в Узбекистане — новый президент. Смена руководства произошла после того, как в сентябре 2016 г. президент Ислам Каримов умер от инсульта. На досрочных президентских выборах, прошедших спустя три месяца, 4 декабря, преемником Каримова на посту главы государства был избран премьер-министр и исполняющий обязанности президента Шавкат Мирзиёев. Это подтвердило правоту многих наблюдателей, предсказывавших, что консенсус среди элиты Узбекистана обеспечит плавную передачу власти. Однако в то же время вопреки многим прогнозам смена власти оказалась не просто формальностью. После своего назначения исполняющим обязанности президента Мирзиёев отошел от проторенных путей в политике Узбекистана. Его действия четко указывают на намерение пересмотреть ряд устоявшихся практик в отношениях между государством и обществом, в экономике и внешней политике Узбекистана. Общий смысл инноваций заключается в готовности государства к всё большей открытости — как для узбекского общества, так и для внешнего мира. Однако политической трансформации Узбекистану эти инновации не принесут: они вряд ли изменят авторитарный характер власти. Тем не менее планы реформ Мирзиёева выглядят не просто декорацией. Данная статья посвящена обзору новых тенденций во внутренней и внешней политике Узбекистана после смены власти.

## Переход власти

В последние годы правления президента Каримова наблюдатели рассматривали несколько фигур в качестве возможных преемников. В центре внимания были премьер-министр Шавкат Мирзиёев и первый вице-премьер, министр финансов Рустам Азимов. После смерти Каримова на то, кто станет преемником, указывали один прямой и один косвенный признак. Так, наблюдатели отмечали, что в Советском Союзе потенциального преемника назначали ответственным за организацию похорон умершего главы государства. Это поручение досталось Мирзиёеву. Второй — прямой — признак был связан с вопросом о том, кто будет исполнять обязанности президента до новых выборов. Согласно Конституции (статья 96), если президент неспособен выполнять свои обязанности, то заместить его должен председатель Сената — верхней палаты Олий Мажлиса (парламента); он же должен организовать новые выборы в течение трех месяцев. Но в данном случае председатель Сената Нигматулла Юлдашев, сославшись на отсутствие опыта управления государством, отказался принять на себя эти обязанности и попросил парламент назначить исполняющим обязанности президента премьер-министра Мирзиёева[1]. Решение о назначении Мирзиёева стало окончательным и недвусмысленным указанием на то, кто станет преемником. На президентских выборах 4 декабря Мирзиёев получил 88,6% голосов, а три других кандидата — 2,4%, 3,5% и 3,7% соответственно[2].

## Каримов и его наследие: почитание, преемственность и перемены

Личность Каримова остается фундаментальной отправной точкой для официального политического

дискурса: его считают воплощением независимого и стабильного Узбекистана и тем, чью деятельность следует продолжать. Мирзиёев издал указ, призванный увековечить память Каримова разными способами[3]. Так, множество объектов названо или переименовано в его честь, включая Ташкентский технический университет, автомобильный завод в Асаке и международный аэропорт в Ташкенте, а также центральные улицы по всему Узбекистану. На могиле Каримова в Самарканде, уже ставшей местом паломничества, должен быть воздвигнут мемориальный комплекс. Указ также предусматривает сооружение памятников Каримову в Ташкенте, Самарканде и Карши, создание музея, благотворительного фонда и студенческой стипендии его имени. Тем же указом день рождения Каримова объявлен праздником, а день его смерти — Днем памяти первого президента[4].

Официальный государственный дискурс основывается на образе Каримова и поддерживает продолжение его политики[5]. Но в то же время Мирзиёев призвал порвать со старой практикой и потребовал, чтобы власти отказались от своих прежних привычек и начали работать для людей[6]. В частности, он настаивал на отказе от преувеличенно позитивных докладов, восхваляющих правительство, и заявил, что «те дни прошли». Подобным же образом он потребовал от СМИ и, в частности, от телевидения заменить ура-патриотические репортажи критическими и аналитическими материалами[7]. Его регулярные встречи с членами правительства часто представляли собой сцены публичной порки, которые стали доступны широкой публике через СМИ и соцсети[8]. Мирзиёев резко критикует почти все государственные органы и секторы экономики, пересматривает существующие порядки и инициирует реформы.

# Реформы

С момента своего назначения исполняющим обязанности президента Мирзиёев издал много указов и распоряжений о реформировании различных секторов государства в Узбекистане. В феврале 2017 г. он выпустил всеобъемлющую программу, озаглавленную «Стратегия действий»[9], посвященную приоритетным направлениям реформ. Этот рассчитанный на пять лет план состоит из пяти разделов:

1.Совершенствование системы государственного управления, усиление роли парламента и дальнейшее развитие гражданского общества;
2. Обеспечение верховенства закона, реформирование судебно-правовой системы;
3. Либерализация экономики;
4. Развитие социальной сферы;
5. Обеспечение безопасности, религиозной толерантности и межнационального согласия, проведение конструктивной внешней политики.

Вероятно, не обязательно подробно говорить о каждом пункте. Я остановлюсь лишь на нескольких моментах, которые кажутся мне наиболее существенными или амбициозными.

Одна из первых инноваций связана с улучшением коммуникационных каналов между государством и обществом. Мирзиёев объявил 2017 г. «Годом диалога с народом и интересов человека». Ежегодное провозглашение таких лозунгов — не новость для Узбекистана. Такая практика существует с середины 1990-х гг. Однако особенным здесь является то, что реализация этого лозунга на самом деле создает новую модель отношений между государством и обществом. В конце сентября Мирзиёев, еще будучи исполняющим обязанности президента, создал на своем официальном сайте «виртуальную приемную», которая дала людям возможность обращаться к нему со своими вопросами

и проблемами. Позже подобные онлайн-интерфейсы появились почти во всех министерствах, государственных и административных органах. По статистике, опубликованной на сайте президента, к концу июня 2017 г. через портал было отправлено около 920 тыс. запросов и примерно на 863 тыс. из них (93%) даны ответы[10]. В дополнение к виртуальным приемным Мирзиёев потребовал создать в городах и районах «народные приемные», где чиновники должны напрямую общаться с людьми и решать их проблемы на регулярной основе[11]. В целом наблюдается тенденция к внедрению цифровых технологий в сфере государственных услуг, к большей прозрачности в работе органов власти и упрощению доступа к ним. Наряду с этим учреждение неправительственной организации «Международный пресс-клуб» в апреле 2017 г.[12]создало платформу для регулярных встреч между госслужащими, в том числе министрами, СМИ и обществом[13]. Пресс-клуб служит также для проведения пресс-конференций во время визитов зарубежных делегаций[14] и для публичного обсуждения последних событий и реформ, связанных с внутренней и внешней политикой Узбекистана[15]. В начале июля министр иностранных дел Абдулазиз Камилов с помощью этой платформы в формате телеконференции ответил на вопросы граждан Узбекистана, живущих в стране и за ее пределами[16]. Такая высокая прозрачность со стороны узбекских чиновников и тесное взаимодействие со СМИ и народом не имеют прецедентов в истории взаимоотношений государства и общества в Узбекистане.

Еще одна идея — либерализация валютного рынка, которая, возможно, является одной из наиболее срочно необходимых реформ в Узбекистане. Отсутствие свободного валютного рынка — хроническая проблема. Официальные курсы обмена устанавливаются Центробанком еженедельно, но существуют значительные ограничения на конвертацию валют, так что практически весь обмен происходит на черном рынке[17]. Обменные курсы черного рынка вдвое

выше официальных, а это не только означает, что данные официальной экономической статистики не отражают реальность, но и, как объясняют местные экономисты, искажают саму экономическую реальность, подпитывая теневые экономические структуры и нанося существенный вред внутреннему инвестиционному климату[18]. Более того, из-за суровых ограничений на конвертацию валют у иностранных инвесторов возникают систематические трудности с репатриацией своей прибыли. Поэтому официальные планы[19] по либерализации валютного рынка стали одной из самых обсуждаемых тем в стране. Следует отметить, что в течение года правительство постепенно осуществляло либерализацию валютного рынка. С сентября 2016 г. Центробанк повышал обменные курсы быстрее, чем обычно. Наблюдатели отмечали, что официальный курс придется поднять по меньшей мере до уровня черного рынка, так как последний фактически определяет реальную рыночную стоимость сума[20]. В дополнение к этому Центробанк в конце июня поднял ставку рефинансирования с 9% до 14%, объявив, что одна из целей — это «создание необходимых предпосылок для перехода к режиму рыночного формирования валютного курса»[21]. Наконец, в начале сентября 2017 г. Мирзиёев издал указ[22], который в числе прочего предусматривал установление обменных курсов иностранных валют исключительно в соответствии с «рыночными механизмами», а также гарантировал свободный обмен валюты для юридических и физических лиц[23]. Вслед за этим Центробанк установил рыночные курсы обмена, в результате чего курс сума к иностранным валютам упал почти вдвое[24]. Фактически, как и показывали более ранние тенденции, официальные курсы установились на уровне курсов черного рынка (с небольшими различиями). Хотя эта мера не прекратила обмен валют на черном рынке полностью, его роль с тех пор значительно уменьшилась, так как у людей появилась возможность легально (в официальных обменных пунктах) продавать иностранную валюту по рыночным ценам.

Параллельно реформе валютного рынка правительство попыталось либерализовать внешнюю торговлю, чтобы увеличить национальный экспорт. Постепенно были отменены требования обязательной продажи узбекскими частными компаниями валютной выручки Центробанку. Сначала, в феврале 2017 г., доля выручки в иностранной валюте, подлежащей обязательной продаже, была сокращена с 50% до 25%[25], а в конце июля обязательная продажа была отменена полностью[26]. Более того, очередной указ президента отменил государственную монополию на экспорт фруктов и овощей[27] и разрешил узбекским частным компаниям непосредственно осуществлять экспортные операции[28].

Проблема коррупции стала еще одним приоритетным пунктом в программе реформ нового президента. В начале октября 2016 г. Мирзиёев инициировал разработку закона о борьбе с коррупцией, который был принят парламентом в начале января 2017 г.[29]. Позже, в феврале, президент представил государственную антикоррупционную программу на 2017–2018 гг. и создал антикоррупционную комиссию[30]. Как уже упоминалось, на регулярных встречах Мирзиёева с государственными чиновниками часто звучит жесткая критика госорганов (к примеру, медицинской[31], банковской[32] и судебной систем[33], а также генпрокуратуры[34]) за служебные злоупотребления и коррупцию. Хотя данная практика вызывает значительный резонанс в широких слоях общества, стоит отметить, что этот Кабинет министров, который сейчас подвергается регулярной критике, на протяжении последних 13 лет возглавлялся самим Мирзиёевым. Более того, многие чиновники, несмотря на суровую критику, сохранили свои посты или же ушли со своих должностей, но остались в системе правительства. Возможно, самым заметным исключением пока остается Рустам Азимов, долго занимавший пост министра финансов, входивший в круг узбекской политической элиты и являвшийся одним из неформальных кандидатов в

преемники Каримова. Мирзиёев публично дискредитировал Азимова, обвинив его в плохом состоянии финансовой системы, и постепенно вывел из системы власти: он был снят с постов вице-премьера и министра финансов и назначен главой национальной компании экспортно-импортного страхования «Узбкеинвест»[35]. В то же время Мирзиёев реабилитировал многих чиновников, снятых с постов при Каримове. Самый известный из них — бывший вице-премьер и министр телекоммуникаций Абдулла Арипов, уволенный после международного коррупционного скандала[36]. Сначала он был восстановлен в должности вице-премьера, а затем, после избрания Мирзиёева, назначен премьер-министром[37].

Наиболее перспективной инициативой по улучшению международного имиджа Узбекистана стал план реформы туристического сектора. В начале декабря 2016 г. Мирзиёев издал указ, направленный, помимо прочего, на улучшение туристской инфраструктуры, создание налоговых стимулов для частных компаний, работающих в этом секторе, и упрощение процедуры пересечения границы в аэропортах для иностранных туристов (создание «зеленых зон»)[38]. Самой важной частью этого указа была отмена виз при въезде на срок до 30 дней для туристов из 27 стран (в основном западных и европейских, в том числе Австралии, Канады и США, а также Сингапура, Южной Кореи, Японии и других) с 1 апреля 2017 г. Однако это не привело к той открытости Узбекистана, на которую многие надеялись. В начале января 2017 г. Мирзиёев издал еще один указ, откладывающий осуществление этой меры до начала 2021 г.[39]. Официально это объяснялось рекомендациями государственных органов, в том числе Госкомитета по развитию туризма, МВД и Государственного таможенного комитета, указывавших на отсутствие необходимой технической инфраструктуры и связанные с этим требования в области безопасности.

## Внешняя политика

Принцип «преемственность и перемены», характеризующий внутреннюю политику Узбекистана в посткаримовский период, применяется и в сфере международных отношений. Хотя официальный дискурс подтверждает верность Узбекистана внешнеполитическим принципам, заложенным Каримовым[40], на практике внешняя политика Мирзиёева отчетливо контрастирует с политикой его предшественника. В целом Узбекистан постепенно переходит от своей традиционно независимой и сдержанной внешней политики к политике более инициативной и ориентированной на достижение экономических целей, таких как стимулирование внешней торговли и привлечение инвестиций. Вышеупомянутые попытки либерализации внутренней экономики тесно связаны с этой более активной внешнеполитической стратегией. Но в то же время были приняты определенные внешнеполитические решения и даны сигналы, которые идут в разрез с традиционным внешнеполитическим курсом Узбекистана. Обратимся сначала к региональному уровню.

Очевидны значительные перемены в подходе Узбекистана к взаимодействию с его наиболее проблемными соседями по региону — Кыргызстаном и Таджикистаном. Ключевые проблемы в отношениях Узбекистана с этими странами — пограничная безопасность и водно-энергетический вопрос. С конца 1990-х гг. в Узбекистане действовал режим жесткого пограничного контроля с обоими государствами; с Таджикистаном был установлен визовый режим, а некоторые территории у таджикской границы даже были заминированы[41]. В течение многих лет на границах между тремя странами регулярно происходили инциденты, повлекшие за собой человеческие жертвы как среди мирного населения, так и среди пограничников. Последний серьезный инцидент случился в конце августа 2016 г., когда Узбекистан направил более десяти сотрудников милиции на

спорную гору на узбекско-киргизской границе и задержал нескольких граждан Кыргызстана[42].

Что касается водно-энергетического вопроса, то Узбекистан постоянно возражал против киргизских и таджикских проектов строительства крупных ГЭС на трансграничных реках. За каждым шагом на пути к осуществлению этих проектов быстро следовал официальный протест Ташкента. Более того, Узбекистан обвиняли в давлении на эти страны, в особенности на Таджикистан, путем установления транспортной и энергетической блокады. Для Узбекистана крупные ГЭС представляли чуть ли не экзистенциальную угрозу. В 2012 г. Каримов даже предупреждал, что обострение ситуации с водой в регионе может в конечном счете привести к войне[43]. Последним официальным протестом Узбекистана стало заявление, сделанное в июле 2016 г., когда Мирзиёев, на тот момент премьер-министр, раскритиковал соглашение о строительстве Рогунской ГЭС, подписанное Таджикистаном и итальянской компанией *Salini Impregilo*[44].

Стоит отметить, однако, что после смерти Каримова позиция Узбекистана по этим спорным вопросам внезапно стала намного менее конфронтационной и даже ориентированной на сотрудничество.

В конце октября 2016 г., когда президент Таджикистана Эмомали Рахмон официально дал старт строительству Рогунской ГЭС, Узбекистан неожиданно воздержался от заявлений. В июле 2017 г., комментируя это необычное молчание, министр иностранных дел Камилов отметил, что позиция Узбекистана, несмотря на отсутствие реакции, остается неизменной. Он добавил, что Узбекистан, в принципе, не возражает против сооружения Рогунской ГЭС, но хочет, чтобы при проектировании были учтены его интересы[45]. Однако последнее утверждение явно противоречит прежним заявлениям, в которых выражалось категорическое несогласие Узбекистана со строительством Рогунской ГЭС. Так, в 2014 г. вице-премьер Узбекистана Рустам Азимов прямо заявлял, что «Узбекистан никогда и

ни при каких обстоятельствах не предоставит поддержку этому проекту»[46]. Теперь же некоторые наблюдатели утверждают, что Узбекистан, возможно, рассматривает вариант участия в проектах Кыргызстана и Таджикистана по строительству ГЭС в качестве акционера, хотя в прошлом он всегда отвергал такие предложения. Во время государственного визита в Кыргызстан в начале сентября 2017 г. Мирзиёев подтвердил такую возможность, заявив, что Узбекистан окажет финансовую поддержку сооружению Камбаратинской ГЭС[47]. Более того, благодаря новой региональной политике Узбекистана удалось возобновить переговоры о восстановлении Объединенной энергетической системы Центральной Азии (ОЭС ЦА). Узбекистан уже достиг предварительного соглашения с Туркменистаном о транзите туркменского электричества в Казахстан и Кыргызстан через узбекскую энергосистему; сейчас проходят переговоры с Таджикистаном по тому же вопросу[48].

Подобным же образом с октября 2016 г. Узбекистан регулярно проводит переговоры с Кыргызстаном[49] и Таджикистаном[50] по спорным участкам общих границ этих стран. В октября 2016 г. киргизская и узбекская делегации, состоявшие из представителей соседствующих регионов по обе стороны границы[51], обменялись визитами в Андижан[52] и Ош[53]. В сентябре и октябре 2017 г. главы государств нанесли официальные визиты в Бишкек и Ташкент соответственно, во время которых стороны заключили ряд соглашений, в том числе об общих границах. В Бишкеке Мирзиёев и Атамбаев подписали соглашение «О государственных границах»[54], согласно которому споры о 85% общей границы были разрешены. Еще одно соглашение было достигнуто месяцем позже, во время визита Атамбаева в Ташкент. Стороны подписали соглашение о совместном использовании Касансайского (Орто-Токойского) водохранилища, условия владения которым были предметом постоянных споров между Узбекистаном и Кыргызстаном, что приводило к регулярным инцидентам между правоохранительными

органами двух государств. Водохранилище расположено на территории Кыргызстана, но оно было построено Узбекистаном в советские времена и с тех пор использовалось почти полностью для ирригационных нужд последнего. По новому соглашению Кыргызстан получает право на охрану и управление водохранилищем, а Узбекистан будет отвечать за его функционирование[55]. После этих визитов Узбекистан упростил[56] процедуру пересечения границы для граждан Кыргызстана, въезжающих в страну: требование письменного приглашения было отменено, а пропускные пункты переведены на круглосуточный режим работы[57].

Что касается Таджикистана, несмотря на предварительные сообщения о предстоящей отмене, визовый режим еще сохраняется. Однако текущие двусторонние переговоры уже привели к «историческим» результатам. В начале апреля 2017 г. после 25-летнего перерыва возобновились регулярные полеты между Ташкентом и Душанбе[58]. В том же месяце в Душанбе прошла выставка промышленной продукции Узбекистана[59] и совместный узбекско-таджикский бизнес-форум[60] — впервые в истории двусторонних отношений этих стран начиная с 1991 г. Среди других «исторических» событий — организация «Дней культуры Узбекистана» в Душанбе[61] и показ по узбекскому телевидению документального фильма о давней дружбе между узбекским и таджикским народами[62]. Это примечательно, если учесть, что отношения между двумя государствами в последние двадцать лет никак нельзя было назвать дружественными. Таким образом, такое культурное сближение знаменует внезапную идеологическую перемену в отношении Узбекистана к Таджикистану. В середине октября аналогичные события произошли в Узбекистане: в Ташкенте прошла выставка таджикских товаров, двусторонний бизнес-форум и «Дни культуры Таджикистана»[63].

Возрастающая вовлеченность Узбекистана в сотрудничество на региональном уровне касается и двух

других соседей — Казахстана и Туркменистана. Хотя отношения с этими странами — традиционно ближайшими партнерами Узбекистана в регионе — существенно не изменились, они стали интенсивнее. К примеру, с марта по май 2017 г. Мирзиёев посетил оба государства по два раза (один официальный и один рабочий визит в каждую из стран). Это были первые страны, которые Мирзиёев посетил в качестве президента Узбекистана. Случайно или нет, но порядок визитов — сначала в Туркменистан, затем в Казахстан — соответствовал очередности, в которой он упоминал эти страны в своей речи в парламенте, перечислив Туркменистан, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан в качестве «ближайших соседей» Узбекистана. Структура визитов в Туркменистан[64] и Казахстан[65] схожа в двух отношениях: в обоих случаях были подписаны стратегические соглашения о партнерстве (в случае с Казахстаном — об углублении существующего партнерства) и открыты новые пути через границы. Во время визита Мирзиёева в Туркменистан оба президента официально открыли новую железнодорожную и автомагистральную линию, соединяющие приграничные города Фараб в Узбекистане и Туркменабад в Туркменистане. Впрочем, следует заметить, что строительство этих дорог продолжалось несколько лет в рамках транснационального железнодорожного проекта по созданию транспортного коридора между Узбекистаном и Оманом, стартовавшего в 2011 г. Встреча в Казахстане, в свою очередь, сопровождалась открытием скоростного железнодорожного сообщения Алматы — Ташкент[66]. В дополнение к этому в середине июля открылся участок автотрассы М-39, сокращающий расстояние между двумя регионами Узбекистана через территорию Казахстана, который был закрыт в течение десяти лет[67]. Еще один пакет соглашений, касающихся различных областей, был принят во время государственного визита президента Нурсултана Назарбаева в Узбекистан в середине сентября 2017 г.[68].

Рассматривая взаимодействие Узбекистана с соседями по региону, можно выделить несколько основных

направлений. Прежде всего, Узбекистан демонстрирует готовность обсуждать и разрешать существующие проблемы в двусторонних отношениях, такие, как: делимитация границ и водно-энергетический вопрос. Во-вторых, способствуя торговле[69] и трансграничному взаимодействию, Ташкент стремится к большей транспортной и экономической связанности региона. Более того, для поддержания диалога по общим проблемам региона Узбекистан продвигает идею проведения регулярных встреч глав центральноазиатских государств[70].

Отношения Узбекистана с внешними партнерами за пределами Центральной Азии также имеют ряд новых аспектов. После Казахстана Мирзиёев нанёс официальные визиты в Россию и Китай — эти две страны традиционно являются важнейшими партнерами Узбекистана вне региона. Во время этих визитов были подписаны торговые и инвестиционные контракты с российскими и китайскими компаниями на $16 млрд[71] и $10 млрд[72] соответственно. Разумеется, эти страны являются крупнейшими торговыми партнерами Узбекистана, и в вышеупомянутых соглашениях нет ничего исключительного. Но, тем не менее, можно наблюдать и новые тенденции, в особенности в отношении экономического сотрудничества с Россией. Некоторые наблюдатели отметили, что значительная часть контрактов, подписанных с Россией, связана с предприятиями, принадлежащими российским олигархам узбекского происхождения. В частности, контракты на импорт нефти и создание новых горнодобывающих предприятий подписаны с компаниями, принадлежащими Алишеру Усманову и Искандеру Махмудову соответственно. Наблюдатели указывают, что, в отличие от Каримова, который не приветствовал сотрудничество с узбекскими олигархами, Мирзиёев, напротив, стремится побудить их инвестировать в Узбекистан, так как привлечение зарубежных инвестиций — один из его главных интересов[73]. Еще одна новая тенденция касается отношения Узбекистана к своим трудовым мигрантам, для которых Россия остается направлением

номер один. В официальном дискурсе Узбекистана образ трудовых мигрантов часто был негативным, а проблемы, с которыми они сталкивались в основном оставлялись без внимания. Еще в 2013 г. Каримов назвал их бездельниками, дискредитирующими узбекскую нацию. Но при Мирзиёеве узбекские власти, похоже, изменили свою позицию: они начинают способствовать миграционному процессу, который они прежде осуждали или игнорировали. В частности, правительства Узбекистана и России подписали соглашение о сотрудничестве в сфере трудовой миграции, предусматривающее совместную организацию трудоустройства с открытием соответствующих агентств в России и Узбекистане[74]. Интенсификация экономических отношений с Россией привела к разговорам о том, вступит ли Узбекистан в конечном итоге в Евразийский экономический союз (ЕАЭС). По крайней мере при нынешних обстоятельствах, это выглядит маловероятным. Многие наблюдатели отмечали, что во время визита Мирзиёева в Москву ЕАЭС ни разу не упоминался. Это свидетельствует о том, что Узбекистан придерживается своего традиционного подхода, предпочитая двусторонние отношения или, в крайнем случае, формат СНГ[75]. Подобным же образом Узбекистан, по-видимому, сохраняет приверженность принципу неприсоединения к военным блокам: на пресс-конференции в Ташкенте министр иностранных дел Камилов исключил возможность возвращения страны в Организацию договора о коллективной безопасности (ОДКБ), ссылаясь именно на этот внешнеполитический принцип[76]. Впрочем, в начале октября 2017 г. Узбекистан и Россия провели совместные военные учения в Узбекистане, впервые с 2005 г.[77]. Хотя этот шаг не меняет позицию Узбекистана касательно военных блоков, он знаменует примечательный сдвиг в политике Узбекистана в отношении России.

Другое заметное изменение во внешней политике Узбекистана — улучшение отношений с Турцией. После многообещающего начала сотрудничества в начале 1990-х гг. двусторонние отношения между странами с конца 1990-

х гг. стали постепенно ухудшаться. Ташкент существенно ограничил политические, экономические и культурные связи с Турцией после того, как она предоставила убежище нескольким лидерам узбекской политической оппозиции, например, Мухаммаду Салиху, и, по некоторым данным, стала поддерживать подпольные исламистские организации в Узбекистане[78]. Но в посткаримовскую эпоху отношения между сторонами постепенно наладились. Узбекистан упростил визовый режим с Турцией и достиг соглашения о новой линии воздушного сообщения Самарканд — Стамбул. Двухдневный визит Мирзиёева в Турцию в октябре 2017 г. привел к подписанию ряда соглашений о торговле и инвестициях[79].

Узбекистан начинает более активно выстраивать отношения и с Афганистаном. В мае 2017 г. был учрежден новый государственный пост — спецпредставитель президента по Афганистану[80]. Позже, во время официального визита президента Афганистана Ашрафа Гани в Узбекистан в начале декабря, стороны подписали ряд соглашений по торговле, энергетике и транспорту, а также договорились открыть афганское консульство в Термезе[81].

Что касается Запада, то здесь Узбекистан пытается улучшить отношения, в первую очередь в сфере экономики[82]. Заявления о либерализации экономики явно облегчают Узбекистану получение доступа к западным институтам, отношения с которыми были либо фактически заморожены, либо сведены к минимальному уровню в начале 2000-х гг. К примеру, МВФ выразил готовность поддержать нынешние экономические реформы в Узбекистане[83], а Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) объявил о намерении возобновить финансовое сотрудничество с Ташкентом[84]. Во время своего визита в США в сентябре 2017 г Мирзиёев встретился с главами МВФ и Всемирного банка, принял участие в американо-узбекском бизнес-форуме и впервые произнес речь на Генеральной ассамблее ООН[85].

Положительные изменения стали заметны и в

политической сфере. После избрания Мирзиёева несколько сотен лиц без гражданства, живущих в Узбекистане, получили узбекские паспорта[86]. Прежде апатридам предоставляли гражданство только в исключительно редких случаях; многие подавали заявления еще 20 лет назад или раньше, и их дела все еще находились на стадии рассмотрения. Кроме того, несколько политзаключенных были освобождены,[87] а тысячи граждан исключены из «черного списка»[88]. Власти также решили отменить выездные визы с 1 января 2019 г.[89]. Узбекистан — одна из немногих стран мира (наряду с Северной Кореей), где для выезда за границу требуются визы. Это затрудняет и ограничивает зарубежные поездки узбекских граждан. Были также предприняты некоторые шаги к сближению с правозащитными организациями. В мае 2017 г. Верховный комиссар ООН по правам человека Зейд Раад аль-Хусейн первым из всех, кто когда-либо занимал этот пост, посетил Узбекистан[90]. В октябре 2017 г. ОБСЕ провела в Ташкенте свою ежегодную Центральноазиатскую конференцию СМИ. Темой конференции была «Открытая журналистика в Центральной Азии»[91]. Впервые с 2002 г. мероприятие прошло в Ташкенте. Наконец, Би-би-си и *Human Rights Watch,* как сообщается, обсуждают с правительством Узбекистана возможность своего возвращения в страну[92].

## Заключение

Несмотря на то, что проводимые реформы не затрагивают сущность власти в Узбекистане — а именно, ее авторитарную природу, смена власти породила целый ряд новых тенденций. Хотя Мирзиёев часто ссылается на Каримова и утверждает, что продолжает его политическое наследие, многие инициативы и реформы — через внедрение новшеств и пересмотр устоявшихся практик — контрастируют с политикой каримовских времен. В сфере внутренней политики это означает интенсификацию

взаимодействия государства с обществом, большую прозрачность и подотчетность властей, вовлечение их в дискуссии с участием СМИ и общества. Узбекистан также предпринял важный шаг в сторону экономической либерализации, перейдя к основанной на рыночных принципах валютной политике и устранив ряд барьеров для местных экспортеров. Важные шаги были сделаны и в области прав человека. В стране наблюдаются первые признаки пробуждения общественной активности, о чем свидетельствуют открытые дискуссии и критические материалы в соцсетях и СМИ. Что касается внешней политики, то наиболее заметная практическая перемена пока связана с активностью Узбекистана на региональном уровне, в особенности в сближении с Таджикистаном и Кыргызстаном. В сущности, Узбекистан переходит от своего традиционного изоляционизма с опорой на собственные силы к более активной политике. Он демонстрирует готовность обсуждать и разрешать многолетние общие проблемы и стремится к расширению связей внутри региона, в особенности в сфере торговли, транспорта и энергетики. Перемены во внутренней и внешней политике Узбекистана действительно происходят. Время покажет, в какой степени государство сохранит свою веру в реформы и насколько последовательно будет их осуществлять.

## *Примечания:*

* Статья рассматривает события до декабря 2017 г.

**1.** Обсуждение юридических аспектов этой передачи власти см. здесь: «Как правильно избрать президента Узбекистана, или Будет ли доволен «дух Юртбаши»»? — Ferghana News. 26 сентября 2016 г. // http://www.fergananews.com/articles/9106.
**2.** См. также: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Republic of Uzbekistan. Early Presidential Election. 4 December 2016. OSCE/ODIHR Observer Mission. Final Report. Warsaw. 21 March 2017. P. 26 // // http://www.osce.org/office-for-democratic-institutions-and-human-rights/elections/uzbekistan/306451.
**3.** Об увековечении памяти первого президента Республики Узбекистан Ислама Абдуганиевича Каримова. Официальный сайт президента Узбекистана. 25 января 2017 г. // http://president.uz/ru/lists/view/200.
**4.** Памятник Каримову поставлен и в туркменском городе Туркменабаде, а в Москве его именем названа площадь, на которой также будет воздвигнут памятник.
**5.** Речь Мирзиёева после его назначения исполняющим обязанности президента см. здесь: Выступление премьер-министра на заседании палат парламента. 9 сентября 2016 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2016/09/09/speech. Инаугурационную речь см. здесь: «Свободное, демократическое и процветающее государство Узбекистан мы построим вместе с нашим мужественным и благородным народом». Официальный сайт президента Узбекистана. 14 декабря 2013 г. // http://president.uz/ru/lists/view/111.
**6.** „Критический анализ, жесткая дисциплина и персональная ответственность должны стать повседневной нормой в деятельности каждого руководителя.“ Официальный сайт президента Узбекистана. 15 января 2017 г. // http://president.uz/ru/lists/view/187.
**7.** Ura-urachilik zamoni o'tdi". Prezident televidenie haqida [Те дни прошли. Президент о телевидении]. — Kun.uz. 31 марта 2017 г. // http://kun.uz/news/2017/03/31/ura-uracilik-zamoni-utdi-prezident-televidenie-akida.
**8.** «Шавкат Мирзиёев — подчиненным: «Трагедия моя в том, что я все о вас знаю!»» — Ferghana News. 8 февраля 2017 г. // http://www.fergananews.com/articles/9267.
**9.** Проект указа президента Республики Узбекистан «О стратегии действий по дальнейшему развитию республики Узбекистан» // http://strategy.regulation.gov.uz/ru/document/2.
**10.** Виртуальная приемная президента Республики Узбекистан Шавката Миромоновича Мирзиёева // https://pm.gov.uz/ru.
**11.** Народные приемные президента откроют в каждом городе и районе. — Gazeta.uz. 28 декабря 2016 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2016/12/28/decree.
**12.** Дильшод Каримов. Открылся Международный пресс-клуб. — UzA (Узбекское национальное информационное агентство). 7 апреля 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2016/12/28/decree.

**13.** В рамках Пресс-клуба проведена дискуссия по внешнеполитическим вопросам с министром иностранных дел; см. International Press Club: open dialogue, frank answers to sharp questions // Uzbekistan Today. 14 апреля 2017 г. // http://ut.uz/en/other/theme_year/international-press-club-open-dialogue-frank-answers-to-sharp-questions. Прошла также дискуссия с министром внутренних дел по вопросам работы полиции; см.: «А жизнь-то налаживается!» — Nasimov.pro. 3 мая 2017 г. // http://nasimov.pro/2017/05/a-zhizn-to-nalazhivaetsya. На других встречах с участием соответствующих чиновников обсуждались такие темы, как высшее образование, энергетический сектор, спорт, СМИ и телекоммуникационные системы.

**14.** К примеру, во время своих визитов в Узбекистан в Пресс-клубе выступили президент Европейского банка реконструкции и развития Сума Чакрабарти и Верховный комиссар ООН по правам человека Зейд Раад аль-Хусейн; см.: Новая программа ЕБРР будет соответствовать стратегии действий. — Uzbekistan Today. 17 марта 2017 г. // http://www.ut.uz/ru/eshyo/theme_year/novaya-programma-ebrr-budet-sootvetstvovat-strategii-deystviy-/. См. также: Самадов А., Мирсагатов О. Верховный комиссар ООН по правам человека ответил на вопросы журналистов. — UzA. 11 мая 2017 г. // http://uza.uz/ru/politics/verkhovnyy-komissar-oon-po-pravam-cheloveka-otvetil-na-vopro-11-05-2017.

**15.** Международный пресс-клуб. «Многостороннее сотрудничество: коллективный ответ на вызовы современности». — Nasinov.pro. 23 июня 2017 г. // http:// nasimov.pro/2017/06/mezhdunarodnyj-press-klub-mnogostoronnee-sotrudnichestvo-kollektivnyj-otvet-na-vyzovy-sovremennosti.

**16.** Абдулазиз Камилов ответил на вопросы граждан. — Anons.uz. 6 июля 2017 г. // http://www.anons.uz/article/politics/19669/.

**17.** Юсупов Ю. Чего нам ждать от либерализации валютного рынка? — Kommersant.uz. 17 января 2017 г. // http://kommersant.uz/kejs/chego-nam-zhdat.

**18.** Мелибаев Н. Возможная экономическая либерализация в Узбекистане и реальное ослабление сума: куда ведут мечты? — Central Asian Analytical Network. 2 июля 2017 г. // http://caa-network.org/archives/9569.

**19.** О дополнительных мерах по обеспечению ускоренного развития предпринимательской деятельности, всемерной защите частной собственности и качественном улучшении делового климата. Указ президента Республики Узбекистан . — UzA. 5 октября 2016 г. // http://uza.uz/ru/documents/o-dopolnitelnykh-merakh-po-obespecheniyu-uskorennogo-razviti-05-10-2016. См. также: Постановление президента Республики Узбекистан «О приоритетных направлениях валютной политики». 28 ноября 2016 г. // https://regulation.gov.uz/ru/documents/1086.

**20.** Юсупов Ю. Либерализация валютного рынка, если ее проводить грамотно, не должна оказаться шоком для населения. — Ozodlik. 1 мая 2017 г. // https://rus.ozodlik.org/a/28461538.html.

**21.** Правление Центрального банка приняло решение о повышении ставки рефинансирования до 14% годовых. Пресс-релиз Центрального банка Республики Узбекистан. 24 июня 2017 г. // http://cbu.uz/ru/press-tsentr/press-relizy/2017/06/88241.

**22.** О первоочередных мерах по либерализации валютной политики. Указ президента Республики Узбекистан от 2 сентября 2017 г. № UP-5177 // http://prezident.uz/ru/lists/view?id=991. Указ также предусматривает меры, которые следует принять для предотвращения значительного роста цен на внутреннем потребительском рынке, а также цен на жизненно важные товары и услуги.

**23.** Для физических лиц указ сохранил прежде существовавшие ограничения обмена сумов на иностранную валюту, то есть частные лица могут покупать, к примеру, доллары только в безналичной форме через банковский счет. Как утверждают официальные лица, это временная мера и государство готовится разрешить частным лицам покупать иностранную валюту также и в наличной форме.

**24.** К примеру, 5 сентября новый официальный курс сума к доллару США составил 8100 узбекских сумов (UZS) за 1 доллар (USD), при том что предыдущий официальный курс был 1 к 4210. См.: ЦБ установил курс доллара на уровне 8100 сумов. — Gazeta.uz. 4 сентября 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2017/09/04/cbu.

**25.** Норма обязательной продажи выручки экспортеров снижена с 50% до 25%. — Kommersant.uz. 3 февраля 2017 г. // http://kommersant.uz/news/norma-prodazhisnizhena.

**26.** Постановление президента Республики Узбекистан № PP-3157 от 28 июля 2017 г. «О дополнительных мерах по стимулированию отечественных предприятий-экспортеров» // http://prezident.uz/ru/lists/view?id=833. Указ о либерализации валютного рынка, о котором речь шла выше, также предусматривал отмену обязательной продажи для экспортеров, «независимо от их формы собственности». См. Указ президента республики Узбекистан «О первоочередных мерах по либерализации валютной политики» (прим. 22).

**27.** В результате российского эмбарго на импорт продуктов питания из ЕС и других западных стран (в качестве контрсанкций в связи с украинским кризисом) и из Турции (после того как турецкие ВВС сбили российский военный самолет) Узбекистан существенно увеличил экспорт продуктов в Россию.

**28.** «Узагроэкспорт» лишен монополии на экспорт плодоовощной продукции. — Gazeta.uz. 22 июля 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2017/06/22/export.

**29.** Президент подписал закон о борьбе с коррупцией. — Podrobno.uz. 4 января 2017 г. // http://podrobno.uz/cat/politic/prezident-podpisal-zakon-o-borbe-s-korruptsiey.

**30.** Принята Госпрограмма по противодействию коррупции. — Gazeta.uz. 6 февраля 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2017/ 02/06/corruption.

**31.** Президент: надо заканчивать с открытым взяточничеством в роддомах. — UzNews. 8 февраля 2017 г. // http://uznews.uz/article/3760.

**32.** Мирзиёев назвал банкиров и финансистов «бездельниками и взяточниками» (аудио). — Ozodlik. 31 мая 2017 г. // https://rus.ozodlik.org/a/28520198.html.

**33.** Мирзиёев рассказал о коррупции и несправедливости в судебной системе Узбекистана. — Podrobno.uz. 13 июня 2017 г. // http://podrobno.uz/cat/politic/mirziyeev-rasskazal-o-korruptsii-i-nespravedlivosti-v-sudebnoy-sisteme-uzbekistana/.

**34.** Шавкат Мирзиёев назвал прокуроров «самыми большими ворами» (видео). — Ozodlik. 4 августа 2017 г. // https://rus.ozodlik.org/a/28658153.html.

**35.** Рустам Азимов покинул пост вице-премьера. — Gazeta.uz. 6 июня 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2017/06/06/rustam-azimov.

**36.** Разразившийся в 2012 г. коррупционный скандал был связан с открывшейся информацией о том, что шведский оператор мобильной связи TeliaSonera предположительно совершал неофициальные платежи офшорной компании, имевшей отношение к старшей дочери Ислама Каримова Гульнаре, чтобы выйти на узбекский рынок.

**37.** Абдулла Арипов возглавил правительство Узбекистана. — Gazeta.uz. 14 декабря 2016 г. // https://www.gazeta.uz/ ru/2016/12/14/pm.

**38.** О мерах по обеспечению ускоренного развития туристской отрасли Республики Узбекистан. Указ президента Республики Узбекистан. — UzA. 6 декабря 2016 г. // http://uza.uz/ru/documents/o-merakh-po-obespecheniyu-uskorennogo-razvitiya-turistskoy-o-06-12-2016.

**39.** Узбекистан отложил отмену виз для туристов из 27 стран до 2021 года. — РИА Новости. 9 января 2017 г. // https://ria.ru/world/20170109/1485275577.html.

**40.** См. речь Мирзиёева после назначения исполняющим обязанности президента: Выступление премьер-министра на заседании палат парламента (см. прим. 5). См. также: Выступление министра иностранных дел Республики Узбекистан А.Х. Камилова на общих дебатах 71-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. 24 сентября 2016 г. // http://www.mfa.uz/ru/about/speech/8514/?print=Y.

**41.** После нескольких вторжений боевиков в Узбекистан и Кыргызстан с территории Таджикистана.

**42.** Узбекистан объявил, что убрал со спорной горы Унгар-Тоо сотрудников милиции. — Настоящее время. 19 сентября 2016 г. // https://www.currenttime.tv/a/27999636.html.

**43.** Президент Узбекистана резко высказался против строительства Камбаратинской и Рогунской ГЭС. — Ferghana News. 7 сентября 2012 г. // http://www.fergananews.com/news.php?id=19412.

**44.** Пресс-релиз МИД Республики Узбекистан. 19 июля 2016 г. // http://mfa.uz/ru/press/statements/2016/07/7920/.

**45.** Абдулазиз Камилов: Ташкент не возражает против возведения Рогунской ГЭС. — Radio Ozodi. 5 июля 2017 г. // https://rus.ozodi.org/a/28597700.html.

**46.** Азимов: Узбекистан никогда и ни при каких обстоятельствах не предоставит поддержку этому проекту. — Radio Ozodi. 4 августа 2004 г. // https://rus.ozodi.org/a/25479929.html

**47.** Кыргызстан и Узбекистан договорились по границе и решили вместе строить Камбаратинскую ГЭС. — Ferghana News. 5 сентября 2017 г. // http://www.fergananews.com/news/26833.

**48.** Центральноазиатская объединенная энергетическая система включала в себя 83 электростанции в Туркменистане, Узбекистане, Кыргызстане, Таджикистане и на юге Казахстана. Она была создана в начале 1990-х гг. для эффективного распределения электричества между странами-участницами в соответствии с их сезонными потребностями. Однако в результате возникших впоследствии разногласий Туркменистан и Узбекистан в 2003 и 2009 гг. соответственно вышли из системы. Из-за своего географического положения Узбекистан был центральным элементом системы, и после его выхода она практически перестала функционировать. См.: Шустов А. Станет ли Узбекистан энергохабом Средней Азии? — Eurasia.expert. 7 июня 2017 г. // http://eurasia.expert/stanet-li-uzbekistan-energokhabom-sredney-azii/.

**49.** Кыргызстан и Узбекистан возобновили переговоры по границе. — Radio Azattyk. 18 октября 2016 г. // https://rus. azattyk.org/a/28060358.html.

**50.** Таджикистан и Узбекистан возобновили обсуждение вопроса о делимитации и демаркации общей границы. — Ferghana News. 21 ноября 2016 г. // http://www.ferganews.com/news/25629.
**51.** Баткен, Джалалабад и Ош в Киргизии; Андижан, Наманган и Фергана в Узбекистане.
**52.** Встреча в Андижане: как Кыргызстан и Узбекистан пытаются подружиться. — Kloop. 4 октября 2016 г. // https://kloop.kg/blog/2016/10/04/vstrecha-v-andizhane-kak-kyrgyzstan-i-uzbekistan-pytayutsya-podruzhitsya.
**53.** В Кыргызстане узбекской делегации устроили пышный прием. — Ferghana News. 27 октября 2016 г. // http://www.ferganews.com/news/25533.
**54.** Кыргызстан и Узбекистан договорились по границе и решили вместе строить Камбаратинскую ГЭС. — Ferghana News. 5 сентября 2017 г., см. прим. 47.
**55.** Орто-Токойское водохранилище в КР перейдет в киргизско-узбекское пользование. — Ozodlik. 13 декабря 2017 г. // https://rus.ozodlik.org/a/28913511.html.
**56.** Узбекистан ввел ограничения на пересечение границы в 2010 г. после переворота в Кыргызстане.
**57.** Титова А. Открытие КПП «Достук»: Кыргызстан и Узбекистан ослабили контроль на границе. — Kloop. 6 сентября 2017 г. // https://kloop.kg/blog/2017/09/06/otkrytie-kpp-dostuk-kyrgyzstan-i-uzbekistan-oslabili-kontrol-na-granitse/.
**58.** Состоялся первый авиарейс из Ташкента в Душанбе. — Gazeta.uz. 11 апреля 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2017/04/ 11/dushanbe.
**59.** В Душанбе открывается выставка-ярмарка промышленных товаров Узбекистана. — Avesta.tj. 17 апреля 2017 г. // http://avesta.tj/2017/04/17/v-dushanbe-otkryvaetsya-vystavka-yarmarka-promyshlennyh-tovarov-uzbekistana.
**60.** В Душанбе впервые прошел бизнес-форум представителей деловых кругов Узбекистана и Таджикистана. — Ferghana News. 19 апреля 2017 г. // http://www.ferganews.com/news/26295.
**61.** В Тадждикистане стартовали Дни культуры Узбекистана. — Radio Ozodi. 10 мая 2017 г. // https://rus.ozodi.org/a/28477706.html.
**62.** В Ташкенте воспели «испытанную временем» дружбу с Таджикистаном. — Radio Ozodi. 9 июля 2017 г. // https://rus.ozodi.org/a/28604073.html.
**63.** Фото, видео: выставка продукции Таджикистана в Ташкенте. — Gazeta.uz. 11 октября 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2017/10/11/exhibition. См. также: Дни таджикской культуры узбекские зрители приняли с восторгом. — Avesta.tj. 14 октября 2017 г. // http://avesta.tj/2017/10/14/dni-tadzhikskoj-kultury-uzbekskie-zriteli-prinyali-s-vostorgom.
**64.** Узбекистан — Туркменистан: добрососедские и братские отношения укрепляются. Официальный сайт президента Узбекистана. 7 марта 2017 г. // http:// president.uz/ru/lists/view/301.
**65.** Узбекистан — Казахстан: новый этап сотрудничества, основанного на исторической дружбе и стратегическом партнерстве. Официальный сайт президента Республики Узбекистан. 23 марта 2017 г. // http://president.uz/ru/lists/view/345
**66.** Запущен новый скоростной поезд сообщением Алматы — Ташкент. — Tengri News. 22 марта 2017 г. // https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/zapuschen-novyiy-skorostnoy-poezd-soobscheniem-almatyi-314609.
**67.** Участок автодороги М-39 через Казахстан открыт. — Gazeta.uz. 11 июля 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2017/07/11/m39.

**68.** Узбекистан и Казахстан подписали ряд документов. — Gazeta.uz. 16 сентября 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2017/09/16/talks.
**69.** В первой половине 2017 г. торговый оборот между Узбекистаном и странами Центральной Азии вырос на 13%, в том числе с Кыргызстаном — на 69%, с Таджикистаном — на 22%, с Казахстаном — на 11%. См. Центральная Азия — главный приоритет внешней политики Узбекистана. — Jahon. 11 августа 2017 г. // http://www.jahonnews.uz/ru/aktualno/124/37640/.
**70.** Выступление президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева на международной конференции «Центральная Азия: одно прошлое и общее будущее, сотрудничество ради устойчивого развития и взаимного процветания» в Самарканде. Официальный сайт президента Республики Узбекистан. 10 ноября 2017 г. // http://www.prezident.uz/ru/lists/view/1227.
**71.** Россия и Узбекистан подписали 55 соглашений на $16 млрд. — ТВЦ. 5 апреля 2017 г. // http://www.tvc.ru/news/ show/id/113467.
**72.** Узбекистан и Китай подписали ряд документов. — Gazeta.uz. 13 мая 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2017/05/13/china-docs.
**73.** Узбекские миллиардеры в России хотят вложить капитал в экономику своей малой родины. — Ozodlik. 6 апреля 2017 г. // https://rus.ozodlik.org/a/28413517.html. См. также: Олигарх зачастил на историческую родину. — UzMetronom.com. 3 октября 2016 г. // http://www.uzmetronom.com/2016/10/03/oligarkh_zachastil_na_istoricheskuju_rodinu.html.
**74.** Мирзиёев утвердил соглашение о сотрудничестве с Россией по миграции. — РИА Новости. 20 июня 2017 г. // https://ria.ru/world/20170620/1496888794.html.
**75.** Узбекистан не спешит в Евразийский союз. — Gazeta.ru. 5 апреля 2017 г. // https://www.gazeta.ru/business/2017/04/05/10612535.shtml.
**76.** «Вопрос о возобновлении членства в ОДКБ не стоит» — Абдулазиз Камилов. — Gazeta.uz. 5 июля 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2017/07/05/odkb.
**77.** Бекназаров Т., Гулямов О. Совместные учения Вооруженных сил Узбекистана и России завершены. — UzA. 6 октября 2017 г. // http://uza.uz/ru/society/sovmestnye-ucheniya-vooruzhennykh-vil-uzbekistana-i-rossii-z-06-10-2017.
**78.** В числе прочего, Узбекистан в одностороннем порядке отменил безвизовый режим, закрыл турецкие школы и вытеснил из страны турецкий бизнес. См.: Бологов П. Друг второго уровня. Удастся ли Турции стать стратегическим партнером Узбекистана. — Ferghana News. 26 октября 2017 г. // http://www.fergananews.com/articles/9608.
**79.** Самадов А., Урманов С. Государственный визит президента Узбекистана в Турцию был плодотворным. — UzA. 26 октября 2017 г. // http://uza.uz/ru/politics/gosudarstvennyy-vizit-prezidenta-uzbekistana-v-turtsiyu-byl--26-10-2017.
**80.** В Узбекистане впервые назначен спецпредставитель президента по Афганистану. — Afghanistan.ru. 26 мая 2017 г. // http://afghanistan.ru/doc/110495.html.
**81.** Новая страница в отношениях Узбекистана и Афганистана. — UzA. 5 декабря 2017 г. // http://uza.uz/ru/politics/novaya-stranitsa-v-otnosheniyakh-uzbekistana-i-afganistana-05-12-2017.

**82.** В декабре 2016 г. ЕС одобрил так называемый «текстильный протокол», требующий от Узбекистана обязательств по борьбе с детским трудом на сборе хлопка. Подписание протокола позволяет экспортировать узбекскую текстильную продукцию в ЕС по сниженным тарифам. См.: Евросоюз снизит пошлины на импорт текстиля из Узбекистана. — Kommersant.uz. 15 декабря 2016 г. // http://kommersant.uz/news/textile. Это событие трудно связать с тенденциями, наблюдающимися после смены лидера, так как соответствующие переговоры велись в течение нескольких лет.

**83.** МВФ готов подержать валютную реформу в Узбекистане. — Gazeta.uz. 14 июля 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2017/07/14/imf.

**84.** ЕБРР «резко увеличивает» объем инвестиций в Узбекистан. — Ozodlik. 16 марта 2017 г. // https://rus. ozodlik.org/a/28372772.html.

**85.** Итоги визита президента Республики Узбекистан в США. — Uzbekistan Today. 23 сентября 2017 г. // http://ut.uz/ru/politika/itogi-vizita-prezidenta-respubliki-uzbekistan-shavkata-mirziyeeva-v-ssha/.

**86.** Более 800 лиц приняты в гражданство с декабря. — Gazeta.uz. 21 сентября 2017 г. // https://www.gazeta.uz/ru/2017/09/21/citizenship.

**87.** В Узбекистане освобожден еще один политзаключенный — Солижон Абдурахманов. — Ferghana News. 4 октября 2017 г. // http://www.fergananews.com/articles/9575. Однако наряду с этим в сентябре и октябре 2017 г. органы безопасности Узбекистана арестовали двух журналистов. Их судьба до сих пор остается неопределенной.

**88.** В Узбекистане более 4 тысяч мусульман исключены из «черного списка». — Ozodlik. 27 июля 2017 г. // https://rus.ozodlik.org/a/28641677.html. «Черный список» был создан службами безопасности; в нем значились лица, подозреваемые в симпатиях к экстремистским религиозным идеям или в членстве в религиозно-экстремистских группировках.

**89.** В Узбекистане с 1 января 2019 года появятся биометрические паспорта для выезда за границу. — Uzbekistan24. 16 августа 2017 г. // http://www.uzbekistan24.uz/ru/novosti/17/1137/.

**90.** UN Human Rights Chief pays first-ever visit to Uzbekistan. United Nations in Uzbekistan. 16 May 2017 // http://www.un.uz/eng/news/display/211.

**91.** Обсуждая свободу СМИ в Центральной Азии, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ призвал освободить всех заключенных журналистов. Официальный сайт ОБСЕ. 19 октября 2017 г. // https://www.osce.org/fom/351046.

**92.** Узбекская редакция Би-би-си возвращается в Узбекистан. — Ozodlik. 6 июля 2017 г. // https://rus.ozodlik.org/a/28598246.html. Позже, в сентябре, Узбекистан посетила делегация HRW. См.: Делегация Human Rights Watch в Узбекистане. — UzA. 4 сентября 2017 г. // http://uza.uz/ru/society/delegatsiya-human-rights-watch-v-uzbekistane-04-09-2017.

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

## Предотвращение конфликтов и урегулирование споров

*Уолтер Кемп*

# Гражданские лица в зоне военных действий: ОБСЕ в Восточной Украине

Прошлый год стал для гражданской миссии испытанием на способность работать в зоне военных действий. Из-за отсутствия прогресса в реализации Минских соглашений дипломатические инициативы были омрачены изменением военной ситуации. В результате гражданские лица и Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине (СММ) попали под перекрестный огонь. Это даже привело к гибели одного из членов миссии. В этой статье обсуждаются политические и оперативные проблемы, с которыми сталкивается ОБСЕ в урегулировании конфликта в Украине и вокруг нее, особенно в Донбассе.

## Урегулирование конфликтов, укрепление доверия

Австрия, принявшая председательство в ОБСЕ 1 января 2017 г., назвала двумя из трех основных приоритетов «урегулирование вооруженных конфликтов» и «укрепление доверия» (третий – «борьба с радикализацией и насильственным экстремизмом»). Крупнейший вооруженный конфликт в регионе ОБСЕ, оказывающий большое влияние на безопасность и сотрудничество, – кризис в Украине и вокруг нее. Поэтому председательствующая сторона отнеслась к его урегулированию как к высшему приоритету.

Важность этой проблемы продемонстрировал тот факт, что Действующий председатель – министр иностранных

дел Австрии Себастьян Курц – приехал в Украину 3 и 4 января сразу же после вступления в должность. Он побывал в Днепре, а затем на военном вертолете отправился в Мариуполь и посетил линию соприкосновения у села Пищевик. Там он встретился с украинскими правительственными чиновниками, наблюдателями СММ, работниками гуманитарных служб и местными жителями. Его главный вывод заключался в том, что ОБСЕ необходимо расширить свое присутствие на местах: увеличить число наблюдателей (с 700 до 1000), открыть более передовые патрульные базы и более эффективно использовать технологии. Это позволило бы расширить зону действия миссии и усилить круглосуточный контроль.

Австрийцы реалистично сочли, что политическое урегулирование кризиса в год их председательства маловероятно. Поэтому они решили сосредоточить внимание на улучшении благосостояния людей, наиболее затронутых конфликтом.

## Углубление разобщенности

В первые месяцы 2017 г. возросла дистанция между общинами, живущими по разные стороны линии соприкосновения. В конце января группа украинских ветеранов войны заблокировала железнодорожные линии, жизненно важные для транспортировки угля из Донецка и Луганска в остальную Украину. Дешевый антрацитовый уголь, добываемый исключительно на востоке, важен для украинской энергетики и металлургии. Несмотря на войну, поезда с углем двигались с востока на запад. Но в начале 2017 г. три из четырех веток, пересекающих линию соприкосновения, были перекрыты. Это привело к экономическим трудностям для обеих сторон.

В отместку лидеры так называемых «Донецкой народной республики» (ДНР) и «Луганской народной республики»

(ЛНР) 27 февраля выступили с заявлением, в котором предупредили, что если блокада не будет снята до 1 марта, то на предприятиях под украинской юрисдикцией (в составленном ими списке таких оказалось около сорока[1]) будет введено «внешнее управление». В тот же день «глава государства» ДНР Александр Захарченко подписал «указ», объявляющий линию соприкосновения «государственной границей» между ДНР и Украиной. Менее чем за две недели до этого, 18 февраля, президент России Владимир Путин издал указ о признании в Российской Федерации документов и паспортов транспортных средств, выданных на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей. Это было похоже на ползучую политику «установления границ»; сходная тактика использовалась в других частях постсоветского пространства, таких как Южная Осетия.

Ухудшение политического климата сопровождалось опасным ростом насилия. 19 января Главный наблюдатель СММ Эртурул Апакан предупредил Постоянный совет ОБСЕ о том, что ситуация в сфере безопасности в Донецкой и Луганской областях ухудшается. Специальный представитель Действующего председателя ОБСЕ Мартин Сайдик предупредил об «опасной нисходящей спирали». СММ сообщила о заметной интенсификации применения оружия, запрещенного Минскими соглашениями, в том числе реактивных систем залпового огня и другой артиллерии. Чуть более недели спустя еще более усилились боевые действия в районе Авдеевки, Ясиноватой и Донецкого аэропорта. 1 февраля СММ зафиксировала более десяти тысяч взрывов (самое большое количество, когда-либо зафиксированное миссией за сутки), более девяти тысяч из которых были в районе Авдеевки и Ясиноватой. Главный наблюдатель призвал к немедленному прекращению огня.

Несмотря на боевые действия и морозную зиму, мирные жители старались вести обычную жизнь. Но это становилось все труднее. В результате обстрелов часто отключались газ, вода и электричество. Почти ежедневно СММ сообщала, что несколько тысяч человек стоят в

очереди на немногочисленных пунктах перехода линии соприкосновения. Во многих случаях пенсионерам приходилось часами ждать на лютом морозе, чтобы получить причитающуюся им от государства пенсию. Другие пытались с тяжелым багажом перейти через частично разрушенный мост в Станице Луганской.

Ситуация на местах далека от того, что предусмотрено Минскими соглашениями, в которых говорится о полном восстановлении социально-экономических связей. Это было полной противоположностью той экономической связанности, которой пыталась способствовать ОБСЕ. Настала настоящая разобщенность.

Гражданские лица все чаще попадали под перекрестный огонь. В первой половине 2017 г. число жертв среди гражданского населения – как непосредственно в результате боевых действий, так и из-за мин, неразорвавшихся боеприпасов или самодельных взрывных устройств – оказалось вдвое больше, чем за первые шесть месяцев 2016 г. Миссии приходилось почти ежедневно отслеживать сообщения о жертвах среди гражданского населения или повреждении гражданского жилья. Усталые и разгневанные гражданские лица по обе стороны линии соприкосновения неоднократно спрашивали наблюдателей: «Когда это, наконец, закончится»? Сотрудники миссии задавались тем же вопросом.

## Политический тупик

За прошедший год в процессе урегулирования сколько-нибудь значительного прогресса не было. Нормандская группа (в составе Франции, Германии, Российской Федерации и Украины) обсуждала «дорожную карту» по выполнению Минских соглашений, но она так и не была воплощена в жизнь. Не соблюдались даже некоторые из базовых положений. И что самое серьезное, многие из

ежедневных нарушений режима прекращения огня были связаны с оружием, запрещенным Минскими соглашениями, которое должно было быть выведено в 2015 г. Кроме того, не состоялось отведение сил, несмотря на рамочное решение об отведении (начиная с районов Золотого, Станицы Луганской и Петровского), заключенное 21 сентября 2016 г. Не произошло и разминирование; стороны даже не предоставили СММ карты районов предполагаемых или подтвержденных минных полей, несмотря на неоднократные просьбы главы миссии.

Основная дилемма заключается в том, что украинская власть решила не делать новых шагов в направлении местных выборов или расширения самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, пока не будет достигнута безопасность и полный контроль над государственной границей, а Российская Федерация и «лидеры» «отдельных районов Донецкой и Луганской областей» настаивали на конституционной реформе, большей децентрализации и особом статусе для этих регионов как необходимом условии стабильности.

Австрийское председательство в ОБСЕ, не будучи частью «нормандского формата», имело лишь ограниченное политическое влияние на процесс урегулирования. Действующий председатель Курц в январе посетил Киев и Москву для проведения консультаций на высоком уровне; были налажены регулярные контакты на различных уровнях между Председателем и всеми странами Нормандской группы, а также другими ключевыми игроками, такими как США.

Трехсторонняя контактная группа (ТКГ) под председательством посла Мартина Сайдика регулярно проводит свои заседания в Минске. По сути, это единственный инклюзивный консультативный орган, занимающийся кризисом. Группа предприняла несколько попыток добиться заключения сезонных соглашений о прекращении огня (например, в начале учебного года в сентябре 2016 г., на Рождество и в период сбора урожая летом 2017 г.), но все они были недолговечны. Велись интенсивные переговоры по

обмену пленными. Кроме того, были предприняты усилия по обеспечению устойчивого функционирования водопровода, который снабжает более двух миллионов человек по обе стороны линии соприкосновения, и того, чтобы бои не затрагивали критически важную инфраструктуру. Но обе стороны не проявили большой политической воли к решению этих вопросов. Их встречи превращались в ожесточенный обмен обвинениями. В результате в работе ни одной из четырех рабочих групп ТКГ (по вопросам безопасности, гуманитарным, экономическим и политическим вопросам) значительного прогресса достигнуто не было.

В отсутствие политического или дипломатического прогресса вакуум на местах заполнила военная динамика.

## Еще больше глаз и ушей?

В результате вместо наблюдения за прекращением огня и проверки вывода вооружений СММ фиксировала несоблюдение договоренностей.

Для расширения масштабов и повышения эффективности своей деятельности по мониторингу СММ стремилась увеличить свой бюджет. После нескольких недель переговоров 16 марта 2017 г. решением Постоянного совета был утвержден бюджет СММ. Бюджет увеличился по сравнению с предыдущим годом почти на 7% и достиг €105,5 млн. Учитывая настроения жесткой экономии, преобладающие среди большинства государств-участников, и жаркие дебаты по поводу регулярного единого бюджета ОБСЕ, такое увеличение бюджета можно считать значительным достижением. Это продемонстрировало то значение, которое государства-участники придают работе СММ.

Выделенные ресурсы позволили миссии увеличить площадь своего присутствия, увеличить число наблюдателей и приобрести больше техники, включая дополнительные камеры (такие, как тепловизоры для ночного наблюдения),

больше беспилотных летательных аппаратов малой и средней дальности, акустические датчики (впервые) и даже беспилотные летательные аппараты большой дальности.

Последние – чрезвычайно дорогостоящие – стали предметом горячего обсуждения в процессе формирования бюджета, так как некоторые страны стремились получить такие активы для повышения прозрачности в районах, к которым затруднен доступ для наземных патрулей (к примеру, вблизи российско-украинской границы), в то время как другие сомневались в том, что эффект от их применения оправдает расходы.

Первый опыт СММ в применении БПЛА дальнего радиуса действия (при помощи австрийской компании) стал поучительным, так как оказалось, что БПЛА не могли летать в определенных погодных условиях (включая туман и морозы), а некоторые из них были сбиты, в результате чего поставщик расторгнул контракт из-за чрезмерного риска. Поэтому в бюджете на 2017/18 гг. была разработана формула, предусматривающая выделение определенной суммы средств для проведения тендера. После определения поставщика необходимо обеспечить добровольные взносы, чтобы компенсировать разницу (что включает в себя соглашение о распределении рисков с поставщиком).

Бюджет был также призван укрепить административную основу миссии. Быстрый рост числа наблюдателей в последние три года не сопровождался соответствующим расширением жизненно важных вспомогательных функций. В связи с этим были созданы новые административные должности и несколько должностей технической поддержки, чтобы миссия могла справляться со значительным увеличением объема информации, которую она собирает или получает (например, спутниковые снимки). Эти «технические наблюдатели», как их называли, были организованы в новый Центр технического мониторинга, который включал группу управления информацией, наблюдателей, следящих за камерами, и оперативный центр. СММ даже по стандартам ООН или ЕС стала передовой миротворческой операцией.

Основная логика работы миссии заключается в том, что она должна видеть и быть видимой. Это требует сочетания технических решений (особенно в труднодоступных районах и при наблюдении в ночное время) и работы наблюдателей. Как нередко повторял глава миссии, «самое важное – присутствовать».

Исходя из этого и стремясь сократить число «белых пятен», миссия стремилась открыть новые передовые базы патрулирования после переоснащения в соответствии с новыми, более строгими стандартами безопасности. Одна из них была открыта в Попасной в конце июня, а открытие двух других – в Счастье и Станице Луганской – было запланировано на осень 2017 г. Передовые базы патрулирования обеспечивают более широкий доступ в зону безопасности, обеспечивают ночной мониторинг, улучшают контакты с местным населением и сокращают время поездок в пограничные районы.

Следует напомнить, что около 400 километров украинской границы не контролируется правительством. Патрули СММ регулярно пытаются получить доступ к контрольно-пропускным пунктам в этих районах границы. Миссия наблюдателей ОБСЕ на российских контрольно-пропускных пунктах Гуково и Донецк осуществляет мониторинг пунктов пересечения границы в этих двух точках. 19 постоянных международных сотрудников ведут наблюдение на пунктах пропуска круглосуточно. Но они не имеют права обыскивать автотранспорт. Все усилия по расширению района деятельности этой миссии были сорваны Российской Федерацией.

## Усиление обструкции

К несчастью, инвестиции в большее число наблюдателей и технологии не привели к снижению уровня насилия; они лишь расширили возможности миссии по оценке

несоблюдения договоренностей. В первые несколько недель 2017 г. миссия ежедневно сообщала о сотнях, а то и тысячах нарушений режима прекращения огня.

Все чаще объектом нападений становилась сама СММ. Несколько раз в неделю патрули сталкивались с агрессивным поведением и оскорблениями, а иногда даже попадали под обстрел. Иногда после обстрелов приходилось возвращаться на базу. Принадлежащие СММ беспилотники малой и средней дальности подвергались обстрелу, их также лишали управления с помощью электронных средств. На брифинге по вопросам безопасности для государств-участников в марте заместитель главы миссии Александр Хуг предупредил о «неуправляемых рисках» для наблюдателей.

Миссия также стала объектом дезинформационной кампании – в основном на неподконтрольных Украине территориях, – в ходе которой ее обвиняли в шпионаже и оказании помощи украинским властям, а также в неспособности остановить боевые действия или улучшить жизнь населения Донбасса.

Кроме того, участились случаи отказа в доступе патрулям СММ, особенно в районах, не контролируемых правительством. Это стало серьезным препятствием для работы миссии. Как предупреждал ее глава, цель работы СММ заключается не только в установлении фактов: «Она заключается в проверке соблюдения или несоблюдения договоренностей. Но без доступа СММ не может это проверить и обе стороны лишаются доверия к процессу»[2].

## Потеря невинности

23 апреля произошел инцидент, который потряс миссию и все сообщество ОБСЕ до глубины души. В то утро патруль СММ в составе двух бронетранспортеров ехал по проселочной дороге в районе села Пришиб (34 км к северо-

западу от Луганска). Прежде СММ уже пользовалась этой дорогой, расположенной вблизи линии соприкосновения на территории, контролируемой ЛНР. В 11:17 один из автомобилей СММ был серьезно поврежден взрывом. В результате взрыва погиб американский фельдшер Джозеф Стоун. Это был первый случай, когда кто-то из персонала ОБСЕ был убит при исполнении обязанностей[3]. Два других члена миссии, ехавшие в автомобиле, – женщина из Германии и мужчина из Чехии – были ранены и эвакуированы.

В результате этого трагического инцидента было решено, что до дальнейшего уведомления как пешее, так и мобильное патрулирование будет осуществляться только по заранее расчищенным бетонным или асфальтированным дорогам. Это причинило некоторые трудности: был затруднен доступ к некоторым удаленным камерам СММ и некоторым пограничным районам, пришлось сократить число инспекционных посещений складов вооружений, добраться до которых можно только по грунтовым дорогам, и ограничить использование БПЛА малой и средней дальности, которые требуют мягких посадочных площадок.

В более общем плане задача состояла в том, чтобы принять меры по повышению безопасности членов миссии, не ставя под угрозу способность миссии выполнять ее функции. В частности, несмотря на усиление мер безопасности, миссия лишь незначительно сократила число патрулей на востоке страны (примерно до 45 патрулей в день). В то же время до завершения расследования инцидента было приостановлено привлечение новых наблюдателей.

Почти сразу же Служба внутреннего надзора ОБСЕ начала внутреннее расследование. Кроме того, 27 апреля Постоянный совет призвал к «быстрому, тщательному и беспристрастному расследованию» этого инцидента. На следующий день Председатель поручил Генеральному секретарю сформировать независимую группу экспертов для проведения судебно-медицинской экспертизы на месте взрыва. Так как секретариату не хватает специалистов в

этой области, а также для обеспечения независимости расследования секретариат обратился с просьбой провести расследование к Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов.

Смерть Джозефа Стоуна заставила некоторые государства задаться вопросом, не достигла ли ОБСЕ пределов того, что может сделать гражданская миротворческая операция в зоне военных действий. Но предложений отозвать наблюдателей СММ с востока Украины не было. Боевой дух внутри миссии остается высоким.

Можно указать на некоторые недостатки СММ, но никаких жизнеспособных альтернатив нет: на миротворческую операцию ООН, скорее всего, наложит вето Российская Федерация; миссия ЕС, вероятно, не получит доступ в районы, не находящиеся под контролем правительства, в то время как прекращение присутствия ОБСЕ будет означать конец любого международного присутствия в регионе. Поэтому приоритетом для нас было обеспечение безопасности наблюдателей при сохранении присутствия СММ в регионе.

Несмотря на этот трагический инцидент и единодушный призыв государств-участников уважать мандат СММ и обеспечить наблюдателям безопасный и надежный доступ на всю территорию Украины, а также осуждение угроз в адрес наблюдателей СММ и повреждения ее имущества, угрозы в адрес наблюдателей продолжались. В действительности они даже увеличились. В среднем раз в три дня патрульных пытались прогнать или обстреливали, их пытались окружить вооруженные люди (часто пьяные), им отказывали в доступе. 5 мая был случай, когда сотрудница миссии подверглась сексуальным домогательствам. Большинство инцидентов произошло в районах, не контролируемых правительством. Кроме того, продолжались регулярные обстрелы БПЛА миссии и попытки глушить радиосвязь с ними.

Председательствующая сторона и многие государства-участники охарактеризовали такое поведение как

«неприемлемое», регулярно призывали стороны гарантировать безопасность наблюдателей и предупреждали, что виновные будут привлечены к ответственности.

Однако, когда миссия сообщила о таких инцидентах в Совместный центр по контролю и координации режима прекращения огня, почти никаких последующих действий или последствий для виновных не было. Это симптом отсутствия подотчетности сторон.

## Отсутствие подотчетности

Совместный центр по контролю и координации режима прекращения огня (СЦКК) неожиданно вырос, как гриб, в конце сентября 2014 г., когда на восток Украины прибыли несколько десятков российских офицеров с повязками «ОБСЕ», хотя они не работали на Организацию.

Центр быстро развился в двустороннюю инициативу украинского и российского генеральных штабов. В его состав входят около 75 офицеров с обеих сторон, штаб находится в Соледаре Донецкой области. Российские офицеры сменяются каждые три месяца.

У СЦКК есть двадцать офисов с группами наблюдателей, а также наблюдательные пункты в Луганской и Донецкой областях. Российские и украинские наблюдательные группы по-прежнему расположены в двенадцати местах. Но они почти никогда не проводят совместных патрулей и не обмениваются информацией.

ОБСЕ не входит в СЦКК, но с апреля 2016 г. прикомандировала к штаб-квартире СЦКК шесть сотрудников связи. Кроме того, высшее руководство СММ и старшие офицеры Центра регулярно обмениваются визитами и поддерживают контакты (в частности, в форме телефонных переговоров и видеоконференций).

Роль СЦКК не всегда ясна, так как он не имеет мандата или определенного круга полномочий. Тем не менее приложение

2015 г. к Пакету мер по реализации Минских соглашений делегирует ему задачи содействия обеспечению полного прекращения огня вдоль линии соприкосновения, обмена информацией с СММ ОБСЕ, быстрого реагирования на препятствия для мониторинга и проверки сообщений СММ, а также обеспечения безопасности наблюдателей ОБСЕ. Пока за три года СЦКК не зафиксировал ни одного нарушения режима прекращения огня и ничего не предпринял для расследования действий, направленных против СММ.

Согласно решению Трехсторонней контактной группы от 3 марта 2016 г., СЦКК должен осуществлять общую координацию работы по разминированию и соблюдение режима прекращения огня в ходе разминирования. В его функции входит также обеспечение запрета учений с боевой стрельбой. Опять же, никакого заметного прогресса ни в одной из этих областей достигнуто не было.

По сравнению с совместными военными комиссиями в других точках мира, включая Колумбию, Непал и Южный Судан, СЦКК имеет ряд серьезных недостатков. Это отсутствие определенного круга полномочий, частая ротация кадров, почти полное отсутствие связи с политическим процессом, неучастие «повстанческих» групп (и, следовательно, отсутствие у них заинтересованности), отсутствие согласованных сторонами данных или записей и фундаментальное отсутствие доверия и связи.

Одна из немногих областей, в которых СЦКК оказался полезен, – это содействие восстановлению основных объектов инфраструктуры вблизи линии соприкосновения. Работая в тесном сотрудничестве с СММ, СЦКК часто выступал посредником в местных соглашениях о прекращении огня, которые позволяют СММ осуществлять зеркальное патрулирование, то есть одновременное патрулирование по обе стороны линии соприкосновения по соглашению с украинскими и российскими представителями в СЦКК и сторонами на местах. Такое патрулирование предназначено для открытия «окон тишины», во время которых может проводиться ремонт критически важных

объектов инфраструктуры – линий электропередач, газопроводов и водопроводов. Зеркальное патрулирование усиливает чувство защищенности у ремонтников и повышает уверенность сторон в том, что «окна тишины» – не прикрытие для продвижения вперед или строительства оборонительных позиций.

Хороший пример появился в начале февраля 2017 г., когда интенсивные обстрелы повредили линии электропередач, снабжающие электроэнергией Донецкую станцию фильтрации воды и Авдеевский коксохимический завод, обеспечивающий город отоплением. Под угрозой эвакуации оказалось около 22 тыс. человек – все население города Авдеевки, в морозную погоду оставшегося без воды и отопления. СММ вмешалась, организовав интенсивные переговоры в опасных условиях, чтобы рабочие смогли добраться до сильно заминированного района на линии соприкосновения. Возобновлявшееся насилие несколько раз прерывало ремонт. «Это было похоже на «День сурка», – вспоминал заместитель главы миссии Александр Хуг. – Наши наблюдатели день напролет работали, чтобы обеспечить ремонт, только чтобы на следующее утро проснуться и узнать, что линии электропередач опять обстреляли»[4]. После пяти дней неустанных усилий и интенсивного посредничества на местах подача электричества была восстановлена и чрезвычайная гуманитарная ситуация была предотвращена[5]. Аналогичным образом в июле 2017 г. СЦКК и СММ тесно сотрудничали с бригадами по разминированию и коммунальными предприятиями при ремонте высоковольтных линий между Михайловкой и Алмазной на неподконтрольной правительству Украины территории. Эти линии не функционировали в течение трех лет. Ремонт позволил улучшить качество электроснабжения более 150 тыс. человек. Такие зеркальные патрули – малоизвестный, но весьма ценный аспект работы СММ.

## Снижение риска катастроф

Зеркальные патрули – часть более широких усилий, направленных на снижение уязвимости критически важной инфраструктуры. СММ регулярно докладывала о потенциальных экологических опасностях, особенно вблизи линии соприкосновения. Например, 24 февраля снаряд попал в зону хранения хлора в Донецком фильтрационном центре, где находились семь или восемь больших (900 кг) баллонов с хлором. Если бы хотя бы одна из этих емкостей взорвалась, выброс ядовитого газа убил бы тысячи людей в радиусе нескольких километров.

Сообщалось также о боевых действиях в этом промышленном регионе вблизи химических заводов, металлургических заводов и электростанций. Повреждение любого из этих объектов может привести к гуманитарной и экологической катастрофе по обе стороны линии соприкосновения. Поэтому обсуждались пути недопущения сторон к таким объектам, например, путем создания «безопасных зон».

Существует такая долгосрочная, медленно тлеющая проблема, как судьба закрытых угольных шахт региона. Повышение уровня грунтовых вод в заброшенных шахтах может отравить грунтовые воды и реки, вызвать взрывы метана или даже землетрясения.

Эти вопросы регулярно обсуждались в Трехсторонней контактной группе, но из-за мелочных ссор был достигнут незначительный прогресс в их решении. Тем не менее, учитывая серьезность проблемы и тот факт, что загрязнение окружающей среды или стихийное бедствие затронет людей с обеих сторон, Австрия в период своего председательства в ОБСЕ продолжала настаивать на принятии мер по предотвращению бедствия и устранению долгосрочных экономических, экологических и гуманитарных последствий этой в самом буквальном смысле слова токсичной ситуации.

# Заключение: Мира, который можно было бы сохранить, нет

В заключение председательствующая в ОБСЕ австрийская сторона подчеркнула как ограничения для деятельности Организации в Украине, так и открывающиеся перед ней возможности.

С одной стороны, отсутствие прогресса в выполнении Минских соглашений и отсутствие подотчетности обеих сторон привели к тому, что на протяжении всего года продолжается конфликт низкой интенсивности. Это затрудняет улучшение общей обстановки в регионе ОБСЕ, усугубляет тяготы для людей на востоке Украины и создает риск для наблюдателей ОБСЕ.

С другой стороны, Австрия сохраняла этот вопрос в повестке дня ОБСЕ. Она созвала ряд специальных заседаний Постоянного совета для рассмотрения неотложных вопросов, стремилась сохранить решительную, основанную на консенсусе поддержку СММ (особенно при принятии бюджета и после трагического инцидента 23 апреля) и работала с миссией и секретариатом над укреплением технических возможностей СММ в области мониторинга. Австрийское председательство также уделяло особенно пристальное внимание тому, во что обходится конфликт жителям региона, подчеркивая тяжелое положение гражданского населения и стремясь предотвратить экологическую катастрофу.

Кроме того, ежедневные непредвзятые доклады миссии – даже в постоянно усложняющихся условиях – продолжали служить для международного сообщества уникальным источником информации об этом в значительной степени забытом конфликте. Можно также утверждать, что СММ способствовала сдерживанию конфликта, а ее присутствие обеспечило наблюдение всем сторонам.

Но этого недостаточно. Что нужно, чтобы стороны прекратили стрельбу, вывели оружие и отошли от линии соприкосновения? Минские соглашения призваны стабилизировать ситуацию, но это не основа мирного процесса. Как мы представляем себе устойчивый мир в регионе? И как это может быть связано с более широкой стратегией укрепления доверия и сотрудничества между Россией и Украиной – и в более широком плане между Россией и Западом?

Вкратце, СММ хорошо справляется с тем, что она может сделать, – особенно если учесть, насколько резко ухудшилась ситуация в области безопасности с момента учреждения миссии в марте 2014 г. Но пока не установится перемирие, СММ будет продолжать следить не за прекращением огня, а за его несоблюдением, оставаясь в обстановке повышенного риска. Как долго государства-участники будут готовы мириться с рисками и издержками гражданской операции в зоне военных действий?

Кроме того, чем дольше будет продолжаться кризис, тем больше будет убито и ранено ни в чем не повинных гражданских лиц. Критическая инфраструктура будет оставаться под угрозой. И будет зияющая рана и в боку Украины, и в сердце Европы.

Поэтому жизненно важно, чтобы все те, кто имеет влияние и заинтересован в мире, активизировали свои усилия по прекращению боевых действий и решению проблем, приведших к возникновению этого конфликта. И крайне важно, чтобы в этом процессе принимали конструктивное участие стороны конфликта. Иначе в Европе не будет ни безопасности, ни сотрудничества.

## *Примечания:*

**1.** Одним из таких активов стала гостиница Park Inn в Донецке, где находится штаб-квартира СММ.
**2.** Цит. по: OSCE Chairmanship/OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine. No alternative but to reduce risk of military escalation in eastern Ukraine, say OSCE Chair's Special Representative Sajdik and Chief Monitor Apakan. Vienna, 5 April 2017. // http://www.osce.org/chairmanship/309976.
**3.** Джозеф Стоун был посмертно награжден медалью ОБСЕ.
**4.** Интервью с автором. 6 июля 2017.
**5.** См.: ОБСЕ. Зеркальное патрулирование ОБСЕ: проблески надежды на востоке Украины. 12 апреля 2017 г. // https://www.osce.org/ru/node/349146.

*Пал Дунай*

# Украина: страна, которую невозможно завоевать, но нельзя потерять

С конца 2013 – начала 2014 гг. в Украине разразился широко известный конфликт. Он начался как внутренний спор о долгосрочной политико-экономической стратегии страны: о том, должна ли Украина повернуться на Восток или на Запад, и на кого ей ориентироваться в политике — на Москву или на Брюссель и Вашингтон. Украина встала перед этим выбором не впервые. В других условиях тот же вопрос возник десятилетием раньше, когда в ходе Оранжевой революции украинский народ смог выразить свою волю и отразить ее в результатах президентских выборов. Но на тот момент было не так очевидно, как сейчас, что речь идёт о выборе между двумя моделями. Россия тогда еще не применяла силу, чтобы ограничить суверенитет бывших советских республик, не создавала «независимые государства» из самопровозглашенных образований и не аннексировала территорию, с правовой точки зрения принадлежащую другому суверенному государству. До таких крайних методов, как посягательство на территориальную целостность суверенных государств на постсоветском пространстве, Москва все же не доходила, довольствуясь ограничением их политической независимости.

Украина — второе по численности населения и третье по размеру территории государство, образовавшееся после распада Советского Союза. Она граничит с тремя бывшими советскими республиками и четырьмя членами Евросоюза и НАТО. Украина — не единственное государство, оказавшееся в таком двойственном положении между Востоком и Западом. Белоруссия и Молдавия находятся в похожей ситуации. У России, Украины и Белоруссии есть

еще одна общая черта: это три славянских государства из числа бывших республик СССР. В свою очередь, три государства Южного Кавказа, входящие наряду с Украиной, Белоруссией и Молдавией в Восточное партнерство ЕС, расположены дальше от новой линии раскола между Востоком и Западом и принадлежат к другой культурной и лингвистической среде. Они не граничат с ЕС, и только два из них — Азербайджан и Грузия — имеют общую границу с РФ. Армения не соседствует ни с ЕС, ни с Россией. Все три государства Южного Кавказа имеют общую границу с членом НАТО — Турцией (Азербайджан — через свой эксклав Нахичевань). Украина — самая большая и самая густонаселенная из стран Восточного партнерства. С её территорией более 600 тыс. км$^2$ и населением в 44 млн чел. (в обоих случаях с учетом Крыма) Украину следует считать европейским государством среднего размера, даже если ей недостает некоторых других атрибутов сильных держав. В то же время, у трёх славянских государств (России, Украины и Белоруссии) — в той или иной форме — более долгая история сосуществования друг с другом, чем с любой из бывших советских республик.

Почти три века назад Вольтер написал в своей книге о короле Швеции Карле XII: «Украина всегда хотела быть свободной, однако, окруженная со всех сторон Московией, владениями султана и Польшей, принуждена была искать для себя защиты в лице властителя какой-либо из сих трёх держав»[1]. Возникает соблазн спросить: что же, кроме имен потенциальных покровителей, изменилось с начала XVIII века.

Государства, не принадлежащие к числу великих мировых держав, могут выбирать разные способы обеспечения собственной безопасности и построения международных отношений. Они могут искать покровительства у той или иной великой державы и, хотя им приходится платить за это ограничением суверенитета, получать некоторую выгоду. Они также могут искать защиты у группы государств, вступивших в альянс или другую форму интеграции.

Некоторые государства решают не подстраиваться в своей политике под доминирующее государство и пытаются сохранять мнимый баланс в международных отношениях. Так поступают нейтральные и неприсоединившиеся страны, хотя государства из последней категории могут сочетать два подхода, стремясь к интеграции в одних областях и избегая ее в других (например, неприсоединившиеся страны-члены ЕС, которые в некоторых случаях согласовывают свою политику с НАТО, хотя и не являются ее членами). Некоторые из бывших советских республик также предпочли заявить о нейтралитете, тем самым пытаясь успокоить Москву, но при этом обрести некоторую автономию в международных отношениях. Другие недавно получившие независимость государства достигли того же самого путем «многовекторной внешней политики». С начала XX века выбор, на какую из великих держав ориентироваться, означал также и решение о том, какой общественно-политической и экономической модели следовать. Были случаи, когда государства выбирали такие модели лишь на словах, а на самом деле стремились идти собственным путем. В качестве примера достаточно упомянуть, как нерешительно, а скорее даже откровенно неохотно, Турция заявляет о своей приверженности демократии, Греция — ответственному управлению экономикой, а Венгрия и Польша — демократическим ценностям.

В этой статье мы постараемся обрисовать ситуацию в Украине на сегодняшний день, через четыре года после начала конфликта, а также проанализировать ближайшие перспективы и некоторые потенциальные долгосрочные международные последствия.

## Украина: четыре года спустя

После того как президент Виктор Янукович был отстранен от власти и покинул свой пост и страну, новые

власти энергично начали осуществлять радикальные перемены. С тех пор в стране три раза были проведены выборы: президентские — в мае 2014 г., парламентские — в октябре 2014 г. и региональные — в октябре 2015 г. Созданные в результате этих выборов новые органы власти обрели полную формальную легитимность. По понятным причинам новые легитимные органы не могли действовать на всей территории Украины, так как Крым был в 2014 г. аннексирован Россией, а юго-восток страны —Донецкая и Луганская области — находился под контролем украинских сепаратистов, поддерживаемых Российской Федерацией. В ситуации, когда территориальная целостность государства находится под угрозой, первая задача властей — стремиться к ее восстановлению. Но в случае Крыма эта задача была просто недостижимой, а в сепаратистских регионах Донбасса установить конституционный порядок, равно приемлемый для разнообразных субъектов политики, включая украинское и российское государства, а также сепаратистов, оказалось невозможным.

С тех пор как я наблюдаю за переменами в независимой Украине, у меня сложилось впечатление о ней как о стране, которая не в состоянии справиться со многими свалившимися на неё проблемами. Украина не смогла создать необходимые структуры, добиться устойчивой поддержки населением жизненно важных национальных проектов и продемонстрировать надлежащее национальное единство. Это можно было понять в первые годы после обретения независимости, так как вызовы, с которыми Украина столкнулась на тот момент, были колоссальными и требовали незамедлительного решения. Но это вряд ли может служить оправданием через 26 лет после провозглашения независимости. В течение последней четверти века Киев снова и снова менял покровителей, стараясь обеспечить себе экономическое выживание. Но за этой внешней зависимостью скрывается сложная внутренняя ситуация, связанная с захватом государства олигархическим классом, живущим в симбиозе с политическим истеблишментом и

в значительной мере с ним пересекающимся. Это новая украинская норма. В то же время конфликт с Россией, начавшийся в 2014 г., может упростить стоящий перед Украиной выбор. Население страны может не поддержать возвращение страны в российскую орбиту, хотя Москва безусловно приветствовала бы такое развитие событий. С другой стороны внутри политического истеблишмента есть и те, кто может выступить за такой курс. Такая позиция может быть связана как с их убеждениями, так и с надеждой получить выгоду от российской материальной «поддержки». Стоит признать, что возникший конфликт отодвинул многие аспекты развития Украины после 2014 г. на задний план. Однако важно вкратце рассмотреть и другие изменения, произошедшие в стране, чтобы понять, насколько устойчива ситуация с точки зрения экономических основ и состояния общества. Если мы признаем, что зависимость Украины от внешних сил и возникшая из-за этой зависимости нестабильность — следствие долговременного неправильного управления экономикой и обществом, то необходимо рассмотреть возможность экономической трансформации.

До начала конфликта Украина переживала довольно продолжительный период быстрого экономического роста. Этим она была отчасти обязана разнообразным субсидиям и господству государственного сектора в экономике. Из-за низкой производительности труда и энергоэффективности её успехи были обусловлены внешним финансированием и определенными привилегиями в торговле с Российской Федерацией. В результате, вместо того, чтобы проводить масштабную экономическую модернизацию, Украина пользовалась удачными финансовыми обстоятельствами и распределяла доходы внутри общества и между представителями истеблишмента. Однако уже к 2012–2013 гг. ситуация стала ухудшаться. В 2013 г. дефицит текущего платежного баланса Украины составил 9,2%, а дефицит бюджета — 6,7%; исправить это было невозможно из-за деформированной экономической структуры и низкой

производительности. В этой ситуации готовность России предоставить заем в $15 млрд через покупку украинских гособлигаций в обмен на то, что Киев сохранит политическую ориентацию на Москву и не возьмёт курс на сближение с ЕС, сыграла ключевую роль. Первый транш в размере $3 млрд был перечислен в Центральный банк Украины. Здесь важно обратить внимание на одно сходство между Россией и Украиной: оба государства испытывали явные экономические трудности (в том числе, с замедлением роста ВВП) непосредственно перед тем, как между ними разгорелся конфликт, а Запад и Москва начали вводить друг против друга санкции и контрсанкции. И та, и другая страна склонны объяснять свои проблемы санкциями, хотя в обоих случаях это не вполне соответствует фактам. Само по себе это не так уж важно, но порождает ложное представление о том, что экономические и другие проблемы были вызваны внешними обстоятельствами.

Политический кризис в Украине, аннексия Крыма и острый военный конфликт на юго-востоке Украины привели к значительному снижению объема производства и утечке капитала в 2014 г. Центральный банк Украины перешел к плавающему курсу национальной валюты — гривны, — что повлекло за собой ее многократную девальвацию. Это подняло конкурентоспособность украинского экспорта и таким образом замедлило дальнейшее ухудшение торгового баланса. Импорт при этом стал более дорогим, что способствовало сокращению ввоза потребительских товаров, но в то же время привело к нехватке изделий, необходимых для модернизации экономики. К тому же валютные резервы сократились с $25 млрд до $15 млрд, которых хватило бы на финансирование импорта в течение всего лишь двух месяцев.

Эти факторы усилили зависимость Украины от ее новых партнеров — западных государств, ЕС и международных финансовых институтов. Международный валютный фонд (МВФ) в 2014 и 2015 гг. одобрил несколько кредитов для страны[2]. Впрочем, Киев был не в состоянии в полной мере

воспользоваться готовностью МВФ оказать содействие, так как ситуация в стране не соответствовала ряду условий МВФ — от классических макроэкономических (увеличение конкурентоспособности экспорта, сокращение субсидий, введение бюджетных ограничений, устранение потерь в энергетическом секторе, стабилизация банковской системы) до более широких правовых и социальных (усиление верховенства закона, совершенствование судебной и налоговой систем, более эффективная борьба с коррупцией и отмыванием денег, реформа системы госзакупок, улучшение делового климата). Чтобы иметь возможность обращаться за кредитами МВФ в будущем, Украина также должна была достичь соглашения с частными владельцами украинских евробондов на сумму $19 млрд. Договоренность была достигнута в августе 2015 г.: кредиторы согласились уступить 20% и перенести выплаты с 2015–2016 гг. на 2019 г. и более позднее время. В данном случае МВФ применил новый подход, одобрив растянутый на несколько лет стабилизационный кредит на сумму $40 млрд, который, в дополнение к собственным ресурсам фонда в размере $17,5 млрд, включал в себя ожидаемые взносы от других доноров, в том числе Всемирного банка[3].

Позже, когда оказалось, что Украина откровенно не желает заниматься некоторыми из вышеупомянутых вопросов, в том числе создавать органы для эффективной борьбы с коррупцией, были рассмотрены разные варианты, в том числе полное прекращение сотрудничества с МВФ. Как отметил один эксперт, без средств МВФ резервы Центрального банка Украины будут крайне скудными и, возможно, их не хватит, чтобы покрыть дефицит бюджета. Когда на это отреагирует валютный курс и гривна девальвирует, цена импорта, в том числе природного газа, резко возрастет. Более того, Украине придется выплачивать свои долги без притока новых денежных средств. Следовательно, Украина просто не может позволить себе разорвать отношения с международными финансовыми институтами, хотя к задаче соответствия их ожиданиям она

подходит по-прежнему без энтузиазма, если не с откровенной неохотой. Поэтому противоречивые отношения между Украиной и международными финансовыми институтами будут продолжаться, так как МВФ, на который оказывают давление его ключевые участники, тоже понимает, что не может полностью отказаться от поддержки Киева.

В самые трудные для Украины годы наибольшие тяготы, как это всегда бывает, выпали на долю ее населения[4]. В 2014 г. ВВП Украины уменьшился на 6,6%, а в 2015 г. — еще на 9,8%. Переход к рыночным ценам на энергоносители сильнее всего ударил по самым бедным украинцам, в том числе по многим пенсионерам[5]. Тем не менее, недавние реформы, представляющие собой комплекс мер внутри страны и на международном уровне, отчасти помогли облегчить ситуацию. Внутренние реформы были сосредоточены на политике строгой экономии, но в то же время опирались на сильные стороны украинской экономики, которые удалось сохранить в течение нескольких последних десятилетий. В частности, речь идёт о национальном промышленном потенциале и дешевой, но квалифицированной рабочей силе[6]. В результате недавнего резкого сокращения объема торговли между Украиной и Россией доля ЕС во внешней торговле Украины увеличилась; в течение трех лет подряд он является торговым партнером Украины номер один. Украина, в свою очередь, — 27-й по величине торговый партнер ЕС; в 2016 г. суммарный объем торговли между ними достиг почти €30 млрд. Хотя ЕС экспортирует в Украину больше, чем импортирует из нее, торговые отношения нельзя назвать несбалансированными[7]. Международная поддержка подразумевает непрерывное содействие и кредитование в различных форматах, в том числе кредитные гарантии, благодаря которым Украина пользуется имиджем более надежного должника, а также введение более широкого спектра мер, включая помощь ЕС в достижении соглашения между «Нафтогазом» и «Газпромом» о транзите и экспорте российского газа и договоренность о безвизовом въезде граждан Украины в ЕС

(аналогичный порядок въезда граждан стран ЕС в Украину действует уже несколько лет)[8]. Самым важным на этом направлении стало Глубокое всестороннее соглашение о свободной торговле (DCFTA), вступившее в силу в 2016 г.; оно предполагает, что практически вся торговля между Украиной и ЕС становится беспошлинной[9]. Таким образом, посредством этих усилий Украина теперь более тесно, чем когда-либо, связана с Западом, и в особенности с ЕС, что открывает лучшие перспективы для экономического будущего страны.

Реальную макроэкономическую трансформацию можно считать во многом успешной, но неполной. Ещё в 2016 г. ВВП Украины начал расти, хотя и медленно; ожидается, что эта тенденция продолжится и в ближайшие годы, причем темпы роста будут ускоряться. Тем не менее, в более широком социально-экономическом контексте существуют факторы, которые могут помешать этому процессу. Наиболее серьёзная проблема заключается в том, что Украина при ее теперешнем руководстве не в состоянии преодолеть коррупцию. Подавляющая часть политического истеблишмента сформировалась в коррупционной среде, и у нее нет причин порывать с традицией. Президент однажды даже заявил, что высокий уровень коррупции в стране объясняется «советским менталитетом»[10]. В этом контексте хочется спросить, каким образом Грузия, еще одна постсоветская страна, занимавшая в 2004 г. 133-е место в Индексе восприятия коррупции *Transparency International,* смогла к 2017 г. подняться до 46-го места. В отличие от Грузии позиции Украины в Индексе за последние три года в целом не изменились: страна находилась на 142-м месте в 2014 г., 130-м — в 2015 г., 131-м — в 2016 г. и 130-м — в 2017 г.[11] При том, что в разные годы список включал в себя от 168 до 180 государств, результаты не назовешь обнадеживающими: это один из худших показателей в Европе; в 2017 г. позади Украины оказалась лишь Российская Федерация. Политики, инвесторы и эксперты много раз привлекали к этому внимание. Так, бывший вице-президент США Джозеф

Байден пользовался любой возможностью, чтобы обсудить эту проблему. Выступая в Верховной Раде (парламенте Украины), он подробно остановился на этой теме и отметил, что «нельзя назвать ни одного демократического государства в мире, где повсюду присутствовала бы раковая опухоль коррупции. Вы не назовете ни одного. Коррупция и демократия абсолютно несовместимы. И недостаточно основать новое антикоррупционное бюро и назначить специального прокурора по борьбе с коррупцией»[12]. Как обычно, США подкрепили свои слова действиями, выделив около $190 млн для борьбы с коррупцией, о которой говорил Байден. Во время своего последнего визита в Киев в январе 2017 г. вице-президент США вновь затронул эту тему. У проблемы есть как внутренний, так и международный аспект. В долгосрочной перспективе коррупция искажает экономику, услуги становятся неоправданно дорогими, а их качество падает. Органы государственной власти преследуют свою собственную выгоду, законодательная ветвь не служит интересам общества (парламентарии либо уже коррумпированы, либо могут быть коррумпированы), а затронутая коррупцией судебная власть не обеспечивает защиту общества, а соучаствует в беззаконии. Помимо внутренних последствий, это ослабляет устойчивость государства в международных отношениях. Это особенно опасно в ситуации, когда главный внешний противник прекрасно знает Украину, имеет хорошие связи с членами её истеблишмента, без колебаний использует разнообразные методы усиления своего влияния на украинскую политику, а в отношениях с некоторыми другими государствами уже продемонстрировал, что опора на коррупционные средства для него — обычная практика.

Коррупция остается самым спорным вопросом в украинской политической повестке дня. С весны 2014 г. были выдвинуты различные (как наивные, так и амбициозные) инициативы на этом направлении. Началось все с расплывчатой идеи тогдашнего премьер-министра Арсения Яценюка: он предложил назначить в каждом министерстве

замминистра, ответственного за борьбу с коррупцией. Позже членов парламента обязали декларировать свое имущество, в результате чего появилось несколько анекдотических свидетельств состояния дел в украинской политике[13]. Недавно возникло много острых споров вокруг Национального антикоррупционного бюро Украины (НАБУ), Специализированной антикоррупционной прокуратуры (САП) и Высшего антикоррупционного суда. Международное сообщество, включая международные организации, сочло такие институты необходимыми, полагая, что правоохранительные органы и обычные суды политически зависимы и замешаны в коррупции. Когда же НАБУ и САП попытались «провести чистку» правоохранительных органов и судебной системы, те стали искать политическую поддержку на высшем уровне, предлагая ликвидировать антикоррупционные институты, несмотря на то, что в долгосрочной перспективе эта неразрешенная проблема может повредить попыткам Украины заручиться большей международной поддержкой и, в конечном счете, стать частью западного сообщества. МВФ пристально наблюдал за процессом и обратил внимание украинских властей на рекомендации Венецианской комиссии, а также на опасности, которые повлечет за собой затягивание начала работы антикоррупционного суда. Очевидно, что независимость судебной системы и правоохранительных органов в Украине остается под большим сомнением. Еврокомиссия также выразила сомнения относительно законопроекта. Таким образом, оба важнейших с финансовой точки зрения участника МВФ оказались на одной стороне.

## Состояние конфликтов на территории Украины

Второе Минское соглашение, достигнутое в феврале 2015 г., создало основания для передачи власти территориям, где

были провозглашены так называемые Донецкая и Луганская народные республики. В законопроекте, основанном на этом соглашении, сказано, что «особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются специальным законом»[14]. Многие считали, что эта норма была навязана Украине извне, поэтому против нее возражали определенные «патриотические» силы в стране. Другие силы, в том числе поддерживаемые Россией сепаратисты, были также недовольны законопроектом, так как он предусматривал, что местные выборы должны быть проведены в соответствии с Конституцией Украины и в присутствии международных наблюдателей, в том числе от ОБСЕ и Совета Европы[15]. Этот пункт представляет проблему и для самой Украины, так как в законе установлено, что выборы могут быть проведены только тогда, когда в регионе будет достигнут достаточный уровень безопасности. Хотя ситуация с безопасностью в Донецкой и Луганской областях улучшилась и после подписания Второго Минского соглашения острый конфликт превратился в конфликт малой интенсивности, положение нельзя назвать стабильным и, следовательно, выборы не могут быть проведены. Остается неясным, кто должен обеспечить безопасность: Киев, которому официально принадлежит суверенитет над Донецком и Луганском; сепаратисты, которые контролируют территорию; или Российская Федерация, которая оказывает последним широкую, в том числе военную поддержку, которую она отрицает[16]? Ситуация идеально подходит для взаимных обвинений.

Следующая проблема связана с тем, что условия для такого в высшей степени спорного решения, как передача власти территориям, которые Киев фактически не контролирует, становятся всё менее благоприятными. Как объявил президент Порошенко, выборы в Украине пройдут в 2019 г. (и не раньше)[17]. Крайне маловероятно, что украинские радикальные силы, утверждающие, что власти «распродают страну», пойдут на какие-либо

уступки. Для теряющего влияние силового блока в Киеве, по-прежнему зависимого от России, оба этих условия представляют проблему. Подобное урегулирование выглядит маловероятно и еще по одной причине: будет ли в интересах Киева «замораживание» конфликта на юго-востоке Украины? Какие рычаги влияния останутся у Киева, если он больше не будет в центре геостратегического конфликта[18]?

Хотя конфликт вносит вклад в повышение заметности Украины на международной арене, а также играет важную роль для обеспечения поддержки и легитимизации правительства, сражающегося с внешним противником, партнеры Киева не всегда поддерживают решительную позицию государства. Администрация Обамы неоднократно давала понять, что было бы неплохо вывести процесс передачи власти из тупика[19]. Неясно, были ли эти заявления нацелены на достижение более конструктивных отношений с Москвой — партнером, сотрудничество с которым было необходимо в самых важных областях, начиная с локальных конфликтов (Сирия, Иран, Северная Корея) и заканчивая ядерным оружием, космическими исследованиями и борьбой с терроризмом. Или же такая позиция могла быть и более непосредственно связана с конфликтами в Украине: а именно, с надеждой на то, что Россия признает, что своей поддержкой сепаратистов в Донбассе она не добьется ничего, кроме тупиковой ситуации, и, следовательно, начнет искать компромисс, который хоть и приведет к ослаблению политической независимости Киева, но не будет угрожать территориальной целостности Украины[20]. Возможно также, что Вашингтон убеждал Киев занять более примирительную позицию, чтобы лишить Россию возможности оправдывать своё бездействие в урегулировании конфликта неуступчивостью Украины. В этом случае ответственность за тупиковое положение лежала бы на России. Тем не менее, несмотря на все усилия, Украина до сих пор так и не приняла закон, необходимый для передачи власти в Донбассе и проведения выборов.

Для России украинский конфликт — также источник внутренней легитимности. Российское руководство воспользовалось конфликтом, чтобы получить широкую поддержку населения. Москва прилагает все усилия, чтобы скрыть как финансовые, так и человеческие издержки своих действий в Украине. Из этого следует, что лидеры России понимают: народная поддержка не безусловна и не гарантирована навсегда[21]. Что для России важнее — обретение внутренней легитимности или достижение международного статуса, к которому она стремится, — остается открытым вопросом. Определенно Россия хочет и дальше производить впечатление, что она будет защищать этнических русских в других странах. Так или иначе, Россия не особенно стремится к разрешению кризиса в Донецкой и Луганской областях. К тому же, по-видимому, не в ее интересах помогать создавать впечатление, что киевское руководство добилось какого-либо прорыва. В итоге ни Украина, ни Россия не заинтересованы в разрешении конфликта в Донецкой и Луганской областях в обозримом будущем[22]. Даже в долгосрочной перспективе урегулирование конфликта возможно только на условиях, которые в значительной степени неприемлемы для одной из сторон.

Крымский конфликт остается замороженным без каких-либо перспектив разрешения; как Украина, лишившаяся части своей территории, так и значительная часть международного сообщества придерживаются мнения, что территориальная аннексия неприемлема и должна быть отменена. Российская Федерация, напротив, занимает принципиальную позицию: территория перешла в другие руки, был проведен референдум, обе палаты российского парламента (Совет Федерации и Государственная Дума) одобрили его, и таким образом, вопрос закрыт. Владимир Путин несколько раз заявлял об этом как перед внутренней, так и перед международной аудиторией, чаще всего используя чёткие формулировки, не оставляющие сомнений в российском подходе к вопросу: «Что касается Крыма, то вопрос, мы считаем, закрыт окончательно. Это

историческое решение людей, проживающих в Крыму, и никаких обсуждений по этому поводу ни с кем Россия вести не будет»[23]. Перед внутренней аудитории он не акцентирует внимание на крымской тематике, давая понять, что никакого нерешенного вопроса здесь нет: «Народ Крыма определился так, как он определился. Мы пройдем через это, я уверен. Кто-то считает, что лучше Украине развиваться в качестве самостоятельного государства. Наверное, так тому и быть. Если люди так считают, так и нужно сделать, так и надо поддержать. Бороться с этим мнением абсолютно бессмысленно и контрпродуктивно»[24]. Это заявление показывает, как трудно президенту России даже через 26 лет после распада Советского Союза принять тот факт, что Украина стала независимым государством. Среди определенных слоёв населения такая позиция, возможно, находит отклик. Но в то же время, она дает стимул и тем, кто думает, что ход истории можно обратить вспять.

В будущем станет ясно, принесет ли успех явное намерение России «отделить» друг от друга конфликты в Крыму с одной стороны и в Донецкой и Луганской областях с другой. Российская Федерация создала такую ситуацию, что для некоторых членов международного сообщества урегулирование конфликта в Донецке и Луганске может оказаться настолько важным, что у них появится соблазн смириться с переходом Крыма в состав другого государства. Время покажет, каким образом будет развиваться сложившаяся ситуация и подтвердится ли это предположение. Впрочем, об официальном «размене» речь не идет, так как это означало бы признание территориальных приобретений в результате агрессии. Можно предположить, что суверенный контроль России над Крымом будет и дальше служить основанием для санкций и периодически приводить к ухудшению отношений. Более того, в связи с оккупацией и аннексией Крыма и российским вмешательством в Донецкой и Луганской областях были введены разные пакеты санкций, что позволяет снять одну их часть и оставить в силе другую.

Понятно, что отделение одного пакета санкций от другого неприемлемо как для Украины, так и для международного сообщества. Россия, аннексировав Крым, совершила внезапное, грубое нарушение международного права, и тот факт, что у нее были для этого некоторые основания (прежде всего, опасность, что новое украинское правительство под внешним влиянием в конце концов закроет базу российского Черноморского флота в Крыму)[25], не сделал оккупацию «менее незаконной», «более легальной» и более приемлемой. Когда после бегства из страны президента Януковича в Киеве сформировалось новое временное руководство, Украина проницательно не стала заострять внимание на этой теме, чтобы не давать Москве благоприятного повода для оккупации Крыма. Она лишь открыла «консультации» с Россией по статусу российского Черноморского флота. Впрочем, результат был уже предрешен.

Хотя подписание Второго Минского соглашения привело к значительному уменьшению числа жертв конфликта (по данным ООН, с января по ноябрь 2017 г. в Донбассе погибли «всего» 98 человек), общее количество погибших — более десяти тысяч человек — ошеломляет. Российская Федерация получила Крым, но многое в результате конфликта потеряла. Прежде всего, она лишилась симпатий украинского народа и способствовала усилению поддержки Киева Западом. Более того, ее действия повысили сплоченность западных стран, которую она как раз стремилась подорвать, вбивая клинья и провоцируя раскол. То, что Запад сталкивается со многими другими затяжными и серьёзными проблемами не делает Москву победителем. Развязав конфликт в Украине, Россия продемонстрировала свою готовность к рискованным начинаниям, чтобы доказать, что она великая держава, интересы которой нельзя игнорировать. Она также многого достигла касательно внушения своей внешнеполитической концепции своему же населению. Но статус великой державы в долгосрочной перспективе не поможет компенсировать ее различные слабые стороны.

Когда население России придет к такому выводу и станет реагировать соответственно — лишь вопрос времени.

В украинском конфликте Россия многое потеряла, но это не делает и Киев победителем. Несмотря на официальные заявления об обратном, Украина безвозвратно потеряла часть своей территории. Практически невозможно представить себе сценарий, при котором Крым вернется под власть Украины. Позиция Украины относительно части Донбасса, контролируемой сепаратистами, неубедительна. Существуют силы, которые хотели бы завоевать сердца и умы жителей этих регионов, чтобы вернуть их Украине. Они основывают свою позицию на том, что не все жители Донбасса поддерживают сепаратистов; это действительно подтверждается фактами. Но есть и те, кто готов отдать эту часть Украины, рассматривая ситуацию просто как часть территориального спора с Россией, который Украина проиграла. Такие взгляды, из которых следует, что Украина может не заботиться о живущих в Донбассе людях, наносят ей ущерб. Тем временем, Российская Федерация начала налаживать тесные связи с Донбассом, чтобы привязать Донецк и Луганск к «матери-России». В 2017 г. она приняла ряд мер, в том числе введение на контролируемых сепаратистами территориях российского рубля в качестве официальной валюты, признание в России различных документов, выданных донецкими и луганскими властями (свидетельств о рождении и браке, дипломов), снижение пошлин на уголь и сталь, экспортируемые в Россию. Вместе эти две тенденции привели к неоправданно большим потерям для Украины.

## Международные последствия

Украина, граничащая с четырьмя членами ЕС и НАТО, а также тремя бывшими советскими республиками, находится в двойственном периферийном положении

— на пересечении сфер влияния двух могущественных соседей. Российская Федерация считает, что постсоветское пространство — привилегированная сфера ее интересов. Евросоюз, в свою очередь, рассматривает Украину как часть «общего пространства» наряду с другими государствами Восточного партнерства. Впрочем, ему не так-то просто обосновать, почему это пространство действительно следует рассматривать как «общее».

Позиция России ясна. В своих заявлениях Москва дала понять, что для неё речь идёт об «эксклюзивной» сфере влияния, где соперникам нет места. Таким образом, она провела «красную линию» вокруг территории бывшего Советского Союза и наказывает каждого, кто стремится её пересечь. К примеру, Грузия лишилась 20% своей территории в результате войны, которую она, просчитавшись, начала в ответ на серию масштабных провокаций со стороны России. Украина тоже столкнулась с последствиями своего решения покинуть московскую орбиту. Россия вмешивалась во внутренние дела страны, в том числе на выборах 2004 г., когда президент Путин открыто поддерживал одного из кандидатов и посетил Украину во время предвыборной кампании. Хотя позже участие России стало менее явным, она продолжала использовать внешнюю зависимость Украины в своих целях.

Отношения ЕС с его восточными соседями устроены иначе, так как средства, которые он применяет для удержания партнеров в своей орбите, не так прямолинейны; он полагается на другую систему источников влияния. В основном ЕС рассчитывает на фактор своей привлекательности, прежде всего на богатые экономические ресурсы и на декларируемые им ценности, в том числе демократию и права человека. Инструментов прямого принуждения, столь важных в российском арсенале, у ЕС практически нет.

Оба могущественных соперника предпринимали шаги, которые заставляют усомниться в их готовности к сотрудничеству в отношениях с соседями. Однако и здесь

попытки России получить влияние более очевидны, так как она более открыто делает ставку на меры принуждения. Для ЕС такой подход характерен в меньшей степени, хотя этого не скажешь о Западе в более широком смысле, который в ключевые моменты склонен к применению замаскированных методов принуждения. Нежелание мириться с влиянием другой стороны создало новую ситуацию, характеризующуюся попытками обеих сторон добиться монополии на определение будущего Украины путем консолидации экономического влияния: Россия создала Евразийский (экономический) союз, а ЕС предложил Грузии, Молдавии и Украине Углубленные и всеобъемлющие зоны свободной торговли (УВЗСТ). Широко распространено обоснованное мнение, что оба соглашения ограничивают экономический суверенитет своих потенциальных государств-участников.

Если взглянуть на государства, входящие в эту зону общих интересов или, выражаясь более реалистично, соперничества, становится ясно, почему Украине принадлежит здесь особая роль. Украина — крупнейшее из шести государств, принадлежащих к этой группе; благодаря Киевской Руси она исторически связана с Россией как «колыбель русской цивилизации», и это одно из сравнительно немногих государств, образовавшихся на месте бывшего Советского Союза, которые производят промышленную продукцию с высокой добавленной стоимостью. Геостратегическое значение Украины обусловлено также ее положением как связывающего элемента и буферной зоны между Россией и Центральной и Восточной Европой, включая Молдавию и Приднестровье. Очевидно, что Москва хотела бы избежать превращения Украины в западный плацдарм, ведь это урезало бы «эксклюзивную» сферу влияния РФ.

Так или иначе, четыре года, прошедшие после отстранения Януковича в 2014 г., внесли лишь частичную ясность в отношении настоящей и будущей ориентации Киева. Украинский кризис превратился в затяжной

конфликт и стал важным фактором в сильно испортившихся отношениях между Россией и Западом. Последние четыре года международных отношений Украины показали следующее:

Переориентация Украины идёт полным ходом, и этот процесс будет продолжаться в ближайшие годы. Российская Федерация Украину потеряла, так как большинство населения страны теперь относится к России как к агрессору, и на это есть все основания. То, что значительная часть населения Украины недовольна своим правительством и ситуацией в стране, не делает Россию более привлекательным партнером. Найдут ли российские лидеры силы по-новому взглянуть на ситуацию или же они будут продолжать уже отчасти провалившуюся политику, остается отрытым вопросом.

Расплывчатых формулировок, призывающих руководство России понять, что «главный урок [украинских событий] для России состоит в необходимости внимательно наблюдать, глубоко изучать и стараться понять Украину, которая […] останется важным соседом»[26], недостаточно, чтобы открыть новую главу в российско-украинских отношениях. Более того, непохоже, чтобы российский истеблишмент уже достиг той стадии, когда он был бы готов фундаментально переосмыслить основы своей политики в отношении Украины. И даже если он пойдет на такое переосмысление, ему будет крайне трудно найти партнеров в Киеве.

В ситуации стойкого отдаления и отчуждения Украины у России появляется возможность сформировать собственное представление о национальной гражданской идентичности: «свои» — это люди, живущие на территории России. Это помогло бы перейти к новой фазе в развитии региона бывшего Советского Союза в целом. Впрочем, такая масштабная перемена маловероятна, если экстраполировать тенденции российской политики в течение последних двух десятилетий. Украина в основном переориентировала свои международные отношения, сфокусировав внимание на Западе.

1. В сравнении с периодом после Оранжевой революции теперешняя прозападная ориентация Киева значительно сильнее и устойчивее. На это есть две причины: Россия оккупировала часть украинской территории и поддерживает сепаратистов на юго-востоке страны. В отличие от 2004 г., когда она ограничивалась лишь словесной поддержкой пророссийских сил, в том числе кандидата в президенты Виктора Януковича, Россия проявила себя как империалистическая держава, предъявившая претензии на часть украинской территории и оккупировавшая ее. Это подтолкнуло Киев в сторону Запада.

2. Политический сдвиг более органичен, чем в прошлом; он сопровождается экономической переориентацией, открывающей для Украины новые перспективы.

Россия продолжит попытки воздействовать на украинскую политику с помощью своих доверенных лиц в истеблишменте, коррупции и остатков своего экономического влияния. Неясно, найдет ли она адекватные средства в той деликатной ситуации, которую сама же в основном и создала.

Обязательство Запада по поддержке Украины носит долгосрочный характер. Однако он обычно принимает во внимание и внешнеполитические реалии. Западные страны устанавливают с Киевом органические связи, но избегают символических жестов, которые Россия могла бы счесть провокационными. Так, предложение Украине перспективы членства в ЕС и/или НАТО было бы величайшей провокацией[27]. Более того, при нынешнем положении вещей Украина не является привлекательным кандидатом ни для одной из этих организаций. Таким образом, предполагать, что Украина станет членом ЕС или НАТО, нереалистично. Киеву еще долго придется жить в этом двойственном положении. ЕС проявляет крайнюю осторожность в своей политике относительно Украины, по крайней мере в сравнении с США, которые более склонны проверять пределы возможностей Москвы/испытывать Москву на прочность. Последнее стало вполне очевидно в

конце 2017 г., когда администрация Трампа после долгих сомнений согласилась продать Украине летальное, хотя и только оборонительное, оружие.

Глубокая пропасть между Москвой и Киевом также означает, что другие государства на территории бывшего Советского Союза должны переосмыслить свои позиции, возможности и политику. Очевидно, что некоторые государства, прежде всего Белоруссия, Казахстан и до определенной степени Армения, это поняли. Первые два участвуют в смягчении различных конфликтов, имеющих значение для России, и принимают на себя роль посредников. Армения, государство, полностью зависимое от Москвы, постепенно развивает прозападный вектор, хотя пока и крайне слабый. Это лишь некоторые из побочных эффектов конфликта между Украиной и Россией.

## Заключение

Длительный межгосударственный конфликт — всегда игра с отрицательной суммой. Люди погибают и теряют средства к существованию, имущество, потенциал для развития, ВВП за целые годы. Но история — не гладкий процесс, и за эпохальные перемены всегда приходится платить.

Текущий конфликт вокруг Украины — высокоинтенсивная фаза выбора народом его будущего. Это фундаментальный выбор между социоэкономическими системами, которые предлагают совершенно разные ценности и перспективы для страны и ее народа. За первые 15 лет своей независимости Украине как государству не удалось показать свои сильные стороны. Неэффективность, мертвый груз традиций, разнообразные внешние эффекты притяжения и отталкивания привели к тому, что Украина до сих пор остается нестабильной страной. Она не смогла

продемонстрировать чёткую ориентацию и вместо этого пыталась двигаться в разных направлениях одновременно, что во многом отражает ее двойственное периферийное положение и различные ожидания разных частей населения.

Поиск Украиной своей постсоветской идентичности может спровоцировать политические процессы, в ходе которых другим государствам тоже придется делать выбор. Очевидно, что в таких условиях Российская Федерация окажется перед крайне сложным вызовом — уменьшением ее патернализма на постсоветском пространстве. Хотя Москве так или иначе придётся решать этот вопрос, на некоторое время она всё же может его отсрочить. Стремясь по внутренним причинам к стабильности, Москва может не устоять перед искушением продолжать свой привычный курс, даже если это принесет лишь временное облегчение. Это, в свою очередь, будет способствовать продолжению конфликта.

Украина тоже стоит перед трудным выбором, и на это есть три причины.

1. Конфликт будет продолжаться еще долгое время и будет отвлекать внимание и ресурсы от других приоритетов, которые в долгосрочной перспективе могут быть более важны.

2. Хотя Украина за последние годы достигла многого, она не сделала всего, что было необходимо. Ее проблема — репутация страны, которая идет туда, куда дует ветер, и не может принять собственное решение. В стране явно есть крупные силы, которые или не понимают важность решения проблемы коррупции, или считают, что этот вопрос можно отсрочить.

3. Украине придется долгое время обходиться без членства в ЕС и НАТО. Это не значит, что происходящие в стране перемены останутся без поддержки. Но это говорит о том, что она в меньшей степени сможет полагаться на внешнее содействие, чем иногда оптимистически заявляет. Конфликт в Украине привлек внимание к проблемам,

которые могут привести к дальнейшему расколу в регионе бывшего Советского Союза, формированию пока едва заметных новых групп сил и перегруппировке коалиций. Похоже, что для Российской Федерации удержание других бывших советских республик в своей орбите — одновременно и вызов, и обязательство. Это похоже на ситуацию 1950-х–1980-х гг., когда Советский Союз должен был держать под контролем ряд стран Центральной и Восточной Европы.

В сравнении с этими историческими вызовами задача урегулирования текущих конфликтов менее важна, хоть она и привлекает больше всего внимания среди политологов. Так и не разрешенный крымский конфликт был закрыт для обсуждения. Поэтому теперь и Россия, и Киев, и Запад могут использовать его как точку отсчета для поддержания напряженности между Россией и Западом. Конфликт в Донецкой и Луганской областях потребует от Украины гибкости, если ей придется смириться с тем, что она не сможет восстановить полный суверенный контроль над юго-востоком страны. В то же время Киев не пожелает полностью отказаться от ответственности за регион. Россия, напротив, будет пользоваться неопределенным статусом Донбасса, чтобы обвинять Киев в любой проблеме, которая там возникнет, тем самым получая возможность влиять на украинскую политику. Избежать дальнейших человеческих страданий и экономических потерь — задача, с которой можно справиться только совместными усилиями, но стороны, по-видимому, не готовы к ее выполнению.

## *Примечания:*

**1.** Вольтер. История Карла XII, короля Швеции. Оригинал написан в 1727–28 гг., опубликован в 1731 г. Русский перевод: Вольтер. История Карла XII, короля Швеции. СПб.: Лениздат, 2014. — 352 с.

**2.** См.: International Monetary Fund. Press Release: IMF Executive Board Approves 2-Year US$17.01 Billion Stand-By Arrangement for Ukraine, US$3.19 Billion for Immediate Disbursement. Press Release No. 14/189. 30 April 2014 // http://www.imf.org/external/ np/sec/pr/2014/pr14189.htm; International Monetary Fund, Press Release: IMF Executive Board Approves 4-Year US$17.5 Billion Extended Fund Facility for Ukraine, US$5 for Immediate Disbursement. Press Release No. 15/107. 11 March 2015 // http:// http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15107.htm.

**3.** См.: Åslund A. Things Are Looking Up for Ukraine: Debt Deal Reached. Atlantic Council. 27 August 2015 // http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/things-are-looking-up-for-ukraine-debt-deal-reached.

**4.** См.: International Monetary Fund. IMF News. IMF Country Focus. Ukraine Receives IMF Support But Must Accelerate Reforms. 4 April 2017 // https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/04/03/na040417-ukraine-receives-imf-support-but-must-accelerate-reforms.

**5.** В Украине низок не только уровень средней пенсии (приблизительно €60 в месяц), но и пенсионный возраст (в 2017 г. он составлял 60 лет для мужчин и 58 для женщин); есть некоторые категории работников, которые имеют право выходить на пенсию еще раньше (сотрудники правоохранительных органов, военные). Это ложится бременем на социальную систему; в рамках программы экономических реформ планируется к 2021 г. повысить пенсионный возраст до 62 лет для мужчин и 60 лет для женщин. В 2017 г. 12% ВВП Украины расходуется на пенсии, и в долгосрочной перспективе эта ситуация неприемлема, особенно если учесть быстрое сокращение населения.

**6.** Обзор этих аспектов см. здесь: Olszański T.A. A Quarter-Century of Independent Ukraine. OSW Studies. Number 64. Warsaw. November 2017. PP. 117-119 // https:// www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_quarter_ukraine_net.pdf.

**7.** См.: European Union. Directorate General for Trade, European Union, Trade in Goods with Ukraine // http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf.

**8.** Соглашение окончательно вступило в силу в июне 2017 г. и было с радостью принято в Украине, хотя оно предусматривает безвизовые поездки в Шенгенскую зону на срок не больше 90 дней и только с биометрическими паспортами.

**9.** По условиям DCFTA Украина отменила 99,1% пошлин на товары из ЕС, а ЕС — 98,1% пошлин на украинские товары.

**10.** Порошенко: коррупция на Украине родом из советского прошлого. Вести. 28 июля 2017 г. https://www.vesti.ru/doc.html?id=2903981. В материале приведено интервью президента Порошенко французской газете Le Figaro.

**11.** Более подробно о последнем Индексе восприятия коррупции (2017 г.) см. здесь: https:// www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017; результаты прошлых лет см. здесь: https://www.transparency.org/research/cpi/overview.

**12.** The White House. Office of the Vice President. Remarks by Vice President Joe Biden to The Ukrainian Rada. The Rada. Kyiv. Ukraine. 9 December 2015 // https:// obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/09/remarks-vice-president-joe-biden-ukrainian-rada.

**13.** Украинское общество испытало шок, когда в октябре 2016 г. парламентарии задекларировали огромное количество денег, недвижимости, роскошных автомобилей, швейцарских часов и меховых шуб, при том что средняя зарплата в стране составляла около $200 в месяц. См.: Prentice A. Ukrainians shocked as politicians declare vast wealth. Reuters. 31 October 2016 // https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-corruption/ukrainians-shocked-as-politicians-declare-vast-wealth-idUSKBN12V1EN.

**14.** Закон Украины «О внесении поправок в Конституцию Украины (о децентрализации власти)». Проект, внесенный президентом Украины. European Commission for Democracy through Law. Draft Law on Amending the Constitution of Ukraine as to Decentralization of Power, Introduced by the President of Ukraine to the Verkhovna Rada on 1 July 2015. Strasbourg. 7 July 2015. Opinion No. 803/2015. CDL-REF(2015)022. PP. 2-8, здесь: P. 8 // http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2015)022-e.

**15.** Закон Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей». Ведомости Верховной Рады. 2014. № 45. С. 2043. Статья 10. Пункт 4 // http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1680-18?test=4/UMfPEGznhhHAj.ZiXv-JiqCHI4FEs80msh8Ie6.

**16.** Службы военной разведки регулярно делали фотографии, доказывающие передачу вооружений и оборудования сепаратистам на границе с Россией вблизи Донецкого и Луганского регионов; заявления Москвы, отрицающие российское военное присутствие, постепенно стали слабее. Москва отступила от своего абсурдного утверждения о том, что если в Донбассе и есть российские военные, то они проводят там свой отпуск; в своем недавнем заявлении на ежегодной пресс-конференции президент России заявил, что «Российской армии на территории Донбасса нет. Но там действительно созданы определенные военные и милицейские формирования, которые являются самодостаточными и готовы отразить любые крупномасштабные военные акции против Донбасса». Большая пресс-конференция Владимира Путина. 14 декабря 2017 г. // http://kremlin.ru/events/president/news/56378. Эти слова можно трактовать как непрямое признание российского военного присутствия.

**17.** Выборы в Украине пройдут в 2019 году, — президент. Интерфакс-Украина. 30 июня 2017 // https://interfax.com.ua/news/political/432661.html.

**18.** См.: Stier G. Ukrajna a háborúra alapozza legitimációját [Украина основывает свою легитимность на войне] // Magyar Nemzet. 30 December 2017 // https://mno.hu/moszkvater/ukrajna-a-haborura-alapozza-legitimaciojat-2436837.

**19.** Стоит вспомнить, как тогдашний вице-президент США Джозеф Байден, выступая в Верховной Раде, после пространной речи о «действиях» России в Донбассе произнес следующее: «Конституционная реформа, включающая реформу судебной системы и децентрализацию, не нарушит ваш суверенитет». Выступление вице-президента Джо Байдена в Верховной Раде Украины // The White House. Office of the Vice President. Remarks by Vice President Joe Biden to The Ukrainian Rada. The Rada. Kyiv. Ukraine. 9 December 2015 // https:// obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/09/remarks-vice-president-joe-biden-ukrainian-rada.

**20.** Намеки на такой вариант появлялись в украинской прессе, когда Крым противопоставляли Донбассу на том основании, что первый для России имеет символическое значение, а второй — нет, и утверждали, что поэтому Россия постепенно уменьшает выделяемые Луганску и Донецку ресурсы и своё участие в судьбе этого региона. Shandra A. Russia set to cut funding of proxy „republics" in Donbas in favor of Crimea – media. Euromaidan Press. 25 September 2017 // http://euromaidanpress.com/2017/09/25/russia-mulls-cutting-funds-for-proxy-republics-in-donbas-in-favor-of-crimea. Однако найти убедительные свидетельства в поддержку этой точки зрения трудно.

**21.** Об этом свидетельствуют попытки российских властей скрыть похороны российских солдат, погибших в боях в Донецкой и Луганской областях, и выплатить их семьям дополнительные компенсации в обмен на молчание.

**22.** Интересы внешних политических сил будут кратко описаны ниже, в разделе «Международные последствия».

**23.** Президент России. Совместная пресс-конференция с премьер-министром Греции Алексисом Ципрасом. 27 мая 2016 г. // http://kremlin.ru/events/president/news/52024.

**24.** Большая пресс-конференция Владимира Путина. 14 декабря 2017 г. // http://kremlin.ru/events/president/news/56378.

**25.** По понятным причинам этот вопрос никогда особо не обсуждался в западной прессе. Более того, новое украинское руководство подходило к нему с большой осторожностью. Вместо того чтобы начать с бросающихся в глаза резких и символичных шагов, оно инициировало консультации с Российской Федерацией по вопросу Черноморского флота, но вскоре потеря территории сделала это обсуждение излишним.

**26.** Тренин Д. Понять Украину. — Россия в глобальной политике. № 4. 2017. http://www.globalaffairs.ru/number/Ponyat-Ukrainu-19123.

**27.** См. Порошенко: Украина будет в НАТО и ЕС. Капитал. 10 июня 2017 г. // https://www.capital.ua/ru/news/93075-poroshenko-ukraina-budet-v-nato-i-ec.

*Уильям Х. Хилл*

# Современные тенденции в Приднестровье: вдохнуть новую жизнь в процесс урегулирования

## Введение

Процесс политического урегулирования между Молдовой и Приднестровьем на протяжении 2016-2017 гг. показывал признаки оживления, и к концу 2017 г. были достигнуты важные соглашения. И Германия, и Австрия, возглавлявшие ОБСЕ, уделяли особое внимание усилиям по разрешению конфликта между Кишиневом и Тирасполем. Это привело к многочисленным контактам и встречам на различных уровнях, в том числе к успешным раундам переговоров в формате «5+2». На Совещании министров иностранных дел стран ОБСЕ в Гамбурге удалось договориться об относительно значимом заявлении, в котором были подтверждены основополагающие принципы подхода ОБСЕ к разрешению конфликта и сформулированы реальные и многообещающие обязательства в отношении будущих усилий по урегулированию. Учитывая крайнюю сложность поддержания сколько-нибудь существенных контактов, переговоров или сотрудничества между сторонами после возобновления процесса переговоров в формате «5+2» в 2011 г., Гамбургское заявление и ту активность, которая наблюдается с конца 2015 г., можно рассматривать как относительно обнадеживающие.

Но в тот же самый период глубокие и острые политические и экономические кризисы охватили как собственно Молдову, так и Приднестровье, что создало значительные проблемы и препятствия для дальнейшего продвижения процесса политического урегулирования. Последствия

«кражи века» – хищения примерно миллиарда долларов из трех банков в Молдове в ноябре 2014 г.– продолжали разжигать политические баталии и вели к экономической неопределенности. В начале 2016 г. в Кишиневе появились относительно стабильные парламентское большинство и правительство, но то, что в ведущей партии коалиции доминировал самый богатый олигарх страны, привело к обвинениям в захвате государства и росту разочарования в обществе в коалиции, позиционирующей себя как прозападная. Спорное решение Конституционного суда восстановить прямые выборы президента, которое будет обсуждено ниже, привело к ожесточенной президентской кампании с открытой борьбой геополитических позиций и победе лидера Партии социалистов Республики Молдова Игоря Додона с его откровенно пророссийской платформой. Тем временем приднестровский регион все глубже погружался в экономический кризис и политический хаос. На протяжении большей части периода, описываемого в настоящей статье, приднестровским предприятиям было позволено пользоваться торговыми преференциями, предоставленными ЕС в процессе подготовки к вступлению в силу Соглашения об ассоциации между Молдовой и ЕС. Но в какой-то момент в 2017 г. Приднестровье столкнулось с установлением полного контроля Молдовы над внешней торговлей региона, в том числе над приднестровским участком границы с Украиной. Продолжающиеся экономические трудности на левом берегу Днестра (Приднестровье) привели к росту зависимости руководства и населения региона от финансовых субсидий со стороны России. Недовольство предпринимателей и населения президентом Евгением Шевчуком привело к продолжающейся поныне политической битве между Шевчуком и Верховным советом Приднестровья, поражению Шевчука на выборах в декабре 2016 г. и победе главы законодательного органа Вадима Красносельского.

Хотя Додон и Красносельский вскоре после выборов, на которых они победили, провели широко освещавшуюся

встречу в Бендерах и явно установили достойные личные отношения, оставалось совсем неясным, смогут ли они в достаточной степени победить политический и экономический хаос на обоих берегах Днестра, чтобы добиться реального прогресса в процессе политического урегулирования. Додон и его Партия социалистов находятся в оппозиции к кишиневскому правительству Павла Филипа, проводящему несколько более жесткую линию по отношению к Тирасполю. В то же время чиновники и элита Приднестровья, находящиеся под экономическим давлением, сохраняют крайне подозрительное отношение к продолжающимся попыткам Кишинева установить фактический контроль над границей с Украиной. Политические и экономические условия на обоих берегах крайне противоречивы, постоянно меняются и, в конечном счете, подрывают усилия по разрешению конфликта.

## Активизация переговоров в формате «5+2»

В конце 2015 г., когда Германия готовилась принять председательство в ОБСЕ, процесс политического урегулирования в Молдове в целом и переговоры в формате «5+2» в частности были в состоянии стагнации. Несмотря на совместные усилия сербской и швейцарской председательствующих сторон в те два года, когда высокопоставленный сербский дипломат занимал пост специального представителя по процессу урегулирования в Приднестровье, политический кризис, разразившийся в Молдове после выборов 2014 г., и крупномасштабный банковский скандал полностью отвлекли на себя внимание кишиневской политической элиты и фактически препятствовали взаимодействию с Тирасполем. Из-за частых смен правительств в Кишиневе и продолжающейся политической борьбы внутри и вне

правительства для Кишинева стало трудно, если не невозможно, сформулировать последовательный подход и выставить полномочного участника диалога с партнерами по переговорам в формате «5+2».

В течение 2016 г. специальный представитель Германии в ранге посла Корд Майер-Клодт совершил, по меньшей мере, семь поездок в регион. Усилия председательствовавшей в том году Германии и Миссии ОБСЕ в Молдове подготовили почву: удалось договориться о встречах с представителями партий и организовать в апреле поездку координаторов в Кишинев и Тирасполь. В результате возобновились переговоры в формате «5+2» и в начале июня в Берлине был проведен двухдневный раунд, на котором представители Молдовы и Приднестровья договорились о ряде мер в сферах телекоммуникаций, транспорта и образования в преддверии конференции участников в Баварии в середине июля[1]. На июньской встрече «5+2» в Берлине и июльской конференции в Бад-Райхенхалле Германия поддерживала так называемый «ориентированный на результат» подход к процессу урегулирования, направленный на «конкретные и достижимые цели»[2]. Хотя президентские избирательные кампании по обе стороны Днестра в последние месяцы 2016 г. в значительной степени отвлекли внимание от процесса урегулирования в Приднестровье, председательствовавшая в ОБСЕ Германия и Миссия ОБСЕ в Молдове успешно поддерживали контакты между сторонами, как на уровне главных переговорщиков, так и на уровне экспертных рабочих групп.

Несмотря на продолжающиеся политические трудности на обоих берегах, упорная работа председательствующей стороны и миссии дала результаты на встрече Совета министров в Гамбурге. В гамбургском «Заявлении министров о переговорах о процессе приднестровского урегулирования в формате «5+2» содержится призыв к продолжению переговоров о политическом урегулировании в существующем формате в направлениях, намеченных председательствующей стороной в 2016 г., что, безусловно,

является позитивным результатом на фоне спорной геополитической ситуации[3]. Но, возможно, еще более важным был достигнутый в заявлении министров консенсус в отношении поддержки основного подхода ОБСЕ к разрешению приднестровского конфликта, установившегося с 1993 г.:

«достичь всеобъемлющего, мирного и устойчивого урегулирования приднестровского конфликта на основе суверенитета и территориальной целостности Республики Молдова в пределах ее международно признанных границ с особым статусом для Приднестровья, в полной мере гарантирующим соблюдение прав человека и политических, экономических и социальных прав его населения»[4].

Открытая поддержка территориальной целостности Молдовы и особого политического статуса для Приднестровья особенно важна, если учесть связанные с конфликтом тенденции и противоречия, а также опыт сепаратистских движений и самопровозглашенных образований в странах бывшего СССР в предыдущее десятилетие, особенно в Украине и Грузии. Таким образом, Гамбургское заявление стало не только призывом к продолжению процесса политического урегулирования, но и открытым подтверждением общей цели, что в контексте недавних усилий ОБСЕ по разрешению конфликтов случается относительно редко.

Австрия, в 2017 г. возглавившая ОБСЕ, непосредственно продолжила начатое Германией. Она назначила специального представителя по конфликту в ранге посла Вольфа Дитриха Хайма, который немедленно начал консультации с участниками процесса. Председательствующий министр иностранных дел Австрии Себастьян Курц 3-4 февраля также посетил регион, где отметил, что процесс молдавско-приднестровского урегулирования принадлежит к числу приоритетных и что Австрия продолжит намеченный Германией подход по достижению конкретных результатов путем встреч и деятельности в формате «5+2»[5]. Ближе к середине срока исполнения своих полномочий австрийское

руководство поставило целью провести неформальную конференцию в Баварии по мерам укрепления доверия, в частности, стремясь продвинуть и задокументировать так называемый «пакет восьми» – подборку конкретных практических вопросов, обсуждавшихся Кишиневом и Тирасполем, по которым стороны договорились стремиться к продвижению вперед в Берлинском протоколе и Гамбургском заявлении министров. Австрийцы отметили, что успешно проведенная неформальная конференция может подготовить сцену для следующей официальной сессии переговоров в формате «5+2»[6].

«Пакет восьми» и другие проблемы, рассматриваемые при контактах в рамках экспертных групп, на встречах в формате «1+1» и сессиях с участием сторон, посредников и наблюдателей охватывают весь спектр практических социальных, экономических и административных вопросов, которые разделили и испортили отношения между Кишиневом и Тирасполем с первых дней конфликта, когда приднестровский регион отделился от Молдовы и начал создавать свои институты де-факто государства. Этими яблоками раздора между двумя берегами стали следующие вопросы:

1. Будут ли дипломы и другие документы, выдаваемые приднестровскими образовательными и другими организациями, признаваться в Молдове и за ее пределами, и если да, то каким образом;
2. Будут ли международно признаны автомобильные номерные знаки, выданные в Тирасполе;
3. Как будут лицензироваться и регулироваться приднестровские телекоммуникации;
4. Как Тирасполю и Кишиневу сотрудничать в целях установления и соблюдения экологических стандартов в бассейне Днестра;
5. Как поступать с уголовными делами в отношении должностных лиц одной из сторон, заведенными другой стороной;

6. Как обеспечить функционирование румыноязычных (использующих латинскую графику) школ под юрисдикцией министерства образования Молдовы на территории, подконтрольной приднестровским властям;
7. Как обеспечить фермерам, живущим на молдавской территории возможность сеять и собирать урожай на землях, которые принадлежат им, но находятся под контролем Приднестровья;
8. Как обеспечить свободу передвижения людей, товаров и услуг между двумя сторонами (уже гарантированную многими совместными декларациями и соглашениями между сторонами), в частности, путем повторного открытия моста у села Гура-Быкулуй.

Миссия ОБСЕ в Молдове продолжает активно работать над стимулированием контактов и деятельности обеих сторон по этим конкретным вопросам. К примеру, в мае 2017 г. миссия организовала встречу юристов из правозащитных организаций с обоих берегов, чтобы обсудить вопросы, связанные с выдачей и признанием документов. В марте совместно с Европейской экономической комиссией ООН миссия организовала встречу по защите от наводнений и изменениям климата в бассейне Днестра.

Эти проблемы казались запредельно сложными и запутанными нескольким поколениям посредников, которые часто удивлялись, как молдавские и приднестровские представители могут быть настолько упрямыми и бестолковыми, чтобы не договориться о практических решениях, казавшихся очевидными (по меньшей мере внешним наблюдателям). Но разногласия по этим вопросам были обусловлены не их сущностью, а обоюдным страхом, что даже небольшая уступка по одному из второстепенных вопросов может ослабить их позицию по ключевым проблемам статуса и компетенции властей. Эти страхи усиливало глубокое недоверие правящих элит с обеих сторон, вызванное долгой историей соглашений и обещаний, оставшихся невыполненными. Годами, вплоть

до настоящего времени, Кишинев и Тирасполь обычно либо отказывались взаимодействовать друг с другом по ключевой проблеме статуса, либо просто возвращались к своим максималистским позициям: со стороны Тирасполя – независимость, со стороны Кишинева – действие молдавских законов в полном объеме и подчинение молдавским властям всего приднестровского региона.

Берлинский протокол 2016 г., Гамбургское заявление министров, деятельность и заявления австрийской председательствующей стороны отражают одно достойное похвалы (и очень трудное) достижение – укрепление и подтверждение согласия между посредниками и наблюдателями по фундаментальным принципам, направляющим усилия ОБСЕ по политическому урегулированию в Приднестровье с 1992-1993 гг. В то же время Кишинев и Тирасполь сейчас явно не намного ближе, чем десятилетие назад, к принятию и отражению в конкретных дискуссиях и соглашениях основополагающих принципов, согласно которым Приднестровье остается интегральной частью Республики Молдова с особым политическим статусом, который гарантирует права населения региона. Вполне возможно, председательствовавшие в последние годы в ОБСЕ стороны правы, когда верят, что меры по укреплению доверия и соглашения по конкретным вопросам, важным для благосостояния населения, приведут к взаимодействию и прогрессу по вопросу статуса. Но пока этот подход дал на практике лишь ограниченные результаты.

## Гагаузия

Еще одним препятствием для прогресса по вопросу статуса было нежелание молдавской стороны на протяжении большей части истории переговоров о политическом урегулировании предложить приднестровскому региону больше, чем ограниченную автономию, при том что

представители Тирасполя обычно настаивали на своего рода свободной конфедерации, если не полной независимости своего региона. Даже если приднестровские переговорщики были готовы принять предложение о широкой автономии, история такого рода политического устройства в самой Республике Молдова, не говоря уже о недавней более широкой международной практике, дает дополнительные аргументы против такой модели урегулирования. Принятый в 1994 г. закон об особом правовом статусе Гагаузии (ГагаузЕри) предоставил ограниченные особые политические, экономические и культурные права тюркскому православному населению, компактно проживающему в нескольких районах на юге страны[7]. Когда соглашение было достигнуто, молдавские и гагаузские переговорщики чувствовали облегчение и гордость, но, к несчастью, механизм автономии так и не заработал должным образом. Гагаузские лидеры жаловались, что молдавская политическая элита в Кишиневе настаивала на подчинении Гагаузии молдавскому законодательству, как если бы она ничем не отличалась от любой другой провинции Молдовы. Такие вопросы, как языковые права (использование языка и обучение), а также представительство в национальных институтах, были хроническими болевыми точками, и продолжающиеся трудности, связанные с этими вопросами, выставляют молдавские предложения об автономии Тирасполя в крайне плохом свете.

Исторически миссия ОБСЕ в Молдове старалась содействовать Кишиневу и Комрату в улучшении работы соглашения об автономии, как ради ситуации в самой Гагаузии, так и ради позитивного влияния, которое это могло бы оказать на процесс урегулирования приднестровского конфликта. В последние годы миссия делала акцент на улучшении политики Молдовы в отношении прав национальных меньшинств и обеспечила подключение к процессу Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств – как для того, чтобы улучшить положение национальных и этнических меньшинств в

целом, так и чтобы содействовать решению проблем, особо актуальных для Гагаузии. Недавно Бюро Верховного комиссара по делам национальных меньшинств помогло Молдавскому бюро межэтнических отношений разработать и принять рассчитанную на десять лет Стратегию укрепления межэтнических отношений, основанную на Люблянских рекомендациях по консолидации разнородных обществ, впервые опубликованных Верховным комиссаром в 2012 г.[8].

Существующее в Гагаузии недовольство в связи с этническими, языковыми и экономическими проблемами сделало регион подверженным влиянию и вмешательству извне. Значительная часть населения региона говорит по-русски, и Москва пыталась использовать пророссийские настроения для противодействия сближению Молдовы с Западом, особенно с ЕС. В контексте подписания и ратификации Молдовой соглашения об ассоциации с Евросоюзом гагаузские власти в феврале 2014 г. провели получивший широкое освещение референдум, на котором более 90% проголосовавших выступили за более тесные связи с СНГ, чем с ЕС[9]. В марте 2015 г. на выборах башкана (губернатора) Гагаузии победила Ирина Влах, вышедшая из Партии коммунистов Республики Молдова и вступившая в Партию социалистов; считается, что она симпатизирует Москве. В ноябре-декабре 2016 г. выборы в законодательный орган Гагаузии, проведенные в несколько улучшившихся условиях, прошли по такому же сценарию, хотя и менее ярко выраженному, но их результаты остались в тени президентских выборов в Молдове и Приднестровье.

## Конституционный и политический кризисы в Молдове

Процесс политического урегулирования в Приднестровье столкнулся еще с одним препятствием, оказавшись в тени продолжающегося политического кризиса в самой Молдове.

Политическая перегруппировка, распри на фоне обвинений в коррупции и в особенности поиски ответственных за «кражу века» 2014 г., массовые протесты по поводу геополитической ориентации страны привели к нестабильности и нескольким сменам правительства в Кишиневе. Правительству Павла Филипа, приведенному к присяге в конце января 2016 г., в котором доминирует Демократическая партия Молдовы, возглавляемая Владимиром Плахотнюком, удалось пережить крупномасштабные протесты, устроенные активистами как левого, так и правого толка. Несмотря на то, что большую часть зимы перед зданиями парламента и правительства стояли палаточные лагеря протестующих, правительство Филипа смогло удержаться у власти и начать решать несколько ключевых задач по перестройке системы: заключение нового соглашения с Международным валютным фондом (МВФ), преодоление последствий банковского скандала, выполнение требований, необходимых для выстраивания отношений с ЕС.

Одной из крупных структурно-политических проблем, с которыми столкнулась страна, было избрание преемника президента Николая Тимофти, чей срок заканчивался в конце 2015 г. Согласно принятым в июле 2000 г. конституционным поправкам, президента избирал парламент квалифицированным большинством в три пятых голосов. В начале 2016 г. в парламенте Молдовы ни один кандидат и ни одна партия не могли собрать такого большинства, и в дело вмешался Конституционный суд, постановив в марте 2016 г., что поправка 2000 г. неконституционна. Тем самым были восстановлены прямые выборы президента общенародным голосованием – способ, предписанный первоначальной редакцией Конституции Молдовы. Хотя решение Конституционного суда отражало мнение, которое, согласно всем опросам, представлялось волей народа, это было сделано в обход существовавших юридических и политических процедур. Решение практической проблемы не всегда укрепляет легитимность политических институтов страны или верховенство закона.

Прошедшие в октябре-ноябре 2016 г. выборы отразили глубокий геополитический раскол страны на почти равные по размеру прозападный и пророссийский лагеря. Платформа лидера Партии социалистов Игоря Додона была откровенно антиевросоюзовской, пророссийской и проевразийской. 13 ноября во втором туре Додон набрал 52% голосов, а его соперница, кандидат от проевросоюзовской и прозападной партии «Действие и солидарность» *(PAS)* Майя Санду, – 48%. Хотя Додон после инаугурации не выступал за разрыв отношений с ЕС, его первый зарубежный визит был в Москву; также он ясно дал понять, что хочет сменить геополитическую ориентацию страны. Но возможности президента Молдавии ограничены, а Партия социалистов Республики Молдова (ПСРМ) Додона в парламенте, который имеет реальную возможность изменять внешнеполитический курс Молдовы, является оппозиционным меньшинством. Парламентские выборы в Молдове должны пройти в конце 2018 г., так что в ближайшие месяцы, независимо от судьбы действующего правительства, страна, скорее всего, будет оставаться политически глубоко расколотой со всеми вытекающими последствиями для любого крупного вопроса, включая и приднестровское досье.

## Политико-экономический кризис на левом берегу

Тем временем обстановка в Приднестровье, возможно, еще более неспокойная, чем в самой Молдове. Экономика левобережья фактически так и не оправилась от последствий глобального экономического кризиса 2008-2009 гг., а также периодически вводимых санкций и других ограничений, возникающих в ходе продолжающихся споров между Кишиневом и Тирасполем. В последние годы государственные расходы превышают доходы на 30-40%. Экономика региона и, в частности, выплата пенсий

постоянно поддерживаются за счет денежных субсидий из Российской Федерации. Эти вливания наличных дополняют, а не отменяют традиционные субсидии, которые Москва выделяет Приднестровью, например, фактически бесплатное снабжение природным газом, которое годами представляет важную опору для многих предприятий левого берега. В течение долгого времени тираспольские власти могли брать с населения плату за газ и использовать эти деньги для пополнения бюджета вместо того, чтобы платить по счетам поставщикам – «Молдовагазу» и «Газпрому».

Перспективы возрождения приднестровской экономики осложняются как вступлением в силу соглашения об ассоциации Молдовы с ЕС, так и последствиями российско-украинского конфликта из-за Крыма и Донбасса. После конфронтации и кризиса в марте 2006 г., в результате которых на пять лет были приостановлены переговоры в формате «5+2», большинство приднестровских предприятий зарегистрировались в молдавских органах управления экономикой, хотя и без полной интеграции в юридическую и экономическую систему Молдовы в рамках соглашения, которое позволило бы им вести внешнюю торговлю. На время переговоров и реализации Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (УВЗСТ), ключевого элемента Соглашения об ассоциации, ЕС предоставил приднестровским предприятиям автономные торговые преференции, позволяющие им пользоваться преимуществами Соглашения об УВЗСТ без обязательной полной интеграции в молдавские структуры. Срок действия этих преференций должен был закончиться 1 января 2016 г. с полной реализацией Соглашения об УВЗСТ, чему Приднестровье сопротивлялось, опасаясь потери доходов и, возможно, даже контроля над своими компаниями, которые должны будут подчиняться молдавскому законодательству. Переходный процесс в 2016-2017 гг. был темой переговоров, в ходе которых были заметны некоторые обнадеживающие знаки, но окончательный исход по-прежнему неясен.

В то же время последствия конфликта между Украиной и Россией также представляли в 2017 г. значительную угрозу для Приднестровья. Несмотря на частые взаимные обвинения и плохие отношения между Москвой и Киевом после захвата Крыма и вспышки войны в Донбассе, последствий этого конфликта для процесса политического урегулирования в Приднестровье было на удивление мало, а масштаб их оказался весьма ограниченным. Возможно, отчасти причина этого в политическом и экономическом кризисе в Молдавии и вызванной им стагнации процесса «5+2». Однако в начале 2017 г. Украина и Молдавия заключили соглашение о мере, которой давно добивался Кишинев: создании совместных молдавско-украинских таможенных постов на приднестровском участке границы Украины с Молдавией. Первый такой пост должен был появиться в мае 2017 г. на крупном пропускном пункте Кучурган на автомагистрали, соединяющей Молдавию с Одессой. В случае создания и эффективной работы таких постов приднестровский экспорт и импорт впервые попал бы под полный контроль молдавских властей; такому развитию событий Тирасполь изо всех сил сопротивлялся с момента установления де-факто независимости в 1992 г. Такие меры в зависимости от того, как они осуществлялись бы, могли оказать подрывной эффект на процесс «5+2», как это уже случилось в 2006 г.

Тем временем росла интенсивность политических баталий внутри Приднестровья после избрания в президенты в 2011 г. независимого кандидата Евгения Шевчука. Его отношения с Верховным советом, где доминировал региональный промышленный гигант, холдинг «Шериф», постоянно ухудшались. Кроме того, Шевчук лишился и народной поддержки из-за нараставших экономических трудностей в регионе и вызванного ими снижения уровня жизни. Хотя в ходе избирательной кампании 2016 г. Москва сохраняла видимость нейтралитета, были вполне явные знаки того, что Кремль более расположен к противнику президента, главе приднестровского законодательного

органа Вадиму Красносельскому. Шевчук был настолько непопулярен и у населения Приднестровья в целом, и у политической и бизнес-элиты, что набрал всего 28% голосов, а Красносельский – более 62%.

В связи с одновременной победой пророссийских кандидатов на обоих берегах Днестра –Додона и Красносельского – Москва столкнулась с неожиданной и приятной для себя дилеммой. Появление в Кишиневе главы государства, открыто провозглашающего свою близость к России и утверждающего, что приднестровский конфликт может быть разрешен в течение одного-двух лет, дало Кремлю стимул для сохранения своей позиции по отношению к Приднестровью как признаваемой им части Молдовы, не поступая с ним так, как с Абхазией и Южной Осетией в 2008 г. Но обострение политической ситуации в Молдове и состояние экономики левого берега в сочетании с потерей легкого прямого доступа туда после украинского кризиса вызвали опасения, что ситуация на обоих берегах Днестра может быстро и резко измениться[10].

Когда два новоизбранных лидера Додон и Красносельский встретились в исторической крепости в городе Бендеры (Тигина) в начале 2017 г., сложилось впечатление, что они установили достойные отношения. Но с точки зрения конкретных результатов эта встреча дала немного, так как важные фигуры и группы как в Кишиневе, так и в Тирасполе по-прежнему относятся друг к другу с подозрением и не решаются на смелые или далеко идущие шаги. В частности, группа чиновников, занимающаяся приднестровским вопросом в правительстве Филипа, отказывается идти на значительные уступки по многим практическим вопросам, входящим в «пакет восьми».

Вопрос о присутствии российских войск в Молдове, по-видимому, также будет оставаться тлеющим, а также будет активизировать сопротивление правых и националистических сил на правом берегу урегулированию приднестровского конфликта с любыми сколько-нибудь значительными уступками Тирасполю или Москве. Россия

в последнее время активизировала деятельность как своих миротворческих сил, так и войск из Оперативной группы российских войск (ОГРВ), что тут же вызвало сильные протесты в Кишиневе. Позиция Москвы, согласно которой присутствие миротворческих сил должно сохраняться до полного политического урегулирования, остается неизменной. В то же время Додон, тогда лидер Партии социалистов и кандидат в президенты, раскритиковал присутствие войск НАТО в стране для проведения совместных учений с молдавскими силами весной 2016 г.[11]. Позже, уже став президентом, Додон критиковал участие молдавских войск в учениях НАТО в Румынии как «неприемлемое»[12]. Из-за глубокого геополитического раскола в Европе в середине 2017 г., скорее всего, вопрос о выводе российских войск из Молдовы и их влиянии на перспективы приднестровского урегулирования будет оставаться замороженным.

## Молдова как государство-заложник?

Тем временем собственные политические перспективы Молдовы осложняют положение и препятствуют надеждам на прогресс на приднестровском фронте. На правом берегу острой проблемой остается коррупция и, в частности, доминирование в молдавской политике и в органах власти самого богатого человека страны, фактического лидера Демократической партии Молдовы Владимира Плахотнюка. Ряд других прозападных партий и элементов молдавского гражданского общества крайне критически относятся к решению европейских и североамериканских государств сотрудничать с правительством, в котором, по их утверждениям, доминирует олигарх Плахотнюк. Такие критики особенно подчеркивают, что юридические и правоохранительные институты в Молдове не являются независимыми и, в сущности, представляют препятствие

для настоящих реформ. В прессе, как молдавской, так и зарубежной, часто высказывают подозрения, что Плахотнюк и Додон, кажущиеся оппонентами, на самом деле сотрудничают, чтобы обеспечить продолжение доминирования их политических партий и помешать настоящим политическим и экономическим реформам в стране. Недавно масла в огонь подлило то, что Демократическая партия и Партия социалистов совместно поддержали предложенную реформу, предусматривающую избрание по меньшей мере половины молдавских парламентариев в одномандатных округах. По мнению критиков, это лишь сделает систему еще более подверженной коррупции.

Молдову ждет неустойчивое политическое будущее, в котором и структура, и ориентация политической системы могут подвергнуться значительным и непредсказуемым изменениям. Вполне вероятно, что это даже для внешних политических субъектов с лучшими намерениями чрезвычайно затруднит поддержку значительных позитивных перемен в стране. Хотя нельзя сказать, что это неизбежно, продолжающийся политический хаос в Молдове также может сорвать многие усилия посредников и наблюдателей в процессе политического урегулирования в Приднестровье. То, что посредники и наблюдатели все еще согласны с общим концептуальным подходом и видением решения – объединенная Молдова с особым политическим статусом приднестровского региона, – остается проблеском света в туманном во всех остальных отношениях пейзаже.

## Дополнение

Незадолго до того, как эта статья должна была быть опубликована, молдавские и приднестровские переговорщики совершили прорыв на переговорах по политическому урегулированию, подписав соглашение об открытии моста у

села Гура-Быкулуй в середине ноября 2017 г. В ноябре также были подписаны соглашения о работе школ, использующих латинскую графику, о доступе молдавских фермеров к землям в Дубоссарском районе Приднестровья, признании выданных в Приднестровье дипломов и лицензировании приднестровских телекоммуникаций. Эти достижения были признаны на успешной встрече «5+2» 27-28 ноября, на которой участники заявили, что сохраняют существующий подход и ожидают дальнейшего прогресса в 2018 г. Совет министров ОБСЕ в Вене принял заявление по молдавско-приднестровскому вопросу, подтвердившее гамбургский консенсус[13]. Эти существенные достижения стали результатом многих лет терпеливой и последовательной работы ОБСЕ, но возникающим надеждам препятствуют продолжающиеся политические распри и приближающиеся выборы в Молдове в 2018 г.

## *Примечания:*

**1.** См.: ОБСЕ. Возобновленные переговоры по приднестровскому урегулированию придают импульс достижению реального прогресса в предстоящие недели, отмечает Специальный представитель ОБСЕ. Берлин, 3 июня 2016 // https://www.osce.org/ru/cio/244676; Баварская конференция подтверждает ориентированный на результат подход председательства Германии в ОБСЕ к процессу приднестровского урегулирования. Бад Райхенхаль, 14 июля 2016 // https://www.osce.org/ru/cio/253946. См. также: Протокол официального заседания постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию. Берлин, 2-3 июня 2016 г. https://www.osce.org/ru/moldova/244681.

**2.** ОБСЕ. Специальный представитель ОБСЕ по приднестровскому урегулированию подчеркивает необходимость диалога, ориентированного на результат. Кишинев, 12 октября 2016 // https://www.osce.org/ru/cio/274156.

**3.** См.: ОБСЕ. Совет министров. Гамбург, 2016. Заявление министров о переговорах о процессе приднестровского урегулирования в формате «5+2». MC.DOC/2/16. 9 декабря 2016 // https://www.osce.org/ru/cio/290526.

**4.** Там же.

**5.** См.: ОБСЕ. Приднестровское урегулирование является приоритетом для председательства Австрии в 2017 г. 6 февраля 2017 г. // https://www.osce.org/ru/cio/297991.

**6.** См.: там же.

**7.** См.: Парламент Республики Молдова. Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) // http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311656&lang=2.

**8.** См.: OSCE. Office of the High Commissioner on National Minorities pledges to continue supporting integration in Moldova. 23 February 2017 // http://www.osce.org/hcnm/301441.

**9.** См.: Gagauzia Voters Reject Closer EU Ties For Moldova // Radio Free Europe/Radio Liberty. 3 February 2014 // https://www.rferl.org/a/moldova-gagauz-referendum-counting/25251251.html.

**10.** См.: Markedonov S. Russia faces another Transnistrian dilemma // Russia Direct. 16 December 2016 // http://www.russia-direct.org/opinion/russia-faces-another-transnistrian-dilemma.

**11.** См.: U.S. Troops In Moldova For Joint Military Exercises // Radio Free Europe/Radio Liberty. 3 May 2016 // https://www.rferl.org/a/moldova-us-troops-joint-military-exercises/27712788.html.

**12.** Touma A. M. Moldova's President Bars Military from NATO Exercise // Balkan Insight.27 April 2017 // http://www.balkaninsight.com/en/article/moldova-s-president-bars-military-from-nato-exercise-04-27-2017.

**13.** См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Вена, 2017. Заявление министров о переговорах о процессе приднестровского урегулирования в формате «5+2». MC.DOC/1/17/Corr.1. 8 декабря 2017 // https://www.osce.org/ru/chairmanship/372481?download=true.

***Симоне Геррини,***
***Мария-Александра Мартин***

# Миссия ОБСЕ в Скопье: продвижение приоритетных задач на основе партнерства и инноваций

## Введение

В данной статье изложены три аспекта работы миссии ОБСЕ в Скопье, на основе которых мы хотим продемонстрировать конкретную динамику ее деятельности и рассказать об извлеченных нами уроках. Прежде всего, мы рассмотрим то, как некоторые проекты ОБСЕ приводят к сопутствующим положительным результатам *(spillover-effects)*, помимо тех, которые проистекают непосредственно из осуществляемых ОБСЕ мероприятий. Далее мы проанализируем, как партнерские отношения, построенные в рамках той или иной программной деятельности, могут послужить средством для реализации проектов в других программных областях, тем самым представляя собой то, что мы называем «мягкой инфраструктурой». Затем мы приведем конкретный пример того, как новые технологии могут использоваться миссиями в их работе по поддержке борьбы с преступлениями на почве ненависти и разжиганием ненависти. Вслед за этим мы рассмотрим, как разрабатываемые в рамках миссий аналитические инструменты дополняют устоявшуюся методологию мониторинга и тем самым укрепляют потенциал в области раннего предупреждения. И, наконец, мы отметим ряд основных вызовов и проблем, с которыми миссия столкнулась в период затянувшейся политической неопределенности в прошлом году.

## Предыстория

С момента своего создания миссия ОБСЕ в Скопье развивалась в постоянном партнерстве с национальными властями. По мере развития событий и изменения ситуации на местах перед ней стали возникать новые проблемы. С целью их решения структура миссии и поставленные перед ней задачи также претерпевали изменения.

Первоначально контрольная миссия ОБСЕ по предотвращению распространения конфликта в Скопье была создана в сентябре 1992 г. как небольшая международная группа, которой было поручено следить за развитием событий вдоль северной границы страны, содействовать поддержанию мира и предотвращению конфликтов. В последующих решениях Постоянного совета ОБСЕ перед миссией были поставлены дополнительные задачи, в том числе налаживание постоянного политического диалога с правительством принимающей страны. В 1998 г. в связи с эскалацией конфликта в Косово миссии были выделены дополнительные ресурсы для укрепления пограничного контроля и предотвращения распространения кризиса. Во время межэтнических столкновений в стране в 2001 г., после подписания в августе сторонами конфликта Охридского рамочного соглашения, миссия постепенно расширила зону своей деятельности и начала наблюдение за общей ситуацией в области безопасности в стране. Основной задачей по-прежнему оставалось поддержание мира и стабильности, но к этому добавилось еще и содействие реализации Охридского соглашения. Помимо этого миссия начала осуществлять более широкий круг задач, включая наблюдение за гуманитарной ситуацией (в том числе за возвращением беженцев и внутренне перемещенных лиц) и организацию мероприятий по укреплению доверия между полицией и местными общинами. Кроме того она содействовала проведению реформы полиции, привлекая своих экспертов как к работе на местах, так и в полицейской академии. Всего за год численность сотрудников миссии увеличилась с 26 до более чем 200 человек; было

создано несколько представительств на местах, в том числе в городах Тетово, Куманово, Гостивар, Кичево и Струга. В последующие годы миссия (с 2010 г. — Миссия ОБСЕ в Скопье), продолжая выполнять функции мониторинга и раннего предупреждения, также приступила к осуществлению программных мероприятий, которые все в большей степени стали играть центральную роль в ее работе. Организованные миссией проекты содействовали проведению в принимающей стране реформ в широком спектре областей, актуальных для Охридского соглашения. К ним относятся обеспечение справедливого представительства в органах государственного управления, децентрализация власти, улучшение сферы образования, а также содействие свободному выбору языка общения.

На данный момент деятельность миссии сосредоточена на трех ключевых областях. Во-первых, мы продолжаем содействовать реализации Охридского соглашения и продвигать идею социальной сплоченности. Во-вторых, мы разрабатываем и реализуем проекты по развитию конструктивных межэтнических отношений. В-третьих, мы по-прежнему остаемся единственным в стране механизмом международного мониторинга и продолжаем анализировать ситуацию в области безопасности в целях раннего предупреждения, принятия своевременных мер и посредничества. Миссия осуществляет свою деятельность через два департамента: первый занимается вопросами человеческого измерения, включая эффективное управление, социальную сплоченность и верховенство права, а второй отвечает за укрепление потенциала полиции и контроль за ситуацией в области безопасности. Большинство наших сотрудников базируется в штаб-квартире миссии в Скопье; некоторые эксперты работают также в полицейской академии и на нескольких полицейских участках. Кроме того у нас есть представительство в г. Тетово и мобильные группы мониторинга. В миссии задействован 151 сотрудник — 109 местных жителей и 42 иностранца, а наш годовой бюджет составляет около €6,5 млн.

## Сопутствующие положительные результаты проектов и роль партнерств как «мягкой инфраструктуры»

Проект «Наведение мостов» предоставляет субсидии муниципалитетам, учащимся, преподавателям, родителям и школам для организации совместных мероприятий с участием учащихся, принадлежащих к различным общинам и говорящих на разных языках. Проект финансируется за счет средств, выделяемых миссией ОБСЕ, Министерством образования и науки, а также правительствами США, Нидерландов, Ирландии и Швейцарии. С момента его запуска в 2014 г. более 100 школ и более 3000 учащихся из различных этнических общин приняли участие в совместных мероприятиях, финансируемых за счет грантов в рамках проекта. Для многих участников, подавляющее большинство которых посещает абсолютно однородные школы, где занятия ведутся только на одном языке, эти мероприятия стали уникальной возможностью пообщаться с детьми из других общин. К инициативам, финансируемым в рамках проекта, относятся: создание творческих комнат в начальных школах, организация городских культурно-массовых мероприятий, проведение исследовательских проектов и уроков музыки, создание «путеводителей» для детей, организация совместных экскурсий и поездок со школами-партнерами, строительство образовательных тематических парков и других объектов, поддержка курсов совместной профессиональной подготовки, а также создание блогов, сайтов и рассылок. С момента создания миссии проект «Наведение мостов» был одним из основополагающих элементов ее деятельности по развитию межэтнических отношений, который принес значительные плоды.

Во-первых, проводимые мероприятия оказывают значительное влияние на межобщинные и межэтнические отношения. Во-вторых, проект «Наведение мостов» можно рассматривать как полезный практический пример, позволяющий изучить сопутствующие положительные результаты реализуемых инициатив и проанализировать, в какой степени их (результаты) можно рассматривать в качестве значимого достижения как такового. Так, одним из основных положительных эффектов проекта стало выявление существующего спроса внутри общин на проведение инициатив в области межэтнических отношений и совместного образования. Успешное проведение мероприятий, финансируемых за счет проекта, а также энтузиазм их участников помогли развеять мифы о том, что инициативы в области межэтнических отношений в школах никому неинтересны и что их сложно реализовать. Исходя из этого положительного опыта и в связи с растущим спросом, Министерство образования и науки в 2016 г. приняло решение о запуске собственной программы финансирования совместных мероприятий в области межэтнических отношений, направленных на поддержку интегрированного образования.

Тот факт, что у инициаторов тех или иных мероприятий стало больше возможностей для получения субсидий, является еще одним положительным сопутствующим эффектом проекта, дающим преимущества в долгосрочной перспективе. Здесь стоит отметить, что проект «Наведение мостов» следует определенному проектному циклу, согласно которому заявители могут подавать заявки на «регулярные гранты» в марте, мае или октябре каждого года. В то же время небольшие инициативы могут финансироваться в любое время с помощью процедуры «быстрых субсидий». Гранты проектам-победителям присуждает Консультативный совет, состоящий из представителей организаций-доноров и Министерства образования и науки. С 2014 г. совет рассмотрел более 370 заявок и профинансировал 56 инициатив. Подавая заявки

на гранты, школы-партнеры, муниципалитеты и родители приобретают навыки, необходимые для написания планов проектов и дальнейшей подачи заявок. Многие партнеры, особенно школы, готовили такие проектные предложения впервые. За последние три года они усовершенствовали свои навыки управления проектами, и теперь у них будет больше шансов получить финансирование от других инициатив, по сравнению с прочими школами. К примеру, 12 из 49 начальных школ и 6 из 14 средних школ, получивших в прошлом году финансовые средства на проведение мероприятий по совместному образованию от Министерства образования и науки, ранее уже были выданы гранты в рамках проекта «Наведение мостов».

Еще один практический пример показывает, каким образом прочные и долгосрочные партнерские отношения, построенные в рамках одной инициативы, могут привести к дальнейшей совместной деятельности в других областях, иногда довольно деликатных. Так, проект «Безопасные школы» с 2012 г. поддерживает создание в школах неофициальных дискуссионных групп по вопросам безопасности в области образования. Опираясь на успех первоначальных инициатив, миссия расширила этот проект, создав рабочие группы по безопасным школам в 26 школах-партнерах в шести муниципалитетах. Кульминацией проекта стало создание муниципальных рабочих групп, включающих в себя учащихся, преподавателей, представителей общин и местной полиции, а также сотрудников социальных служб и родителей. Они проводят регулярные встречи для рассмотрения более широкого и комплексного круга вопросов, связанных с безопасностью в сфере образования: перепроверяют стандарты проведения эвакуации в школах, контролируют наличие доступа и существующие меры безопасности, выступают посредниками в конфликтах между учащимися или классами. Миссия поддерживает работу муниципальных рабочих групп, организовывая курсы подготовки и предлагая

обмен опытом. За последние несколько лет благодаря самоотверженности наших партнеров и сотрудников было налажено прочное и долгосрочное партнерство между миссией и многочисленными муниципалитетами, школами, учителями и учащимися, принимающими участие в проекте. Это сотрудничество позволило миссии планировать и проводить совместно с участниками проекта «Безопасные школы» дополнительные мероприятия, используя сложившиеся партнерства в качестве так называемой «мягкой инфраструктуры». К примеру, в прошлом году мы поддержали внедрение в школах-партнерах посреднической деятельности. Специалисты миссии подготовили пилотную группу инструкторов, которые передали свои знания будущим посредникам (как учителям, так и учащимся) во всех учебных заведениях, участвующих в проекте. После этого в 26 школах-партнерах были созданы так называемые «посреднические клубы», которые предлагают посредничество по принципу «равный — равному» и всегда открыты для тех, кто нуждается в поддержке в случае конфликта. Посредничество носит конфиденциальный характер и ограничивается инцидентами, не имеющими отношения к уголовным преступлениям. Медиаторы оказывают помощь в разрешении конфликтных ситуаций, а также в предотвращении потенциальных конфликтов, например стычек между учениками или классами из разных школ, в том числе в социальных сетях. На 2018 г. миссия вместе с партнерами по проекту «Безопасные школы» разработала основанную на «мягком подходе» программу для постепенного внедрения мероприятий по противодействию насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму. В настоящее время мы планируем проведение обучающих мероприятий для преподавателей, чтобы помочь им распознавать ранние признаки насильственного экстремизма, радикализации и уязвимости среди учащихся. Мы также готовим проекты по повышению устойчивости местных сообществ, которые должны способствовать более глубокому пониманию

этого сложного и опасного явления. В то же время миссия будет и дальше оказывать поддержку в подготовке национальной стратегии борьбы с насильственным экстремизмом, применяя комплексный подход для оказания помощи властям в противодействии этому новому вызову. Проведение пилотных мероприятий по решению этой непростой проблемы представляет собой сложную задачу. Ее успех будет возможен только благодаря прочной «мягкой инфраструктуре», созданной в ходе осуществления проекта «Безопасные школы».

## Использование новых технологий в борьбе с преступлениями на почве ненависти и разжиганием ненависти

С декабря 2003 г., когда Маастрихтский Совет министров подчеркнул опасность преступлений на почве ненависти и заявил о своей приверженности коллективным усилиям по борьбе с ними, ОБСЕ стала все больше сосредоточивать свое внимание на этой проблеме[1]. В результате встречи в Маастрихте государства-участники согласились «рассмотреть вопрос о принятии или, соответственно, усилении законодательства, запрещающего дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения, а также подстрекательство к совершению преступлений на почве ненависти, мотивируемой этими признаками»[2]. Преступления на почве ненависти были признаны серьезной угрозой безопасности — как для отдельных лиц, так и для групп, к которым они принадлежат, — способной нарушить социальную сплоченность и нанести ущерб межэтническим

отношениям. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) определяет преступления на почве ненависти как «уголовно наказуемые деяния, совершаемые на основе предубеждений и предрассудков в отношении конкретной группы людей. Для того чтобы преступление считалось преступлением на почве ненависти, правонарушение должно соответствовать двум критериям: во-первых, действие должно представлять собой преступление в соответствии с положениями уголовного права; во-вторых, действие должно быть вызвано предубеждением»[3].

Миссия ОБСЕ в Скопье участвует в борьбе с разжиганием ненависти и преступлениями на почве ненависти на местах. В частности, мы рассмотрим вопрос о том, каким образом новые технологии могут помочь в противодействии преступлениям на почве ненависти и дополнить нашу работу в более привычных областях, таких как наблюдение за соблюдением прав человека и законодательная поддержка. Для начала стоит упомянуть о том, как технологии помогают эффективно заполнять пробелы в сборе данных. К примеру, в 2013 г. миссия в партнерстве с национальным Хельсинкским комитетом по правам человека создала первый в стране реестр для мониторинга преступлений на почве ненависти. Реестр представляет собой онлайн-платформу для составления карт таких преступлений по всей стране и сбора соответствующих данных. С 2013 г. на сайте *www.zlostorstvaodomraza.mk*, позволяющем правоохранительным учреждениям, лицам, принимающим решения, и широкой общественности сообщать о преступлениях на почве ненависти и получать доступ к релевантной информации, было зарегистрировано более 350 инцидентов. На сайте также можно посмотреть статистические данные о преступлениях на почве ненависти в режиме реального времени. Анализ этой информации используется для укрепления потенциала и поддержки усилий миссии, ее партнеров и органов власти. Так, во время наиболее интенсивной фазы передвижений

смешанных миграционных потоков в 2015 г. в результате анализа содержащихся в реестре данных был выявлен всплеск преступлений на почве ненависти, направленных против мигрантов; исследование показало, что как преступниками, так и жертвами преступлений на почве ненависти были в основном молодые люди. Эти знания позволили более целенаправленно реагировать на такие преступления и выявили необходимость борьбы с ними среди молодежи в качестве приоритетной задачи.

Стремясь достичь эффективных и устойчивых результатов по сокращению числа преступлений на почве ненависти, миссия (в дополнение к вышеуказанному онлайн-реестру) постепенно сосредоточила свои усилия на трех основных направлениях. Первая приоритетная область — создание потенциала; мы сотрудничали с Академией подготовки судей и прокуроров, Министерствами юстиции и внутренних дел, Академией искусств и наук, Агентством по делам молодежи и спорта, а также Управлением по защите данных и организациями гражданского общества для углубления понимания этими институтами феномена преступлений на почве ненависти и расширения их возможностей по борьбе с ними. Впервые миссия и БДИПЧ объединили свои усилия для специализированной подготовки 200 высокопоставленных сотрудников полиции по выявлению преступлений на почве ненависти и укрепления структуры правоохранительных органов для борьбы с такими преступлениями. Были разработаны специальные формы для регистрации преступлений на почве ненависти и учреждены координационные центры в рамках соответствующих учреждений.

Наша вторая приоритетная задача — повышение осведомленности и устранение предрассудков в целях улучшения межэтнических отношений, поощрения терпимости и недопущения дискриминации. Для решения этой задачи мы попытались совместить наши традиционные усилия по созданию потенциала и

лоббирования с теми возможностями, которые предлагают современные технологии. Мы напечатали брошюры, выпустили руководства и учебные материалы для юристов и гражданского общества, а также организовали многочисленные конференции, семинары и круглые столы по решению проблемы преступлений на почве ненависти. Вместе с нашими партнерами мы также разработали проекты реформ, необходимых для обеспечения надлежащих процедур в отношении лиц, совершающих преступления на почве ненависти, и жертв таких преступлений; в частности это касается проведения различий между обычными преступлениями и преступлениями на почве ненависти. В то же время мы изучили возможности новых информационных технологий для выработки индивидуального подхода к молодежи. В связи с тем, что именно эту группу населения мы определили как особенно уязвимую с точки зрения разжигания ненависти и склонности к стереотипам и предубеждениям — то есть тем предпосылкам, которые ведут к преступлениям на почве ненависти, — план миссии состоял в том, чтобы привлечь молодых людей в качестве проводников перемен в их собственной среде. Совместно с посольством Франции в Скопье мы создали мобильное приложение для отслеживания проявлений ненависти в интернете[4]. С его помощью пользователи могут отмечать сайты, статьи, видео и посты в соцсетях как разжигающие ненависть и вражду. Наше приложение было особенно хорошо воспринято молодыми пользователями, которые более открыты для решений, основанных на современных технологиях.

И, наконец, миссия и ее партнеры приложили значительные усилия для укрепления существующей в стране правовой базы, оказания бесплатной правовой помощи жертвам преступлений на почве ненависти и разработки политических мер, охватывающих все аспекты таких преступлений — от предупреждения до судебного преследования. Уголовное преследование за преступления

на почве ненависти в Македонии по-прежнему является сложной задачей — отчасти из-за того, что регистрация таких преступлений не была полностью систематизирована, а отчасти из-за отсутствия конкретных положений в Уголовном кодексе. Для решения этой проблемы миссия содействовала созданию рабочей группы с целью внесения изменений в Уголовный кодекс. Хотя обсуждение этого вопроса в парламенте было отложено из-за политических обстоятельств, миссия по-прежнему выступает за принятие предлагаемых поправок, которые, как она надеется, станут поворотным пунктом в деле привлечения всех соответствующих сторон к всеобъемлющему подходу в борьбе с преступлениями на почве ненависти.

На предстоящий год мы планируем ряд мероприятий, которые будут способствовать дальнейшему продвижению усилий миссии по борьбе с разжиганием ненависти и преступлениями на почве ненависти. Во-первых, мы продолжим наше тесное сотрудничество с БДИПЧ, в задачи которого входит выработка руководящих принципов по решению этой проблемы. Вместе мы хотим продолжить и расширить подготовку сотрудников полиции, прокуроров и других практикующих юристов в области борьбы с преступлениями на почве ненависти. Во-вторых, мы планируем провести общенациональное выявление жертв таких преступлений; охватывая все общины, мы попытаемся установить, где преступления на почве ненависти и случаи разжигания ненависти не доводились до сведения полиции. Это позволит нам оказать помощь национальным властям в определении масштабов сокрытия преступлений. И, наконец, мы совместно с правительством, парламентом и гражданским обществом будем продолжать нашу работу над укреплением существующей законодательной базы с тем, чтобы она отвечала самым высоким стандартам, содействовала социальной интеграции и усилению доверия к системе уголовного правосудия.

# Внедрение инновационных средств для улучшения работы в области мониторинга и составления отчетности

Как мы уже упоминали в начале этой статьи, мониторинг и подготовка отчетов являются нашими приоритетными задачами с момента создания первой миссии ОБСЕ в Скопье; при этом особое внимание уделяется ситуации в области безопасности. На сегодняшний день, чтобы обеспечить работу миссии в области раннего предупреждения, мы продолжаем эти основополагающие усилия по трем основным направлениям. Во-первых, мы остаемся единственным в стране международным механизмом, который обладает необходимым потенциалом для наблюдения за ситуацией в области безопасности. Наши наблюдатели взаимодействуют с представителями политических, культурных и деловых кругов и отслеживают развитие событий на местах с целью своевременного выявления возможного усиления напряженности; при этом особое внимание уделяется межэтническим отношениям. Во-вторых, мы поддерживаем связь с политическими партиями на местном и национальном уровнях и внимательно следим за тем, как меняется баланс сил в парламенте. Это позволяет миссии предоставлять сбалансированную, своевременную и точную информацию о политических событиях, а также поддерживать постоянный контакт со всем спектром политических субъектов. В-третьих, мы отслеживаем громкие дела, которые могут повлиять на ситуацию в области безопасности или межэтнические отношения: только в 2016 г. мы непосредственно наблюдали более чем за 100 судебными заседаниями и поддержали работу наших партнеров по наблюдению еще за 450 судебными процессами. Наши специалисты по вопросам верховенства права следят за надлежащим осуществлением положений

Уголовного кодекса и соблюдения гарантий справедливого разбирательства в ходе судебных процессов и представляют соответствующие доклады государствам-участникам. Проводимый на протяжении многих лет мониторинг судебных процессов позволил нам определить ряд областей, в которых для обеспечения практической реализации гарантий справедливого судебного разбирательства необходима дальнейшая поддержка.

Деятельность по мониторингу и составлению отчетности в основном осуществляется с помощью испытанной, общей для многих полевых операций ОБСЕ методологии. Наши сотрудники наблюдают за событием и описывают его в отчете. Этот документ проверяется и анализируется нашими подразделениями, а затем содержащиеся в нем данные поступают в регулярный цикл отчетности миссии. Информация распространяется сначала на уровне миссий, а затем, после дальнейшего анализа, наиболее важные события включаются в наши официальные доклады государствам-участникам, институтам и структурам ОБСЕ. Порой крупные события требуют быстрого реагирования в виде специального доклада или анализа конкретных вопросов по просьбе председательствующей в ОБСЕ стороны. По сути эта устоявшаяся методология остается основой нашей работы в области мониторинга и по сей день. В то же время в 2015 г. миссия приступила к разработке собственного аналитического инструмента, чтобы вывести наши возможности в сфере раннего предупреждения на новый уровень. Основываясь на многолетнем опыте работы в области мониторинга и составления отчетности, мы создали инструмент, который помогает нам выявлять признаки напряженности на самой ранней стадии, особенно в период между выборами. Наша цель состояла в том, чтобы дополнить традиционные возможности мониторинга более совершенным аналитическим механизмом. В его основе лежит наблюдение за рядом определенных показателей с целью раннего выявления уязвимых к потенциальным инцидентам сегментов общества. При

отслеживании поведенческих и других моделей, которые могут быть индикаторами потенциальных проблем, данный механизм опирается на опыт предшествующей работы. Это позволяет выявлять как потенциально уязвимые группы, так и горячие точки, где, как представляется, может произойти эскалация напряженности или вспыхнуть насилие. Такой инструмент не может заменить человеческий опыт в оценке воздействия конкретных событий (например, высказываний, разжигающих этническую рознь) на определенную группу; он также не создан для того, чтобы делать те или иные прогнозы. Тем не менее он дополняет бесценные навыки наших сотрудников прочной аналитической платформой, основанной на собранных данных, которая помогает миссии выполнять ее задачи в области раннего предупреждения.
На практике наши наблюдатели разработали набор из 75 показателей, указывающих на возможность возникновения напряженности. К ним относятся, например, публичные оскорбительные высказывания во время протестов или сообщения о запугивании. При контактах с местными жителями и мониторинге тех или иных событий наблюдатели обращают внимание на такие индикаторы и выделяют их в своих отчетах. После проверки, когда эти доклады, как это описано выше, направляются в систему отчетности миссии, показатели обрабатываются и заносятся в базу данных. В зависимости от ситуации инцидент может быть классифицирован как одиночный случай, либо же наши наблюдатели могут отметить значимость тех или иных показателей, добавив качественную оценку события. Система с помощью прежде собранной информации определяет, необходимы ли дополнительные данные для оценки вероятности роста напряженности в конкретном регионе или вокруг конкретного события. Наконец, она агрегирует данные об отдельных инцидентах, чтобы отметить похожие случаи, связанные с возможностью возникновения потенциальной нестабильности. Это помогает руководству миссии принять решение о необходимости усиления контроля в определенном регионе или в связи с

определенным событием и, в конечном счете, сделать вывод о том, стоит ли давать сигнал раннего предупреждения в связи с возможным ухудшением обстановки.

## Гибкий подход к решению задач и использованию возможностей

За последние полтора года Македония столкнулась с рядом серьезных политических проблем. За двумя временными правительствами последовали досрочные парламентские выборы в декабре 2016 г. Тот факт, что всё внимание было сконцентрировано на этих событиях, приведших к текучести кадров в соответствующих министерствах, ограничил возможности властей по осуществлению реформ. Напряженность возрастала; кульминацией ее стало нападение на парламент 27 апреля 2017 г. После этого, однако, политический климат начал постепенно улучшаться. Произошел мирный переход власти, и новое правительство, сформированное 31 мая, запустило программу реформ.

Нестабильная политическая ситуация неизбежно сказывалась на оперативной обстановке, в которой миссии приходилось осуществлять свою деятельность. Постоянная смена ответственных лиц привела к задержкам в разработке и осуществлении ряда национальных программ и рабочих стратегий, а проекты законов в ключевых областях продвигались не так, как планировалось. В то же время стоит отметить, что для миссии ОБСЕ в Скопье сложившаяся ситуация создала не только проблемы, но и возможности. На протяжении всего этого периода она придерживалась гибкого подхода в рамках своего мандата и стремилась продолжать свои долгосрочные усилия. При этом она также пыталась создать пространство для маневра в целях реагирования на новые вызовы, связанные с политическим кризисом.

В некоторых случаях меняющаяся оперативная обстановка сдерживала работу миссии в той или иной конкретной области. К примеру, в 2015 г. при значительной поддержке миссии была принята новая правовая основа для проведения реформ в сфере государственного управления. Она подразумевала функциональный контроль за системой государственного управления и включала в себя положения, обеспечивающие равноправное представительство общин и набор сотрудников в соответствии с их профессиональными качествами. Миссия оказывала поддержку местным учреждениям в осуществлении этих реформ посредством укрепления потенциала. В частности, она проводила совместную работу с кадровыми департаментами центральных и местных органов власти в целях совершенствования процессов набора персонала и приведения их в соответствие с новым законодательством. Однако по большей части полностью реализовать новые положения в течение 2016 года, как это планировалось первоначально, не удалось. В основном это произошло из-за обстоятельств, находящихся вне нашего контроля. Некоторые из них были связаны с политическим кризисом: затяжным предвыборным периодом, в течение которого по закону нельзя нанимать новых сотрудников органов государственного управления; слабая реакция со стороны центральных учреждений, в частности в отношении обеспечения равноправного представительства; пробелы в программах подготовки, проводимых учреждениями-партнерами, особенно в области кадровой политики. Столкнувшись с такими трудностями, миссия решила отложить мероприятия по содействию реализации новой правовой базы. Вместе с тем мы по-прежнему остались привержены идее проведения столь необходимых реформ в области государственного управления и, проявляя творческий подход, изыскивали возможности возобновления деятельности на этом направлении в рамках нашего мандата. Так, наши эксперты совместно с учреждениями-партнерами провели оценку ситуации, проанализировав

степень выполнения основных правовых положений и изучив имеющиеся возможности. В конечном итоге это позволило миссии представить новому правительству четкую картину достигнутого в ходе принятия законодательства о реформе государственного управления прогресса и сохранившихся пробелов, что способствовало дальнейшей реализации законов и совершенствованию существующей правовой базы.

В других случаях мы старались реагировать на возникшие в связи со сложной оперативной обстановкой вызовы путем усиления нашей регулярной деятельности. Во время ежедневных протестов в Скопье в первой половине 2017 г. мы укрепили свой потенциал в области мониторинга, чтобы быть уверенными в том, что миссия сможет в любое время пристально следить за этими важными событиями. Наши наблюдатели в течение двух месяцев освещали все ежедневные протесты в Скопье, продолжая регулярно встречаться с местными контактными лицами, представителями партий и организаций гражданского общества. Хотя временами это создавало значительные ограничения для наших сотрудников и ресурсов, наша работа по сбору и анализу информации способствовала укреплению потенциала миссии в области составления отчетов. Таким образом, мы могли предоставлять государствам-участникам ОБСЕ своевременную и актуальную информацию, что позволяло нам выявлять ситуации, которые потенциально могли привести к возникновению тех или иных угроз безопасности.

## Заключение

Оглядываясь на прошедшие полтора года, мы видим, что институциональные инновации и гибкий подход к переориентации деятельности в рамках нашего мандата были двумя важнейшими факторами, которые позволили нашей

миссии успешно работать в период, характеризующийся многочисленными ограничениями в оперативной обстановке и политической нестабильностью. В перспективе, по мере формирования наших новых программ, с помощью которых мы стремимся оказывать дальнейшую поддержку властям в осуществлении реформ, институциональные инновации, возможно, станут ключевой особенностью миссии. Мы убедились в том, что миссия может успешно сочетать многолетний опыт в области мониторинга и составления отчетов с возможностями новых технологий. Кроме того, использование в полной мере последних достижений в области информационных технологий будет иметь решающее значение не только для устранения возникающих проблем, но и для привлечения молодежи. Для успешной реализации миссией своих основополагающих задач по содействию социальной сплоченности и улучшению межэтнических отношений важное значение будет иметь также налаживание партнерских отношений и наведение мостов. Мы планируем привлекать новых партнеров, чтобы расширить нашу «мягкую инфраструктуру». Вместе мы будем и далее содействовать повышению устойчивости местных общин перед вызовами безопасности нашего времени, такими как насильственный экстремизм и радикализация, ведущие к терроризму. И, наконец, мы будем продолжать оценивать наш потенциал и опыт с учетом конкретных результатов, чтобы выявить области, в которых мы могли бы усовершенствовать нашу деятельность, и определить новые подходы для решения как давних проблем, так и новых задач. Мы и впредь будем извлекать важные уроки из опыта миссии и с помощью наших знаний и аналитических инструментов содействовать полевым операциям ОБСЕ. В то же время миссия ОБСЕ в Скопье будет продолжать искать пути к новаторским решениям, которые должны стать ключевым фактором успеха в выполнении обязательств организации перед гражданами принимающей страны.

## *Примечания:*

**1.** См. . Organization for Security and Co-operation in Europe. Ministerial Council. Maastricht 2003. Decision No. 4/03. Tolerance and Non-Discrimination. MC.DEC/4/03. 2 December 2003 // http://www.osce.org/mc/19382.

**2.** Organization for Security and Co-operation in Europe. Permanent Council. Decision No. 621. Tolerance and the Fight Against Racism, Xenophobia and Discrimination. PC.DEC/621. 29 July 2004 // Organization for Security and Co-operation in Europe. Ministerial Council. Sofia 2014. Decision No. 12/04. Tolerance and Non-Discrimination. MC.DEC/12/04. 7 December 2004. Annex. PP. 3-5, здесь: P. 3 // http://www.osce.org/mc/23133.

**3.** OSCE ODIHR. Hate Crime Reporting. Criminal offence + Bias motivation = Hate Crime // http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime.

**4.** Приложение можно скачать здесь: http://nemrazi.mk/app.

***Харри Цимитрас,***
***Айла Гюрель-Моран***

# Кипр: перспективы мира

## Введение

Переговоры под эгидой ООН, направленные на решение «кипрской проблемы», ведутся с перерывами на протяжении почти пятидесяти лет. Основные стороны в этом процессе – киприоты греческого и турецкого происхождения, то есть общины, составляющие созданную в 1960 г. Республику Кипр. Остальные участники находятся за пределами Кипра: это Греция, Турция и Великобритания – так называемые гаранты Республики Кипр[1].

С 1977 г. целью мирного процесса на Кипре под эгидой ООН было достижение урегулирования, которое «воссоединило» бы остров на основе формулы «двухзональной двухобщинной федерации». Однако после четырех десятилетий переговоров достичь согласия по деталям этой формулы по-прежнему не удается. В совместном заявлении, опубликованном в 2014 г., была подтверждена основная идея искомого урегулирования – двухобщинная двухзональная федерация, где соблюдается политическое равенство двух составляющих частей: греко-кипрской и турко-кипрской.

Последний раунд этих то приостанавливающихся, то возобновляющихся переговоров начался в мае 2015 г. в соответствии с вышеупомянутой совместной декларацией[2], и все еще продолжался на момент написания настоящей статьи. Тем не менее два года назад, когда он был запущен, его провозгласили – не в последнюю очередь в дипломатических кругах – самой многообещающей за долгие годы инициативой; многие даже думали, что урегулирование может быть достигнуто в течение нескольких месяцев и уж наверняка до конца 2016 г. Во

многом это объясняется тем, что собеседники – лидер греко-киприотов Никос Анастасиадис и недавно избранный лидер турко-киприотов Мустафа Акынджи, – как казалось, твердо привержены урегулированию, а это редкая ситуация в долгой истории переговоров[3]. Более того, складывалось впечатление, что между двумя лидерами установилось очень хорошее взаимопонимание. Необычно, что многие греко-киприоты доверяли Акынджи, по крайней мере вначале, главным образом из-за его репутации политика, способного противостоять Турции[4].

Так или иначе, по прошествии двух лет перспективы урегулирования, как представляется, выглядят значительно более мрачно. Прошло время, внимание греко-кипрской стороны переключилось на начало предвыборной кампании по выборам президента в феврале 2018 г. Летом 2017 г. возникла также опасность кризиса в отношениях между Турцией и Кипром в связи с разведкой морских месторождений нефти и газа, который неминуемо разразится, если в текущей ситуации ничего не изменится.

## Краткая предыстория конфликта

Одно из основных препятствий на пути достижения урегулирования на Кипре, в сущности, чисто концептуальное. Дело всего лишь в отсутствии договоренности между сторонами о том, что такое «кипрская проблема». Следовательно, трудно понять, как этот вопрос может быть решен. Ибо как можно ожидать, что стороны согласятся с тем, что будет считаться решением проблемы, если не будет согласия в отношении того, в чем она заключается? Можно сказать, что существует полное согласие относительно того, что требуется на Кипре: всеобъемлющее урегулирование, которое объединит остров в рамках двухобщинной двухзональной федерации. Тем не менее можно утверждать, что эта якобы консенсусная формула

скрывает больше, чем проясняет. Чтобы понять суть, нужно вспомнить характер первоначальной Республики Кипр на момент ее создания и рассмотреть развитие событий с тех пор, при этом определяя представления сторон о том, что проблематично в теперешнем положении.

В 1960 г. Великобритания в соответствии с международными договорами отказалась от своего суверенитета над островом[5]. В результате остров стал независимой Республикой Кипр – консоциативным двухобщинным государством с конституцией, предусматривающей разделение власти между греко-киприотами и турко-киприотами. Но эта система просуществовала лишь несколько лет. Она быстро рухнула, когда в конце 1963 г. вспыхнула ожесточенная межобщинная рознь, в результате которой греко-киприоты взяли на себя единоличное управление государством[6]. Они утверждали, что их правительство является законным правительством республики, несмотря на то, что в нем не были представлены турко-киприоты[7]. Со временем греко-кипрская администрация получила международное признание в качестве законного правительства республики. Тем временем большая часть турко-кипрской общины отступила в охраняемые анклавы, где до 1974 г. вынуждена была оставаться, ведя свои собственные дела[8].

В июле 1974 г. военная хунта в Греции организовала на Кипре переворот против правительства президента греко-киприотов архиепископа Макариоса III с конечной целью осуществления энозиса (союза с Грецией). Пять дней спустя Турция, ссылаясь на Договор о гарантиях, начала военную интервенцию[9], а после провала переговоров по урегулированию разделила остров. Впоследствии параллельная турко-кипрская администрация, существовавшая с 1964 г., превратилась в администрацию северной части острова. В 1983 г. турко-кипрская сторона в одностороннем порядке провозгласила независимость и создала Турецкую республику Северного Кипра (ТРСК)[10].

Сегодня проблема разделения Кипра остается «нерешенной». Северная часть острова – примерно треть

территории первоначальной республики – контролируется самопровозглашенной ТРСК, де-факто государством[11], поддерживаемым и признаваемым только Турцией. Неконтролируемая буферная зона отделяет ее от южной части, контролируемой греко-киприотами, или, по терминологии международного сообщества, зоны, находящейся под контролем «правительства Республики Кипр». Иными словами, хотя правительство на юге состоит только из греко-киприотов, международное сообщество признает его как представителя республики, часто называя «правительством Кипра» и рассматривая в качестве единственного законного государства на острове. С другой стороны, турко-киприоты и Турция утверждают, что после распада первоначального двухобщинного правительства Республики Кипр в 1963-1964 гг. на острове не существовало ни одного органа, который был бы конституционно или эффективно компетентен представлять Кипр в целом, то есть общины греко-киприотов и турко-киприотов.

## В поисках урегулирования: до 2004 г.

С 1964 г. по 1968 г. ООН использовала механизм посредничества для урегулирования ситуации на Кипре, но эти усилия не увенчались успехом. В 1968 г. начались межобщинные переговоры при посредничестве Генерального секретаря ООН, которые продолжались, пока не были прерваны событиями 1974 г. В 1975 г. возобновились межобщинные переговоры под эгидой ООН; с тех пор многие раунды переговоров не принесли никаких результатов.

В 2004 г. казалось, что урегулирование близко. В основу его лег разработанный ООН проект, в котором были учтены позиции сторон и ход переговоров на тот момент. Этот проект, известный как «план Аннана» (по имени тогдашнего Генерального секретаря ООН Кофи Аннана), был решительно поддержан большей частью

международного сообщества, в частности, ЕС и США. Если бы обе стороны его приняли, Кипр воссоединился бы как двухзональная федерация с двухобщинным федеральным правительством и двумя политически равными составными частями – «государством греко-киприотов» и «государством турко-киприотов», – прежде чем присоединиться к ЕС. На двух отдельных референдумах в апреле 2004 г. план Аннана был отвергнут подавляющим большинством (76%) греко-киприотов, в то время как турко-киприоты одобрили его значительным большинством (65%). Тем не менее, поскольку урегулирование не было объявлено предварительным условием членства, в мае 2004 г. ЕС, проведя переговоры о вступлении с греко-киприотами, официально действующими от имени всего острова, официально принял разделенный Кипр в качестве члена. На севере Кипра применение законодательства ЕС было приостановлено; на языке ЕС эта часть острова называется «районами Республики Кипр, в которых правительство Республики Кипр не осуществляет фактического контроля»[12].

## В поисках урегулирования: после 2004 г.

В течение нескольких лет после провала плана Аннана диалога фактически не было, пока процесс не возобновился весной 2008 г. На этот раз было важное отличие в подходе: процесс должен был «принадлежать киприотам и возглавляться киприотами». Этого требовала греко-кипрская сторона, и это отражало общее мнение греко-киприотов о том, что план Аннана по сути был попыткой международного (то есть западного) сообщества навязать киприотам решение и его не нужно возрождать. В ходе текущих переговоров это правило остается в силе, и нынешний специальный советник Генерального секретаря ООН по Кипру Эспен Барт Эйде описывает ситуацию

следующим образом: «Этот процесс возглавляют киприоты и их лидеры. Моя роль заключается в содействии, но мы [ООН] не выдвигаем своих собственных предложений. Каждое слово написано и согласовано сторонами»[13]. Период после 2004 г. был также отмечен несогласием греко-кипрской стороны с установленными сроками и ее настойчивым требованием о том, чтобы переговоры были не ограничены во времени[14].

Еще одно различие между текущим и прежними раундами переговоров заключается в том, что лидер, представляющий греко-кипрскую общину, теперь стал также главой государства-члена ЕС. Кроме того, предметом нового спора с серьезным потенциалом срыва переговоров с 2008 г. стала разведка месторождений нефти и газа у берегов Кипра.

На момент написания настоящей статьи, в июне 2017 г., переговоры еще не привели к всеобъемлющему урегулированию и несколько раз прерывались либо из-за проведения одной из двух сторон выборов, либо из-за недовольства, высказанного одной стороной в отношении другой. Неудивительно, что эти претензии – как и в ходе предыдущих переговоров – как правило, связаны с разногласиями сторон по поводу характера кипрской проблемы и их взглядов на статус-кво. В частности, они касаются так называемого «вопроса о суверенитете», который сводится к таким вопросам: где в настоящее время на разделенном Кипре существует суверенитет, заложенный при обретении независимости в первоначальную двухобщинную республику? Каким образом установится будущее постконфликтное положение дел? Или, иными словами, каким образом нынешняя фактическая структура двух администраций будет преобразована в федеративное государство с двумя составными частями?

Весной 2012 г. переговоры были приостановлены в основном из-за того, что турко-кипрская сторона была разочарована предстоящим председательством Республики

Кипр в ЕС и настаивала на завершении переговоров до начала срока ее полномочий. Греко-кипрская сторона явно не разделяла этого ощущения неотложности. Турко-киприоты видели, что председательство в ЕС придало еще один импульс притязаниям греко-кипрской стороны на суверенитет. Турко-киприоты считают, что такое признание ослабляет интерес греко-кипрской стороны к урегулированию, нацеленному на текущий процесс, а также лишает смысла принцип, согласно которому обе стороны на переговорах политически равны[15]. После этого перерыва для возобновления переговоров потребовались почти два года, президентские выборы (в греческой части острова) и соглашение о совместной декларации[16], но уже через несколько месяцев процесс снова приостановился.

На этот раз причиной стала полемика с участием греко-киприотов с одной стороны и турко-киприотов и Турции с другой по поводу разведки месторождений газа и нефти на шельфе Кипра[17]. В сентябре 2014 г., когда началось санкционированное Республикой Кипр разведочное бурение, турко-кипрская сторона выразила протест и предупредила об ответных мерах (совместно с Турцией). Затем Турция выпустила навигационное предупреждение (через систему *NAVTEX*), обозначив морские районы к югу от острова как зону сейсморазведочных работ турецкой государственной нефтяной компании *TPAO* в соответствии с лицензиями, выданными ТРСК в 2011 г.[18]. В ответ греко-кипрская сторона объявила о приостановлении своего участия в переговорах[19]. Кризис утих только после того, как буровой корабль, управляемый компанией *Eni*, покинул район, не обнаружив «пригодных для разработки углеводородов»; тогда же срок действия второго турецкого предупреждения в системе *NAVTEX* истек, а исследовательское судно *TPAO* покинуло воды Кипра[20]. Этот кризис, продолжавшийся с октября 2014 г. по апрель 2015 г., снова был в конечном счете связан с вопросом суверенитета и представлениями сторон о том, что в политическом смысле поставлено на карту на Кипре[21].

## Новейшая инициатива

Президентские выборы на севере, совпавшие с окончанием последнего углеводородного кризиса, обеспечили весьма оптимистичное, почти эйфорическое начало переговоров. Сначала лидеры обеих сторон Никос Анастасиадис и Мустафа Акынджи, казалось, были полны решимости быстро достичь урегулирования и, как представлялось, даже разделяли мнение о том, что эти переговоры – последний шанс воссоединить разделенный остров[22].

В этом последнем на текущий момент раунде стороны снова вели переговоры в соответствии с Совместной декларацией 2014 г.[23], пытаясь достичь всеобъемлющего урегулирования на основе двухобщинной двухзональной федерации, состоящей из двух государств, имеющих равный статус. Урегулирование предусматривало бы «объединенный Кипр» с «единой международной правосубъектностью» и «единым суверенитетом», исходящим «на равной основе от греко-киприотов и турко-киприотов». «Ключевые вопросы», которые необходимо решить, – это управление и разделение власти (что включает в себя сложные вопросы гражданства, иммиграции и проживания), экономика, вопросы ЕС, собственность, территория, а также безопасность и гарантии.

Примерно до октября 2016 г. обе стороны неоднократно говорили о необходимости найти решение и выражали оптимизм относительно шансов на достижение соглашения о воссоединении. Разумеется, в проявленной ими решимости избегать привычного обмена обвинениями и сосредоточиться на сохранении импульса процесса нашло отражение общее ощущение цели. Согласно различным заявлениям лидеров, а также судя по отчетам ООН, по состоянию на октябрь 2016 г. прогресс, достигнутый сторонами в преодолении разногласий по вопросам разделения власти и управления, проблемам ЕС и экономики, был беспрецедентным. Тем не менее это

оптимистичное, но не конкретное описание достигнутого к настоящему времени необходимо сопоставить с тем, что еще предстоит сделать в предстоящие месяцы.

К примеру, что касается государственного управления и разделения власти, то одной из важных сохраняющихся трудностей является вопрос о том, нужна ли в объединенном кипрском государстве ротация председательства между двумя общинами. Турко-кипрская сторона рассматривает ротацию председательства как обязательную предпосылку политического равенства, в то время как греко-кипрская с этим не согласна[24].

Спорным остается имущественный вопрос, касающийся прав перемещенных киприотов и других связанных с этим проблем, несмотря на широкие дискуссии по этой теме. В целом эти проблемы связаны с вопросом о том, как сбалансировать права и интересы лишенных имущества собственников и нынешних пользователей, а также с различиями в толковании принципа двухзональности и его последствий для урегулирования имущественного вопроса. Два ключевых вопроса не были затронуты в октябре 2016 г.: деликатный территориальный вопрос и особенно острый вопрос безопасности и гарантий. Первый касается корректировки территории, в настоящее время контролируемой турко-кипрской стороной, часть которой должна быть передана под контроль греко-киприотов. Вопрос о безопасности и гарантиях был преднамеренно оставлен до конца переговоров и будет всерьез открыт только после урегулирования разногласий по другим вопросам. Несовместимость позиций сторон по этому весьма спорному вопросу хорошо известна: греко-кипрская сторона требует упразднить систему гарантий 1960 г., в то время как турко-кипрская хочет, чтобы она была сохранена в той или иной форме и в любом случае включала бы роль Турции как гаранта – роль, с которой, кстати говоря, Турция и сама, как представляется, не желает расставаться[25].

В ноябре 2016 г. появились сомнения относительно будущего переговоров. В течение этого месяца переговоры

были перенесены в Мон-Пелерин в Швейцарии, чтобы стороны могли начать обсуждение территориального вопроса без риска утечки информации и бесполезных спекуляций в прессе. Цель, как указала ООН, состояла в том, чтобы добиться достаточного прогресса по критериям территориального урегулирования, которые затем «проложат путь к последней фазе переговоров»[26]. Это понималось как своего рода расширенные многосторонние переговоры, включая обсуждение вопросов безопасности и гарантий с государствами-гарантами, чтобы устранить все остающиеся нерешенными вопросы. Однако эти переговоры закончились безрезультатно, то есть без дорожной карты кипрского эндшпиля.

Стремясь продвинуть процесс к нахождению решения конфликта, желательно уже в первой половине 2017 г., ООН убедила стороны встретиться снова, на этот раз в Женеве, в надежде преодолеть тупиковые ситуации по всем ключевым вопросам. Первой частью переговоров стала двухдневная встреча двух кипрских лидеров, которая состоялась 10-11 января. За этим последовала многосторонняя «Конференция по Кипру» для решения вопроса безопасности. На этой конференции, которая началась 12 января, к двум кипрским делегациям присоединились делегации государств-гарантов и ЕС (в качестве наблюдателя). Так как никакой предварительной подготовки практически не было, всем сразу стало ясно, что проводить конференцию нет никакого смысла. Переговоры завершились без соглашения, но с планом, согласно которому должностные лица пяти вовлеченных сторон 18 января должны встретиться для работы над вопросом безопасности, прежде чем предпринять еще одну «последнюю попытку» достичь урегулирования на высоком уровне.

Однако в феврале два кипрских лидера поссорились из-за решения греко-кипрских законодателей потребовать от государственных школ провести памятные мероприятия, посвященные плебисциту 1950 г. об энозисе[27]. Это привело

к приостановке переговоров как минимум на два месяца. Когда переговоры в конечном итоге возобновились, у многих сложилось впечатление, что шансов на успех мало.

Что же пошло не так? Несмотря на усилия, приложенные всеми, включая лидеров и международных посредников, ответ по-прежнему в том, что стороны находятся слишком далеко друг от друга. Хотя был достигнут значительно больший прогресс, чем на предыдущих раундах переговоров, во всех темах переговоров по-прежнему было слишком много вопросов, по которым две кипрские стороны и государства-гаранты Греция и Турция придерживались диаметрально противоположных взглядов. Кроме того, внутри политических элит каждой из общин сохранялись серьезные разногласия, что мешало лидерам отстаивать сильные и реалистичные переговорные позиции. Это усугублялось предстоящими выборами[28]. Наконец, неизменные взгляды обеих общин и тот факт, что они были недостаточно подготовлены к компромиссу, необходимому для заключения сделки, означают весьма малую вероятность того, что эти меры будут одобрены на одновременных референдумах, которые придется провести.

Несмотря на все эти проблемы, после двухмесячного перерыва были предприняты новые усилия по инициативе специального советника Генерального секретаря ООН Эспена Барта Эйде. Кульминацией их стала последняя международная конференция по Кипру, состоявшаяся в Кран-Монтане в Швейцарии в конце июня и начале июля 2017 г. Оптимистичные участники и наблюдатели отмечали личное конструктивное участие Генерального секретаря ООН и интенсивную челночную дипломатию, проводимую его специальным советником, акцентируя внимание на достигнутом к этому моменту важном прогрессе, который просто невозможно и не нужно игнорировать. Это породило атмосферу новой эйфории и веру в то, что окончательное понимание может быть достигнуто. Критики, напротив, подчеркнули тот факт, что сохраняющиеся препятствия на пути воссоединения явно слишком серьезны, чтобы можно

было быстро найти решение. Утверждая, что достигнутого сближения позиций недостаточно для того, чтобы оправдать преувеличенный энтузиазм, они указывали на значительные изменения, произошедшие в отношении сроков, местных реалий и региональных и международных рамок, в которых должен быть урегулирован кипрский вопрос.

Таким образом, помимо описанных выше проблем, окно возможностей, существовавшее до 2016 г., по-видимому, быстро закрывается. На местном уровне предстоящие выборы изменят для всех участников карту политических приоритетов и вариантов выбора. На региональном уровне меняющиеся реалии и ситуация неопределенности, в том числе в области политического и военного баланса, вызвали у ряда глобальных игроков, заинтересованных или участвующих в изменении нынешнего статус-кво, более скептические настроения. Кроме того, внутренние проблемы Турции, ее отношения с ЕС, а также региональные проблемы, такие, как миграция, могут не быть напрямую связаны с кипрской проблемой, но, безусловно, влияют на нее.

Ухудшение отношений между ЕС и Турцией ослабило рычаги влияния ЕС на Турцию и уменьшило стимулы Анкары к переговорам о решении, которое облегчило бы процесс ее вступления в ЕС. Кроме того, из-за проблем с региональной безопасностью Турция менее склонна рассматривать в благоприятном свете уход своих военных с Кипра, ставшего ее стратегическим форпостом. Из-за этих факторов в сочетании со снижением интереса Турции к потенциальным запасам энергоносителей Восточного Средиземноморья (в связи с ситуацией на мировом газовом рынке, а также собственной программой диверсификации энергетики) у Анкары становится меньше стимулов для переговоров по урегулированию кипрской ситуации.

В то же время по другую сторону Атлантики ситуация также резко изменилась. В решающий для усилий по поиску решения момент президентом США – страны, которая

была ключевым сторонником усилий по воссоединению и которая возглавила несколько важных инициатив, – был избран Дональд Трамп. Из-за самого факта перемены в критический момент создался некий вакуум – недостаток людей и политических идей. Более того, потеря ключевых фигурантов, лично вовлеченных в этот вопрос, таких как вице-президент Джо Байден и госсекретарь Джон Керри, вывела из-под контроля ситуацию и привела к обострению разногласий, которые при их участии могли бы быть урегулированы. В администрации Трампа в течение многих месяцев некоторые ключевые позиции все еще остаются незанятыми. Очевидное снижение интереса администрации к региону наносит огромный ущерб перспективам достижения урегулирования. Крайне важно, что влияние США на Турцию в результате ряда региональных и международных событий также оказалось на самом низком уровне за всю историю. Конференции в Кран-Монтане пока слишком рано давать оценку. Хотя сразу же после ее провала начался обычный и ожидаемый взаимный обмен обвинениями; суть того, что обсуждалось и согласовывалось или не согласовывалось, еще предстоит оценить. Однако можно сделать несколько предварительных выводов относительно принципиальной вероятности достижения соглашения и некоторых основополагающих параметров, определяющих перспективы достижения такого решения.

Даже если бы преждевременная международная конференция по Кипру в Кран-Монтане была успешной, это не привело бы к немедленному и автоматическому урегулированию кипрского вопроса. Это означало бы лишь преодоление одного первоначального препятствия. Следующие две задачи будут заключаться в принятии предложения на двух референдумах и в обеспечении долгосрочной жизнеспособности решения. Ни в том, ни в другом не может быть уверенности. В то же время следует иметь в виду, что, хотя все стороны неоднократно заявляли о приверженности поиску решения, они, по-видимому,

всегда определяли это решение по-разному: если каждая сторона требует почти полной капитуляции другой в качестве обязательной предпосылки предлагаемого решения, такая приверженность ничего не стоит, так как любое предложение, рассматриваемое как результат игры с нулевой суммой, неизбежно провалится на параллельных референдумах[29].

В любом случае, даже если бы Турция согласилась вывести силы, что поставило бы турко-киприотов в очень нелегкое положение, это не означало бы прекращения турецкого участия в делах Кипра. Турция, возможно, уже не заинтересована в сохранении такого же уровня военного присутствия на Кипре, но ее желание продолжать политическое участие не должно ставиться под сомнение. В то же время крайне маловероятно, чтобы греко-киприоты приняли план, предусматривающий дальнейшее присутствие или участие Турции. В любом случае, хотя вопросы безопасности и гарантий имеют важное значение, они не единственные, которые еще предстоит решить. Также складывается впечатление, что произошел сбой в выработке общей позиции по ряду других проблем, касающихся внутренних аспектов кипрского вопроса (государственное управление, территория, имущество и т. д.). Более того, очевидна атмосфера подозрительности и отсутствия доверия. Поэтому, возможно, мы никогда по-настоящему не приблизимся к решению[30].

В нынешней ситуации наиболее вероятным сценарием представляется сохранение нынешней ситуации, при которой возможно дальнейшее укрепление связей между Турцией и турко-киприотами. Вероятность немедленного раздела или аннексии, безусловно, представляется небольшой, так как на данный момент это никому не принесет пользы. Но тем не менее коллапс переговорного процесса сделал очевидным банкротство идеи всеобъемлющего урегулирования, основанного на принципе «ничто не согласовано, пока не согласовано все». Такой подход не позволяет воспользоваться прогрессом, достигнутым в

некоторых областях переговоров. Это в сочетании с большим расстоянием, разделяющим две общины, свидетельствует о необходимости переоценки всего подхода и изменения применявшейся до сих пор методологии. Основными столпами нового подхода должны стать инициативы по преодолению разрыва между общинами турко-киприотов и греко-киприотов на низовом уровне, укрепление доверия и постепенный, поэтапный подход[31].

Со времен физического разделения острова в 1974 г. между двумя общинами было очень мало конструктивных контактов и мало что было сделано, чтобы каждая сторона понимала чувства, озабоченность и страхи другой. Две общины слишком сильно разошлись и продолжают это делать. Греко-киприоты стали более эллинизированными, а турко-киприоты в большей степени тюркизированными. Несмотря на снятие физических барьеров на пути коммуникации между двумя общинами в начале 2000-х гг. путем создания пограничных переходов, взаимодействие остается минимальным, а разногласия продолжают углубляться. Взаимоисключающие национальные нарративы и системы образования, культивирующие вражду, увековечивают недоверие и ведут к легкости демонизации «другого», размыванию общей идентичности и, следовательно, неопределенности в отношении воссоединения на уровне народа. Фундаментальные страхи, опасения, соображения и пожелания каждой из общин, олицетворением которых стала дискуссия по законопроекту об энозисе, практически не встречают понимания со стороны другой общины. Поэтому каждая из сторон имеет свое понимание того, что такое решение кипрского вопроса.

Все надеются, что переговоры по урегулированию кипрской проблемы возобновятся и что будет, наконец, достигнуто всеобъемлющее урегулирование. Тем не менее обеим общинам суждено жить вместе на острове, независимо от того, будет ли найдено решение кипрской проблемы. Поэтому крайне важно создать и поддерживать каналы сотрудничества между двумя общинами. Это позволит

расширить взаимодействие между греко-киприотами и турко-киприотами и сократить разрыв между ними. В случае окончательного решения это значительно облегчит процесс его осуществления, гарантируя, что урегулирование не будет восприниматься как новое и навязанное, а будет основываться на существующем сотрудничестве. И даже в случае, если решение, к сожалению, не будет найдено, это все же позволит двум общинам жить более мирно и взаимодействовать более эффективно, что максимально повысит благосостояние обеих сторон[32].

С учетом вышесказанного ясно, что для целей укрепления доверия и сотрудничества между общинами необходимо в срочном порядке развивать другой путь, по которому возможен прогресс, независимо от переговоров. Один из путей достижения этой цели – создание рамочной структуры, которая позволит обеим сторонам взаимодействовать на взаимовыгодной основе или совместно решать проблемы, затрагивающие жизнь людей на всем острове. В этой связи необходимо рассмотреть такие вопросы, как охрана окружающей среды, реагирование на стихийные бедствия и управление в кризисных ситуациях, миграция, правосудие и уголовные дела, образование и туризм. Следует осуществлять конкретные проекты, направленные на изучение эффективных платформ практического сотрудничества и формирование связей между двумя общинами.

Создание возможностей для сотрудничества и взаимодействия – общепризнанные элементы эффективного миростроительства, так как они помогают установить отношения взаимозависимости, выходящие за рамки простого взаимодействия. Такая взаимозависимость может быть экономической, профессиональной или даже политической. Независимо от сферы деятельности, потребность и способность полагаться на других может способствовать укреплению отношений доверия, которые зачастую выходят за рамки первоначального сотрудничества и создают цепи и сети взаимозависимости. В области

международного миростроительства были разработаны различные инструменты для содействия установлению таких связей в ряде областей. Эти инструменты могут быть адаптированы к ситуации на Кипре и реализованы в различных областях, включая инфраструктуру (вода, электричество, опреснение и так далее), использование и пересмотр правил «зеленой линии»[33] для развития торговли, охрану окружающей среды, изменение климата, сельскохозяйственную политику, производство альтернативной энергии и рациональное использование ресурсов, контроль за незаконной миграцией и беженцами, борьбу с преступностью, связь, образование, создание бюро правовой помощи в буферной зоне для содействия решению юридических вопросов с обеих сторон, культуру и спорт[34].

Из анализа последних событий и их движущих сил ясно, что кипрский вопрос и перспективы его решения вряд ли останутся такими, какие они есть. Во-первых, интерес, постоянное участие и вовлеченность международного сообщества не должны восприниматься как нечто само собой разумеющееся. Это касается и ООН, сталкивающейся с беспрецедентными вызовами. Во-вторых, реалии на местах существенно изменились. Ясно также, что подход и методология, применявшиеся до сих пор, не принесли успеха и нуждаются в конструктивном, но решительном пересмотре. Это потребует прагматизма, лидерских качеств, нестандартного мышления и изменения умонастроений. Это непростая задача, но с учетом того, как развивались события на протяжении полувека, сейчас это кажется единственным реалистичным вариантом.

## *Примечания:*

Эта статья отражает события вплоть до августа 2017 г.

**1.** Согласно Договору о гарантиях – одному из международных соглашений о создании Республики Кипр, – Греция, Турция и Великобритания являются «гарантами независимости, территориальной целостности и безопасности» республики, а также «положения дел, установленного основными статьями ее Конституции». См.: Treaty of Guarantee. Signed at Nicosia on 16 August 1960 // http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/FB80B3D87DE5A915C2257F95002BE30E/$file/The%20Treaty%20of%20Guarantee.pdf.
**2.** См.: UN chief applauds resumption of “full-fledged” talks on Cyprus // UN News Centre. 2015. 15 May // http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50871#.WUzaRjOB1ok.
**3.** Впрочем, следует помнить, что аналогичная ситуация существовала и в 2008-2010 гг., когда греко-кипрская и турко-кипрская общины были представлены соответственно Деметрисом Христофиасом – лидером партии, решительно выступающей за сближение, и Мехметом Али Талатом с похожими взглядами. Общее мнение, высказанное тогда, в частности, Талатом, заключалось в том, что соглашение может быть заключено менее чем за год.
**4.** См.: Bozkurt U. Yes we can? Mustafa Akıncı and a new hope for Cyprus // Open Democracy. 2015. 30 April // https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/umut-bozkurt/yes-we-can-mustafa-akıncı-and-new-hope-for-cyprus; Andreou E. Muddled signals on talks from Akinci victory // Cyprus Mail.2015. 27 April // http://cyprus-mail.com/2015/04/27/muddled-signals-on-talks-from-akinci-victory.
**5.** Эти договоры между Великобританией, Грецией и Турцией фактически навязали киприотам независимость. В то время это был компромисс между стремлением греко-киприотов к энозису (политическому союзу с Грецией) и встречным требованием таксима (раздела острова между Грецией и Турцией) со стороны турко-киприотов.
**6.** См.: Kyle K. Cyprus: In Search of Peace. London, 1997. Pp. 5-15; Patrick R. Political Geography and the Cyprus Conflict: 1963-1971.Waterloo, Ontario, 1976. Pp. 45-88.
**7.** Это утверждение было сделано на основе «доктрины необходимости». Впервые это проявилось в судебном деле 1964 г., когда Верховный суд сослался на концепцию «государственной необходимости» как на обоснование своей юрисдикции в отношении данного дела, несмотря на отсутствие предусмотренного Конституцией турко-кипрского судьи. Суд также подтвердил приостановление действия или неприменимость некоторых положений Конституции, что, в свою очередь, позволило продолжить функционирование государственных органов, где были представлены только греко-киприоты. Всестороннее освещение этой темы см. здесь: Markides A. The Republic of Cyprus // Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement / C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (eds). Deventer, 2006; M. M. Hakkı. The Cyprus Issue: A Documentary History. 1878-2007. London, 2007. Chapter 15.
**8.** См.: Ker-Lindsay J. The Cyprus Problem: What Everyone Needs to Know. Oxford, 2011.
**9.** Турция и турко-киприоты обычно характеризуют эту акцию как «миротворческую операцию», в то время как греко-киприоты и большая часть международного сообщества рассматривают ее как «вторжение».

**10.** Это было несколько необычное провозглашение государственности в том смысле, что была также подтверждена приверженность созданию федерации с греко-кипрской стороной. Лидер турко-киприотов Рауф Денкташ в своем выступлении в Совете безопасности ООН 18 ноября 1983 г. подчеркнул, что, провозгласив ТРСК, турко-киприоты «не отделяются (...) от Республики Кипр или не сделают этого, если им будет предоставлена возможность восстановить двухзональную федеральную систему». Rauf Denktash at the United Nations: Speeches on Cyprus. Edited with an Introduction by Michael Moran. The Eothen Press. Huntington, 1997.
**11.** См.: Pegg S. De Facto States in the International System. Institute of International Relations. The University of British Columbia. Working Paper No. 21. 1998.
**12.** Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded – Protocol No. 10 on Cyprus.
**13.** Taylor P. Cyprus leaders to make joint Davos appeal for peace // Kathimerini. 2016. 20 January // http://www.ekathimerini.com/205222/article/ekathimerini/news/cyprus-leaders-to-make-joint-davos-appeal-for-peace.
**14.** См.: Hope K. UN envoy focuses on progress in unification talks // Financial Times. 2011. 9 November // https://www.ft.com/content/102d209a-cd14-11de-a748-00144feabdc0; Kambas M., Miles T. Cyprus leaders seek deal in “historic opportunity” for peace. Reuters. 2017. 9 January // http://www.reuters.com/article/us-cyprus-conflict-idUSKBN14T0B6?il=0.
**15.** См.: TRNC calls unjust Greek Cypriot EU term presidency “absurd”. Turkish News Agency (TAK). 2012. 23 February.

**16.** См.: Christou J. Joint Declaration: final version as agreed between the two leaders // Cyprus Mail. 2014. 11 February // http://cyprus-mail.com/2014/02/11/joint-declaration-final-version-as-agreed-between-the-two-leaders. Этот момент был достигнут в конце трудных и длительных дискуссий и с помощью интенсивных американских дипломатических усилий. И здесь главной проблемой стали разногласия сторон по вопросу суверенитета.См.: Hazou E. Anastasiades: gas crucial to US role in talks // Cyprus Mail.2014. 18 February // http://cyprus-mail.com/2014/02/18/anastasiades-gas-crucial-to-us-role-in-talks; Security Council Report. January 2014 Monthly Forecast: Cyprus.2013. 20 December // http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-01/cyprus_3.php.
**17.** См.: Gürel A., Mullen F., Tzimitras H. The Cyprus Hydrocarbons Issue: Context, Positions and Future Scenarios. PRIO Cyprus Centre Report. 1/2013. Chapter 5.
**18.** См.: Turkey trespasses for fourth time since hydrocarbons discovered // Cyprus Mail. 2014. 21 October // http://cyprus-mail.com/2014/10/21/turkey-trespasses-for-fourth-time-since-hydrocarbons-discovered.
**19.** См.: Christou J. President says: I had no other choice // Cyprus Mail. 2014. 7 October // http://cyprus-mail.com/2014/10/07/president-says-i-had-no-other-choice.
**20.** См.: Kambas M. U.N. Cyprus envoy says sees no obstacle to new peace talks // Reuters.2015.7 April // http://www.reuters.com/article/us-cyprus-un-talks-idUSKBN0MY12J20150407.

**21.** Вкратце, греко-кипрская сторона утверждает, что, будучи законным правительством Республики Кипр, только она имеет суверенное право на разведку и эксплуатацию природных ресурсов в исключительной экономической зоне Кипра и что это не зависит ни от урегулирования, ни от вопроса двух общин. Они, как и международное сообщество, признают, что находящиеся за пределами сухопутной территории энергетические ресурсы острова принадлежат обеим общинам. Однако до воссоединения республика не будет приостанавливать осуществление своих суверенных прав, в то время как турко-киприоты будут получать свою долю доходов только в рамках единого Кипра. Как упоминалось ранее, турко-киприоты вместе с Турцией отвергают мнение греко-киприотов и международного сообщества о нынешнем политическом статус-кво на Кипре. Они утверждают, что греко-киприоты не могут законно представлять Республику Кипр самостоятельно, так как это противоречит Конституции. Поэтому они возражают против деятельности греко-киприотов по разведке углеводородного сырья на шельфе, которая предполагает осуществление суверенных прав на природные ресурсы, находящиеся в совместном владении обеих общин. Более подробное обсуждение проблемы см.здесь: Gürel A. Offshore Gas: An Anticatalyst in Efforts to Reunify Cyprus // Contemporary Social and Political Aspects of the Cyprus Problem / J. Warner, D.W. Lovell, M. Kontos (eds). Newcastle upon Tyne, 2006. Pp. 58-89.

**22.** См.: Stefanini S. “Best chance Cyprus has had for peace” // Politico. 2016. 31 March // http://www.politico.eu/article/cyprus-reunification-peace-nicos-anastasiades-mustafa-akinci.

**23.** См.: 11 February 2014 Joint Declaration on Cyprus. UN Cyprus Talks. News // http://www.uncyprustalks.org/11-february-2014-joint-declaration-on-cyprus.

**24.** См.: Stefanini S. Cyprus, the endgame // Politico. 9 January 2017.Updated 12 January 2017 // http://www.politico.eu/article/cyprus-news-standoff-talks-reunification-turkey-greece-anastasiades; Rotating presidency and political equality “different things” Anastasiades said // CyprusMail. 2017. 26 February // http://cyprus-mail.com/2017/02/26/rotating-presidency-political-equality-different-things-anastasiades-said; Akinci: Ongoing Cyprus talks “the last chance” for solution. SigmaLive. 2016. 6 March // http://www.sigmalive.com/en/news/politics/142488/akinci-ongoing-cyprus-talks-quotthe-last-chancequot-for-solution.

**25.** См.: Akinci draws “red line” over Cyprus security guarantees // Famagusta Gazette. 2016. 7 March // http://famagusta-gazette.com/akinci-draws-red-line-over-cyprus-security-guarantees-p32844-69.htm; Turkish Cypriot security “critical for Ankara” says Cavusoglu (Updated) // Cyprus Mail. 2016. 28 February // http://cyprus-mail.com/2016/02/28/turkish-cypriot-security-critical-for-ankara-says-cavusoglu.

**26.** Christou J. No deal on territory, talks deadlocked (Update 7) // Cyprus Mail. 2016. 22 November // http://cyprus-mail.com/2016/11/22/leaders-due-wrap-mont-pelerin-talks-late-monday.

**27.** Anastasiou A. Talks impasse after Akinci refuses to attend (Update 4) // CyprusMail. 2017. 22 February // http://cyprus-mail.com/2017/02/22/leaders-meeting-called-off.

**28.** Президентские выборы в Республике Кипр запланированы на февраль 2018 г., а всеобщие выборы в турко-кипрской общине состоятся в течение первых шести месяцев того же года.

**29.** См.: Tzimitras H. Opinion brief // Arhika symperasmata apo tin apotyhia ton diapragmatefseon gia to Kypriako [Предварительные выводы относительно провала переговоров по кипрскому вопросу]. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (Eliamep) Series of Strategic Dialogues // http://www.eliamep.gr/eliamepnews.

**30.** См.: там же.
**31.** См.: там же.
**32.** См.: Tzimitras H., Hatay M. The Need for Realism: Solving the Cyprus Problem through Linkage Politics. Brookings Institution. Turkey Project Policy Paper No. 9.October 2016 // https://www.brookings.edu/research/the-need-for-realism-solving-the-cyprus-problem-through-linkage-politics.
**33.** В Постановлении о «зеленой линии», принятом в 2004 г. в целях содействия сотрудничеству в области торговли между греко-кипрскими и турко-кипрскими предпринимателями, изложены условия, при которых лица и товары могут пересекать разделительную линию. По первоначальной идее это постановление является для ЕС способом приостановить действие его законодательства на севере острова, сведя при этом к минимуму негативные последствия этого решения для турко-киприотов. Из-за исключения Севера из Таможенного союза регулирование «зеленой линии» должно было стать для турко-киприотов способом сотрудничества с греко-кипрскими партнерами в целях экспорта их товаров в ЕС. Хотя Постановление о «зеленой линии» выглядит многообещающим в отношении развития отношений взаимозависимости, имеющих важное значение для мира, ряд препятствий не позволяет этому осуществиться. Постановление не работает, и торговля через «зеленую линию» неуклонно снижается с 2008 г. См.: Hatay M., Mullen F., Kalimeri J. Intra-island trade in Cyprus: Obstacles, oppositions and psychological barriers. PRIO Cyprus Centre and British High Commission. PCC Report 2008 // https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=7287; Gokcekus O., Henson J., Nottebaum D. Impediments to trade across the Green Line in Cyprus: Classic Barriers and Mistrust // Journal of Peace Research. 2012. No. 6. Текст постановления см.: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0866:20080627:EN:PDF.
**34.** См.: Tzimitras H., Hatay M. Цит. раб.

# Концепция всеобъемлющей безопасности: три измерения и межизмеренческие вызовы

*Лия Нойкирх*

# «Замороженные» права человека в Абхазии, Приднестровье и Донбассе: роль ОБСЕ в неустойчивой системе международных механизмов защиты прав человека

## Введение

Распад Советского Союза в 1990–1991 гг. привел к появлению ряда новых стран, у которых не было почти (или совсем) никакого опыта государственности. Национальные движения в Грузии, Молдове и Украине связывали своё стремление к «побегу» из СССР с амбициозными прозападными повестками дня. В то же время борьба за будущую политическую ориентацию новых государств — будь то в направлении Москвы или Европы — сопровождалась сильными сепаратистскими тенденциями, угрожавшими территориальной целостности этих молодых государств. Пока последние боролись за создание своих собственных хрупких демократических систем, вооруженные сепаратистские группировки, пользуясь политической и социально-экономической нестабильностью, взяли под контроль территории Абхазии, Южной Осетии, Приднестровья, а позже и Луганской и Донецкой народных республик в украинском Донбассе; при поддержке России они набрали достаточную силу, чтобы создать самопровозглашенные государства.

Абхазия и Приднестровье представляют собой «классический» пример замороженных конфликтов; о недавнем же конфликте в Донбассе открыто в таком ключе

пока не говорят. Уровень насилия там все еще слишком высок, а политическая значимость конфликта чрезвычайно велика, чтобы можно было напрямую признать, что он еще долгое время останется неразрешенным. Тем не менее весьма вероятно, что Луганск и Донецк пойдут по тому же пути, что и предшествовавшие им кризисы; как заявил 13 ноября 2015 г. президент Российской Федерации Владимир Путин, угроза их превращения в еще один замороженный конфликт существует[1]. Более того, если учесть стратегические интересы Российской Федерации, крупнейшего внешнего актора, ответственного за изменение статус-кво, а также то влияние, которое Москва оказывает на другие замороженные конфликты в Восточной Европе и на Кавказе, вряд ли можно сомневаться, что Донбасс последует тем же путем.

Вышеупомянутые территории — это «регионы с замороженными конфликтами»; они находятся в длительном состоянии правовой неопределенности и под очевидным сильным влиянием Российской Федерации, что, в свою очередь, приводит к возникновению новых вызовов, связанных с использованием механизмов защиты прав человека. В результате образуются так называемые «черные дыры», недоступные для таких международных механизмов. Сильное влияние Российской Федерации создает серьёзные трудности в отношении соблюдения, защиты и уважения прав человека и подрывает верховенство закона в Абхазии, Приднестровье, ЛНР и ДНР. Независимо от того, кем была фактически признана независимость этих территориальных образований и кто оказывал им поддержку в течение последних 25 лет, крупномасштабные нарушения прав человека происходят там при политической, экономической и военной поддержке и поощрении со стороны России. Такая поддержка привела к возникновению и двух других сепаратистских режимов в Донбассе.

В данной статье мы рассмотрим ситуацию с правами человека на этих территориях и проанализируем действующие там внутренние механизмы защиты прав

человека с тем, чтобы в каждом конкретном случае установить, насколько срочно нужно привести в действие международные механизмы защиты прав человека. При этом мы обращаем особое внимание на право на жизнь как на наиболее фундаментальное право человека. Затем мы проанализируем ограничения, с которыми международные организации, и, прежде всего, ОБСЕ, сталкиваются в своей работе, связанной с этими самопровозглашенными территориальными образованиями.

## Общая ситуация с правами человека: принятые де-факто законы и горькая реальность

Вследствие затруднённого, ограниченного доступа в эти регионы, официальной информации о ситуации с правами человека в Абхазии, Приднестровье и Донбассе совсем немного. В то же время утверждения о нарушениях прав человека приходится слышать постоянно. Все оценки ситуации с правами человека в этих регионах весьма ненадежны из-за сложностей, связанных с де-факто существующим пограничным контролем в самопровозглашенных образованиях, автократическим характером действующих там режимов, а также отсутствием доступа для международных механизмов мониторинга и их изоляцией. Для более объективной оценки общей ситуации с правами человека в самопровозглашенных государственных образованиях необходимо проанализировать де-факто существующие там фундаментальные законы, регулирующие права человека, и сравнить их с международными индикаторами в сфере прав человека.

Во второй главе де-факто существующей конституции Абхазии, принятой 26 ноября 1994 г. и выпущенной в новой

редакции в 1999 г., подробно рассматриваются права и свободы граждан. Там сказано, что Абхазия признает и гарантирует права, провозглашенные во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и других признанных инструментах международного права. Де-факто конституция гарантирует также полный спектр гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, принимая во внимание ограничения, которые могут накладываться конституционными законами «при необходимости защиты конституционного строя, обеспечения безопасности и общественного порядка, охраны здоровья и нравственности, а также в случаях стихийных бедствий, чрезвычайного или военного положения»[2]. С 1993 г. в Абхазии действует мораторий на смертную казнь, который был закреплен на законодательном уровне в 2007 г. Впрочем, возможность вынесения смертного приговора в качестве исключительной меры наказания, согласно статье 54 де-факто существующего Уголовного кодекса, сохраняется; таким образом существует опасность, что в военное время смертная казнь может быть неправомерно использована в рамках слабой судебной системы, а это, в свою очередь, нарушит право на жизнь[3].

В Приднестровье сложилась похожая ситуация. Вторая глава де-факто существующей конституции Приднестровской Молдавской республики, принятой 24 декабря 1995 г. и выпущенной в новой редакции в 2000 г., устанавливает права и свободы ее граждан. В отличие от абхазской конституции, она не ссылается ни на какие международные конвенции о правах человека; в ней говорится лишь о том, что конституционные права и свободы не должны отличаться от международно признанных прав и свобод. В документе также провозглашается ответственность существующего де-факто государственного образования за защиту его граждан, гарантируется право на жизнь, но допускается смертная казнь в качестве наказания за тяжкие преступления. В 1999

г. был издан указ, вводящий мораторий на смертную казнь в соответствии с рекомендациями Парламентской ассамблеи Совета Европы. Тем не менее статья 58 приднестровского Уголовного кодекса по-прежнему содержит упоминание о смертной казни и предусматривает возможность её замены на пожизненное заключение. Подтверждением этому является смертный приговор, вынесенный в Приднестровье в 2003 г. Приднестровье заявляет, что оно в одностороннем порядке признает такие международные инструменты защиты прав человека, как Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Европейская конвенция о правах человека и Конвенция ООН о правах ребенка. Тем не менее в связи с отсутствием каких-либо просветительских и информационных кампаний о правах человека, значительная часть местного населения не обладает никакой информацией о таких документах.

Конституции двух самопровозглашенных государственных образований в украинском Донбассе относительно «молоды». ЛНР приняла свой Временный Основной Закон (конституцию) 18 мая 2014 г., а конституция ДНР вступила в силу 14 мая 2014 г. 18 июля 2017 г. донецкое агентство новостей ДАН сообщило, что оба территориальных образования работают над проектом общей конституции, подразумевающей создание единого государства под названием Малороссия. Однако этот план подвергся критике Москвы как личная инициатива главы ДНР Александра Захарченко, и после заявления ЛНР о том, что она не будет участвовать в проекте, Захарченко от него отказался[4]. В своих вторых главах обе де-факто существующие конституции ЛНР и ДНР провозглашают защиту прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международно признанными принципами и нормами, однако эти документы имеют более упрощенный и даже рудиментарный формат в сравнении с существующими де-факто конституциями других самопровозглашенных образований.

На практике, впрочем, де-факто существующие фундаментальные законы, регулирующие права и свободы человека и гражданина, не соблюдаются. В них есть внутренние противоречия и расплывчатые формулировки, которые часто допускают ограничения гражданских прав и свобод, противоречащие международным стандартам. В любом случае местные юридические системы не признают верховенство международных стандартов на практике и функционируют исключительно в соответствии с локальными де-факто существующими законами. Более того, высшим долгом и обязанностью граждан признаются защита родины и прохождение военной службы, что говорит о значимости военного аспекта в этих регионах и показывает, как легко права человека могут быть нарушены в рамках существующих де-факто норм, предписанных непризнанными законами в непризнанных государственных образованиях. Ирония заключается в том, что, хотя эти образования и заявляют о гарантии прав человека в соответствии с «международными стандартами», индикаторы, разработанные международными правозащитными неправительственными организациями, выявляют серьезные несоответствия между этими декларациями и тем, что происходит на местах.

С 2013 по 2017 гг. неправительственная организация *FreedomHouse* в своих ежегодных докладах «Свобода в мире» классифицировала Абхазию как «частично свободную» территорию с общим рейтингом свободы 4,5 баллов (по шкале, где оценка 1 означает наибольшую свободу, а 7 — наименьшую). Тем самым она указала на то, что ситуация в регионе остается напряженной. В целом, Абхазия демонстрирует плохие результаты в том, что касается прав человека: в области политических прав (избирательный процесс, политический плюрализм, возможность участия в политической жизни, функционирование правительства) ее оценка — 4 балла. Хуже дело обстоит с гражданскими свободами, такими, как свобода слова и вероисповедания, свобода ассоциаций, верховенство закона, личная

автономия и личные права; здесь ее рейтинг достигает 5 баллов. Даже при том, что в 2012 и 2013 гг. её показатели в области политических прав улучшились с 5 до 4 баллов (благодаря проведению конкурентных парламентских выборов, к которым были допущены независимые кандидаты), в целом, ситуацию с правами человека в Абхазии с 2013 по 2017 гг. можно охарактеризовать как застойную, не демонстрирующую признаков ни прогресса, ни регресса.

Показатели Приднестровья за тот же период еще хуже. На протяжении последних пяти лет Приднестровье классифицировалось как «несвободная» территория. Его рейтинг достиг 6 из 7 баллов как по шкале гражданских прав, так и по шкале политических свобод. Напряженность между Приднестровьем и Молдовой в 2015 г., спровоцированная политикой сближения Молдовы с Евросоюзом и российским вторжением в Украину в 2014 г., ситуацию с правами человека не улучшила. Помимо еще более низких индикаторов, чем в Абхазии, у обеих территорий есть другая схожая черта: стагнация в области прав человека без какого-либо прогресса или регресса. Сложившуюся ситуацию можно трактовать двояко. С одной стороны, это может говорить о том, что положение более или менее стабильно, а отсутствие каких-либо изменений в положительную или в отрицательную сторону подчеркивает «замороженный» статус региона. С другой стороны, это может означать, что в контексте мониторинга ситуации с правами человека регион представляет собой «черную дыру», где отсутствуют механизмы наблюдения для сбора точной и свежей информации об актуальном положении в области прав человека на отколовшихся территориях. Так или иначе, права человека там явно «заморожены» и далеки от международных стандартов и принципов.

К сожалению, никаких исследований, позволяющих оценить ситуацию с правами человека в Луганске и Донецке отдельно от всей Украины, пока проведено не было. Это можно объяснить затрудненным доступом в регион в связи

с продолжающимся конфликтом. Так или иначе, согласно отчетам о нарушении прав человека, которые будут приведены ниже, текущий конфликт привел к тому, что положение в области прав человека в регионе в лучшем случае может быть охарактеризовано как опасное.

В целом, упомянутые индикаторы подтверждают, что люди в регионах с замороженными конфликтами по-прежнему живут в условиях высокого риска нарушений прав человека даже несмотря на то, что эти конфликты в настоящее время находятся не на «горячей» стадии. Это еще раз подтверждает необходимость серьезных усилий по изучению того, насколько односторонние декларации самопровозглашенных государственных образований, в которых они заявляют о полном соблюдении международных договоров о правах человека, соответствуют действительности. Противоречивые фрагменты де-факто существующих законов следует рассматривать с точки зрения их соответствия международному праву с тем, чтобы гарантировать применение международных норм и правил на практике.

## При замороженных конфликтах невозможно гарантировать фундаментальное право на жизнь

Право на жизнь является фундаментальным, однако, в самопровозглашенных республиках оно постоянно оспаривается. После окончания военных конфликтов в Абхазии и Приднестровье случаев систематических беззаконных убийств зарегистрировано не было, однако отдельные инциденты все еще происходят. Среди получивших широкую известность недавних случаев — гибель гражданина Грузии, предположительно убитого абхазскими пограничниками 19 мая 2016 г. на контрольно-пропускном

пункте Хурча-Набакеви вблизи административной границы, и убийство Вадима Писаря в Приднестровье в январе 2012 г. Писарю выстрелил в спину российский миротворец, когда он отказался остановить свой автомобиль на блок-посту недалеко от молдовского города Вадул-луй-Водэ. В обоих случаях убийцы немедленно скрылись и не понесли никакого наказания. Приднестровский инцидент, однако, всё же рассматривался в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ), и в апреле 2015 г. суд возложил на Российскую Федерацию ответственность за неоправданное решение ее военнослужащего открыть огонь, а также за неспособность государства решить процедурные сложности в процессе расследования дела. Оба случая свидетельствуют об отсутствии контроля над действиями тех, кто охраняет пропускные пограничные пункты.

Ситуация с беззаконными убийствами в Донбассе, где вооруженный конфликт является затяжным и характеризуется периодическими вспышками, ещё более драматична. *Amnesty International* установила личности по меньшей мере 13 проукраинских пленных, которые были убиты, находясь в руках либо сепаратистских вооруженных группировок, либо нерегулярных вооруженных групп, называющих себя «батальонами», либо других сепаратистских вооруженных формирований в Донецке[5]. Помимо случаев внесудебных расправ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека зафиксировало убийства 10 090 человек в связи с конфликтом, в том числе 2 777 гражданских лиц, в период с 14 апреля 2014 г. по 15 мая 2017 г.[6]. Кроме того, 17 июля 2014 г. 298 гражданских лиц, в том числе 80 детей, погибли при крушении самолета авиакомпании *Malaysian Airlines,* выполнявшего рейс MH17 и сбитого ракетой зенитного комплекса «Бук 332», запущенной с территории, контролируемой сепаратистами ДНР[7]. Это было подтверждено в докладе стороны обвинения в Международном уголовном суде от 2017 г. об итогах предварительного расследования[8]. Исключительные обстоятельства, такие, как наличие военной угрозы,

внутренняя политическая нестабильность и вооруженные конфликты, не могут быть использованы для оправдания незаконных и произвольных внесудебных расправ. И здесь неважно, кто совершает эти нарушения — государство или негосударственные формирования. Люди, удерживаемые любой стороной вооруженного конфликта, находятся под защитой международного гуманитарного права и конвенций о правах человека.

В связи с отсутствием должного международного наблюдения случаи произвольного лишения свободы в самопровозглашенных территориальных образованиях также широко распространены. Во всех вышеназванных территориальных образованиях де-факто существующая власть, а также сотрудники Федеральной службы безопасности (ФСБ) России регулярно прибегают к произвольному лишению свободы по обвинениям в «нелегальном переходе границы», причем обвиняемому не сообщают о конкретных причинах его или ее ареста[9]. К примеру, вблизи границ Абхазии с 2009 по 2015 гг. был арестован 1641 гражданин Грузии; в основном, это были этнические грузины из Гальского района. В Приднестровье около 1000 человек попали под предварительное заключение на срок до 3–4 лет[10]. На востоке Украины проблема незаконного лишения свободы обостряется юридическим вакуумом в связи с отсутствием в ЛНР и ДНР действенных законов. Вооруженные группы, которые фактически держат ситуацию под своим контролем, руководствуются собственными представлениями о законе и порядке, что ведет к произволу, безнаказанности и грубым нарушениям прав человека, в частности посредством незаконного лишения свободы[11]. В ЛНР и ДНР незаконные задержания также чаще всего происходят на пропускных пунктах и блокпостах; однако инциденты случаются и на публичных собраниях, в жилых домах, на работе и в других местах. Большинство задержанных — лица с проукраинскими взглядами или те, кто имеют отношение к украинским вооруженным силам. Блокпосты контролируются различными

незаконными вооруженными группировками, и людей могут задерживать не только вооруженные группы боевиков (как опознаваемые, так и нет), но и квазигосударственные органы[12]. Обычно решение о дальнейшем заключении незаконно лишенных свободы гражданских лиц принимают те группы, которые первоначально их задержали; они же перевозят арестованных в места заключения. В большинстве случаев захват в плен бойцов украинских вооруженных сил и добровольческих батальонов следует за военной конфронтацией с непосредственным участием вооруженных сил Российской Федерации[13]. Расследовать такие нарушения со стороны военных и сотрудников правоохранительных органов должно Государственное бюро расследований Украины, однако оно так и не было полностью укомплектовано и до конца 2016 г. фактически не начало свою работу[14]. Более того, безнаказанность, которой пользуются де-факто существующие власти в ЛНР и ДНР, сделала произвольное лишение свободы неотъемлемой частью жизни на этих не контролируемых властями Украины территориях[15].

Во всех самопровозглашенных территориальных образованиях сообщалось также о случаях пыток и жестокого обращения; обычно о них рассказывали те, кто возвращался в безопасные районы на основной территории государств. В Абхазии задержанных обычно избивают, прижигают их тела сигаретами и содержат в переполненных камерах в условиях, не соответствующих никаким международным стандартам[16]. С 2008 г. доступ в Абхазию затруднен, что значительно усложняет оценку текущей ситуации в отношении тюремной системы и пыток. В Приднестровье сообщалось о пяти пенитенциарных заведениях, где были отмечены случаи пыток и жестокого обращения. Хотя де-факто существующая конституция Приднестровья запрещает пытки, его уголовный кодекс не даёт определения этому понятию. Вместо этого он предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до семи лет за «истязания» с применением пыток[17]. Отмечались также случаи пыток

и жестокого обращения в полицейских участках, где частой практикой был отказ задержанным в воде и пище до тех пор, пока жертвы не признавали свою «вину» или не подписывали требуемые документы или заявления[18]. Сообщения о пытках и жестоком обращении подтвердил во время своего визита в Приднестровье в 2008 г. и тогдашний специальный докладчик ООН по пыткам и другим случаям жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания Манфред Новак. Милиционеры и охранники постоянно избивают задержанных во время допросов, чтобы добиться признательных показаний. Обычная практика — помещение в карцер с железными кроватями. Применяются такие пытки, как введение иголок под ногти и воздействие электрическим током. В довершение всего в местах заключения нет должной медицинской помощи, заключенным ограничивают время, которое они могут проводить на свежем воздухе, а также доступ к воде и санитарным удобствам; их могут подолгу держать в одиночных камерах[19]. Камеры маленькие и переполненные, в них помещается до десяти заключенных, которые вынуждены спать по очереди. В камерах холодно, они покрыты плесенью, там нет вентиляции и недостает свежего воздуха, нет санитарных удобств, недостаточно света. При этом неофициальные источники сообщают, что те, кто регулярно платит так называемые «взносы», живут в лучших условиях. Остальных же помещают в камеры, где содержится по 60 человек[20]. Приговоренные к смертной казни или пожизненному заключению содержатся в одиночных камерах, что является крайне жестокой формой наказания. На 100 тыс. человек населения в Приднестровье приходится 628 заключенных — один из самых высоких уровней в Европе[21].

В тюрьмах Приднестровья нет адекватного здравоохранения и медицинской помощи; заключенные постоянно умирают от туберкулеза (полиция часто перевозит их в пенитенциарные учреждения в невентилируемых металлических железнодорожных вагонах в совершенно

нечеловеческих условиях, что увеличивает риск заражения)[22]. Мест в больницах для лечения инфекции не хватает. Кроме того, среди заключенных распространена ВИЧ-инфекция, и из-за отсутствия в Приднестровье соответствующих международных программ уровень заражения растет. В 2016 г. местный омбудсмен сообщил о 59 случаях туберкулеза и 141 случае ВИЧ-инфекции среди заключенных[23]. Для заключенных с инвалидностью нет особых условий содержания, что нарушает стандарты в области прав человека[24]. В 2012 г. власти Приднестровья учредили Следственный комитет, который должен расследовать случаи пыток и жестокого обращения, а также пост уполномоченного по правам человека Приднестровья. Однако комитет не проводит проверок в местах лишения свободы и производит впечатление довольно неэффективного органа, в то время как сообщения о пытках, негуманном и унизительном обращении продолжают поступать.

На востоке Украины около 71% гражданских лиц и 68% военных, захваченных в плен в ЛНР и ДНР, подвергались пыткам[25]. С момента подписания первого Минского соглашения в сентябре 2014 г. 3083 человека было освобождено в ходе организованных обменов, а еще 117 остаются в плену[26]. Правозащитная организация Eastern *Human Rights Group* сообщает о систематических нарушениях прав заключенных: пытках, лишении пищи, отказе в медицинской помощи, одиночном заключении, использовании заключенных в качестве рабов при производстве товарной продукции, которая является источником личных доходов для поддерживаемых Россией сепаратистских группировок[27]. Незаконно задержанные лица сообщали о широко распространенной практике пыток, включая насилие, применение пневматического и холодного режущего и колющего оружия, инсценировку казни, лишение сна, воды и пищи, завязывание глаз, применение наручников, надевание на голову пластикового пакета, нанесение порезов, применение электрошокера, жестокие

избиения, удушение ремнем, связывание веревками и резиновыми жгутами, нанесение огнестрельных ран из мелкокалиберного оружия[28].

Всего было задокументировано 61 место лишения свободы. Как правило, людей содержат в зданиях правоохранительных органов или местных властей, промышленных предприятий и государственных организаций, не оборудованных для этих целей; потребности заключенных в пище, медицинской помощи и элементарной санитарии не удовлетворяются. Половина лиц, находившихся в заточении, сообщала, что периодически их держали в подвалах и гаражах, где они были вынуждены пользоваться пластиковыми бутылками вместо туалетов[29]. Особенно серьезной проблемой на востоке Украины является систематическое применение пыток на фоне продолжающегося вооруженного конфликта и присутствия незаконных вооруженных группировок. Положение обостряется отсутствием механизмов мониторинга, а это означает, что информацию о пытках можно получить только от бывших заключенных. Доступ в ЛНР и ДНР для проведения международного мониторинга ситуации с правами человека крайне ограничен, и те немногие организации, которые сохраняют присутствие на контролируемых сепаратистами территориях, ограничены в своей деятельности как требованиями де-факто существующих властей, так и своими возможностями.

Помимо права на жизнь в самопровозглашенных территориальных образованиях нарушаются и многие другие права: свобода передвижения (через «паспортизацию» и специальные «разрешения» на въезд в пограничные зоны, «делимитацию» границ, закрытие пропускных пунктов, ограничения и дискриминацию при переходе существующих де-факто границ), право на образование (через запреты преподавания на определенных языках, словесные угрозы и использование образовательных учреждений для военных нужд), свобода СМИ и свобода слова (цензура, самоцензура, монополизация СМИ, подчинение СМИ де-факто существующим властям), свобода вероисповедания

(тесно взаимосвязанная с внутриполитической ситуацией и дискриминацией религиозных меньшинств), политические права и другие. Такие нарушения часто связаны с де-факто существующими юридическими ограничениями по этническому признаку, такими, как дискриминационные правила относительно этнических грузин в Гальском районе Абхазии, румыноязычных жителей Приднестровья и проукраински настроенного населения в Донбассе. Этнический вопрос может иметь большое политическое значение и приводить к межэтническим столкновениям, пропаганде, страху, безнаказанности, принятию дискриминационной политики и законов, автократии. Прежде всего, этнические проблемы приобретают особое значение с точки зрения безопасности и стабильности.

Этот широкий спектр нарушений прав человека, и, прежде всего, права на жизнь, наглядно показывает, что в области прав человека на оккупированных территориях Грузии, Молдовы и Украины существуют так называемые «черные дыры», что, в свою очередь, говорит о срочной необходимости предоставления международным механизмам мониторинга прав человека неограниченного и постоянного доступа на эти территории. Но какие механизмы мониторинга существуют в настоящее время в Абхазии, Приднестровье или Донбассе, и существуют ли они вообще? Функционируют ли они? И, если да, то какой вклад в процесс мониторинга прав человека вносит ОБСЕ?

## Существующие механизмы мониторинга и защиты в зонах замороженных конфликтов

Ни Абхазия, ни Приднестровье не признают, что после окончания вооруженных конфликтов права человека на их территориях всё еще нарушаются. В Донбассе, где

вооруженный конфликт продолжается, нарушения прав и свобод человека носят систематический характер и распространены еще шире. Хотя такие международные организации, как ООН, ЕС, Совет Европы и ОБСЕ, создали множество инструментов для защиты прав человека, применить их в этих регионах, к сожалению, не удается; доступ организаций туда полностью или почти полностью ограничен. В результате, эти территории превратились в своеобразное «гетто», где местные жители оказались не только территориально изолированы, но и отрезаны от механизмов защиты прав человека.

Несмотря на то, что Грузия, Молдова и Украина являются членами международных организаций, имеющих в этих странах представительства или штаб-квартиры миссий, де-факто власти сепаратистских образований вместе с Российской Федерацией (осуществляющей практический контроль) ограничивают многим международным организациям доступ на свои территории. Вследствие этого получать информацию о реальной ситуации с правами человека на этих территориях крайне трудно; когда речь идёт о мониторинге и привлечении к ответственности виновных в нарушениях прав человека, они в полной мере становятся «чёрными дырами».

Самопровозглашенные территориальные образования учредили собственные механизмы мониторинга соблюдения прав человека, а также правоохранительные органы и суды, однако они сильно коррумпированы, ненадежны и нуждаются в реформировании. В 2012 г. в Приднестровье был учреждён местный «следственный комитет» для расследования случаев пыток, а в 2006 г. — пост омбудсмена; однако оба института неэффективны, а достоверность их докладов сомнительна. Никаких других эффективных механизмов мониторинга на местах нет. Омбудсмен Приднестровья создал консультативную группу, которая должна служить механизмом мониторинга. Однако местные власти ограничивают доступ наблюдателей к пенитенциарным учреждениям под предлогом, что

гарантировать их физическую безопасность во время встреч с заключенными представляется невозможным[30]. В Абхазии должность уполномоченного по правам человека существует с 2008 г., однако находится в прямом подчинении у де-факто президента Абхазии. Очевидно, что эффективных инструментов защиты прав человека или мониторинга на этих территориях не существует.

Напряженные отношения между Абхазией и Грузией, Приднестровьем и Молдовой, самопровозглашенными республиками Донбасса и Украиной означают, что официальные национальные институты мониторинга соблюдения прав человека не могут получить требуемый доступ к вышеназванным территориям. Министерства иностранных дел всех государств, которым законно принадлежат не контролируемые ими территории, подготавливают доклады о ситуации с правами человека, чтобы информировать международное сообщество о положении дел на местах. Однако эти доклады основаны на уже имеющейся информации из национальных и международных открытых источников, касающейся нарушений прав человека, и в них оцениваются лишь некоторые из наиболее известных примеров. Такой подход не позволяет собирать новые данные о ситуации с правами человека в оккупированных регионах[31].

Перечислим все присутствия международных организаций на местах. В Приднестровье у ОБСЕ есть полевые бюро в Тирасполе и Бендерах. В Абхазии действуют такие организации, как «Борьба с голодом» *(Action Contre La Faim)*, Датский комитет по делам беженцев, гуманитарная организация «Международная медицинская помощь» *(PremièreUrgence – Aide Médicale Internationale)*, Программа развития ООН (ПРООН) и Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ). В Украине, где конфликт до сих пор продолжается, у ОБСЕ есть полевые бюро в Донецке и Луганске; там же действует и Международный комитет Красного Креста (МККК). В Донецке также присутствует мониторинговая миссия ООН по правам человека. У Специальной мониторинговой миссии

v Ukraine (СММ) ОБСЕ также есть мандат на наблюдение за ситуацией с правами человека, установление фактов и информирование об инцидентах, однако в центре ее работы — мониторинг нарушений соглашений о прекращении огня, получение информации о человеческих жертвах и лишениях, связанных с вооруженным конфликтом. Как следует из ее отчетов, миссия не занимается систематическим мониторингом в области прав человека. У МККК есть отделения в Донецке и Луганске, и он, помимо поддержки обменов пленными и мероприятий по поиску пропавших без вести, концентрирует свои усилия на гуманитарной работе, связанной с конфликтом. Мониторинговая миссия Управления верховного комиссара ООН по правам человека в Украине также действует в Донецке и предоставляет наиболее полную информацию о нарушения прав человека на востоке Украины.

Механизмы ООН на территориях самопровозглашенных образований, как и прежде, сталкиваются с произвольными ограничениями доступа. В 1993 г. была учреждена Миссия ООН по наблюдению в Грузии (МООННГ), а в 1996 г. — офис Уполномоченного ООН по правам человека в Абхазии (Грузия)*(HROAG)*. Целью обоих институтов была защита прав человека в Абхазии. Мандат МООННГ не продлевался с 2009 г., когда Россия наложила вето на это решение. В результате, 60 тыс. этнических грузин в Абхазии остались в уязвимом положении. В Приднестровье и Донбассе ООН никогда не создавала миротворческие миссии, однако, несмотря на ограниченный доступ к этим территориям, она регулярно использовала для мониторинга ситуации механизмы «индивидуальных специальных процедур», отправляя на места специальных докладчиков, независимых экспертов и рабочие группы. В то же время, в Абхазию рабочие группы ООН – из-за нежелания марионеточного режима впустить их – попасть не смогли. Последним из специальных докладчиков ООН по пыткам и другим случаям жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, которому удалось посетить Абхазию, был Манфред Новак;

его визит состоялся 26 февраля 2010 г. В марте 2015 г. въезд его преемнику Хуану Мендесу был запрещен абхазскими де-факто властями[32]. То же самое произошло и со специальным докладчиком ООН по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии, а также со специальным докладчиком ООН по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц. В 2012 г. старший эксперт ООН по правам человека Томас Хаммарберг побывал в Приднестровье. Он представил всеобъемлющий доклад о ситуации с правами человека, отметив отсутствие механизмов независимого мониторинга и защиты прав человека, а также лакуны в существующих де-факто законах. Тогдашний заместитель Верховного комиссара ООН по правам человека Флавия Пансьери также посетила Приднестровье в апреле 2014 г. и ещё раз подчеркнула обязанность властей, фактически контролирующих территорию, соблюдать и гарантировать права ее жителей[33]. Несмотря на то, что в 2012 г. специальному докладчику ООН по пыткам и другим случаям жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения позволили въехать в Приднестровье, был сделан вывод, что ни одна из предыдущих рекомендаций выполнена не была.

На региональном уровне Грузия, Молдова и Украина являются членами Совета Европы. Они подписали Европейскую конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и находятся под юрисдикцией ЕСПЧ. Однако ни комиссар Совета Европы по правам человека, ни делегации секретариата не смогли попасть на проблемные территории. Единственным исключением был визит тогдашнего комиссара Совета Европы по правам человека Томаса Хаммарберга в Приднестровье в 2012 г. Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) организовал один визит в Абхазию в 2009 г., четыре визита в Приднестровье в 2000, 2003, 2004 и 2006 гг., а также посещение некоторых пенитенциарных учреждений в Луганске (еще до конфликта), но не в Донецке.

# Роль ОБСЕ в мониторинге ситуации с правами человека в Абхазии, Приднестровье и Донбассе

ОБСЕ играла важную роль на всех трех сепаратистских территориях, как во время конфликтов, так и после них. Грузия — государство-участник ОБСЕ, принявшее на себя различные обязательства в отношении прав человека, верховенства закона и демократизации. К ним относятся запрет пыток и других видов жестокого, бесчеловечного и унизительного обращения, а также защита от произвольного ареста или заключения под стражу. Миссия ОБСЕ в Грузии была учреждена в декабре 1992 г.; в рамках этой миссии в Абхазию были отправлены наблюдатели для отслеживания нарушений в области прав человека. Они выступали на стороне жертв, принимали жалобы и составляли отчеты для Постоянного совета ОБСЕ. Миссия ОБСЕ в Грузии также установила контакт с операциями ООН в Абхазии с тем, чтобы совместно организовать переговоры и прийти к всеобъемлющему урегулированию конфликта. Она содействовала соблюдению прав человека, инициируя различные проекты для этой цели. Тем не менее в 2009 г. миссия была закрыта, и единственным международным механизмом наблюдения на этой территории осталась

Мониторинговая миссия Европейского союза *(ММЕС)*. К сожалению, в связи с тем, что ее представителей не допускают в оккупированные регионы Абхазии, она оказалась не в состоянии в полной мере выполнять свою задачу.

Миссия ОБСЕ в Молдове была учреждена в 1993 г. для содействия устойчивому и всеобъемлющему политическому урегулированию приднестровского конфликта. Первоначально ее задачей было посредничество между Кишиневом и Тирасполем, но в ее мандат входили также сбор и распространение информации, расследование конкретных инцидентов, предоставление рекомендаций

и экспертных знаний по эффективному соблюдению международных обязательств и соглашений в отношении прав человека и прав меньшинств[34]. Таким образом, у миссии есть конкретные полномочия по поддержке выполнения международных обязательств в отношении прав человека в Приднестровье[35]. Миссия ОБСЕ открыла полевые бюро в Тирасполе в 1995 г. и в Бендерах в 2003 г. В них работают только местные жители, но они служат плацдармами и для международного персонала, который несколько раз в неделю ездит в Приднестровье, а также своеобразными «антеннами» ОБСЕ в этом регионе. Обмен письмами между миссией и президентом ПМР гарантировал ее персоналу свободу передвижения в регионе[36]. Однако на практике эта свобода предоставляется не всегда, а после того, как в 2013 г. руководство Приднестровья в одностороннем порядке разорвало соглашение, доступ в регион стал еще более ограниченным[37]. Тем не менее миссия все же пользовалась своими привилегиями в отношении предоставленного ей доступа и помогала другим международным организациям попасть на территорию Приднестровья для мониторинга положения в области прав человека. Хотя миссия ОБСЕ работает и с индивидуальными жалобами на нарушения прав человека, главная её ценность в области мониторинга и защиты прав человека — это наличие у нее доступа в регион, ко всем уровням де-факто существующей власти и к лицам, принимающим ключевые решения. Миссия ОБСЕ выполняет важную работу, пристально наблюдая за положением находящихся под молдовским руководством румыноязычных (использующих латинский алфавит) школ в Приднестровье и через свое постоянное присутствие поддерживая работу по данному вопросу Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств. Благодаря своим докладам для Постоянного совета и работе со СМИ во время школьного кризиса 2014 г. миссии удалось сыграть превентивную и корректирующую роль в случаях нарушения права на образование в Приднестровье. В рамках своей посреднической функции в общем

контексте урегулирования конфликта миссия совместно с Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств способствовала заключению соглашения о ряде краткосрочных и систематических мер, позволивших школам продолжить свою работу[38]. Работа миссии представляла собой сочетание мониторинга на местах с отчетами для международного сообщества и прямыми обращениями к приднестровским властям[39]. Она также поддерживала СМИ и журналистов, которые сталкивались с трудностями из-за своего критического отношения к режиму, содействовала рассмотрению индивидуальных дел в ЕСПЧ и различными способами оказывала поддержку избирательному процессу, в том числе давая жителям Приднестровья возможность голосовать на выборах в Молдове. В дополнение к этому прямому участию в мониторинге и защите прав человека миссия поддерживала визиты представителей других международных организаций в Приднестровье, в том числе Европейского Комитета по предупреждению пыток и специального докладчика ООН по вопросам пыток.

В 1994 г. ОБСЕ впервые открыла полевую операцию в Украине; её первоначальной задачей было предотвращение эскалации потенциального конфликта вокруг Крыма[40]. Эта миссия была закрыта в апреле 1999 г., так как ее функции считались выполненными; взамен был учрежден пост Координатора проектов ОБСЕ в Украине[41]. В отличие от первоначальной миссии, в задачи Координатора не входил мониторинг положения в области прав человека и составление отчетов на эту тему, однако он мог реализовывать проекты в этой сфере. Фактически первым организованным им крупномасштабным проектом был обзор законодательства в области прав человека. В 2017 г. Координатор все ещё продолжает осуществлять свою деятельность, хотя она не выходит за пределы территории, контролируемой киевским правительством. 21 марта 2014 г. Постоянный совет ОБСЕ принял решение развернуть Специальную мониторинговую миссию (СММ) в Украине; её полевые бюро были также учреждены в Донецке и Луганске[42].

В мандат СММ ОБСЕ, задача которой — содействовать уменьшению напряженности и установлению мира и стабильности во всей Украине[43], входят и мониторинг ситуации с правами человека и постоянное присутствие на территориях, контролируемых ДНР и ЛНР. СММ, учрежденная сразу после незаконной аннексии Крыма Россией и перед военной эскалацией в Донбассе, уполномочена «устанавливать и докладывать факты, реагируя на конкретные инциденты и сообщения об инцидентах, в том числе связанные с предположительно имевшими место нарушениями основных принципов и обязательств, принятых в рамках ОБСЕ», а также «осуществлять мониторинг соблюдения прав человека и основных свобод, включая права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и оказывать поддержку их соблюдению»[44]. СММ создала полевые бюро в Донецке и Луганске и разместила 600 из 700 своих гражданских наблюдателей на территориях на востоке Украины, контролируемых как правительством, так и повстанцами. Но в связи с военной эскалацией конфликта в Донбассе в мае 2014 г. и, в еще большей степени, после подписания Минских соглашений в сентябре 2014 г. СММ быстро превратилась в гражданскую миротворческую операцию, в центре внимания которой были мониторинг режима прекращения огня и подготовка отчетов о нарушениях Минских соглашений. Вследствие этого, усилия по наблюдению и отчеты о ситуации с правами человека касаются в основном инцидентов с человеческими жертвами и потенциальных нарушений международного гуманитарного права, таких, как самовольный артобстрел гражданских жилых районов или ведение обстрела из таких районов. Другими случаями, связанными с правами человека, если они не имеют отношения к нарушениям режима превращения огня, СММ не занимается. Тем не менее она публиковала аналитические доклады по ряду вопросов, связанных с правами человека, как, например, доклад 2017 г. о тяжелом положении гражданского населения, пострадавшего от конфликта[45]. Предыдущие

тематические доклады, касавшиеся вопросов, связанных с правами человека в ДНР и ЛНР, были посвящены доступу к водным ресурсам[46] и к правосудию[47], а также ситуации в бывших бюджетных учреждениях, как места заключения, сиротские приюты, медицинские учреждения[48].

СММ способствовала обмену гражданскими лицами и участниками боевых действий, захваченными каждой из сторон конфликта, а в июле 2014 г. миссия внесла ключевой вклад в обеспечение доступа участников международного расследования на место крушения самолета авиакомпании *Malaysian Airlines* (рейс MH17). В отличие от мониторинга нарушений режима прекращения огня в области наблюдения за соблюдением прав человека возможности СММ ограничены. Тем не менее её работа по мониторингу положения в области прав человека и подготовки соответствующих отчётов имеет решающее значение, так как у СММ есть доступ к принимающим решения лицам, де-факто властям. Более того, ни одна другая международная организация не обладает такой крупной и разветвленной сетью в ДНР и ЛНР, особенно в так называемых серых зонах на линии фронта и других горячих точках вдоль линии конфликта.

Три института ОБСЕ — Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ) и Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (ПССМИ)— уполномочены заниматься мониторингом развития ситуации с правами человека и выполнения всеми государствами-участниками ОБСЕ своих обязательств в соответствии с их мандатами, особенно в контексте «раннего предупреждения». К задачам БДИПЧ относятся содействие выполнению обязательств в области человеческого измерения и наблюдение за соблюдением прав человека; Бюро, в числе прочего, организует миссии по наблюдению за выборами. В случае возникновения напряженности, связанной с вопросами национальных меньшинств и имеющей потенциал перерастания в

угрожающие миру, стабильности или отношениям между государствами ОБСЕ конфликты, Верховный комиссар по делам национальных меньшинств обеспечивает «раннее предупреждение» и, при необходимости, срочные действия на наиболее ранней стадии. В задачи Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ входит мониторинг событий, относящихся к средствам массовой информации и поддержка выполнения государствами-участниками ОБСЕ обязательств по обеспечению свободы самовыражения и СМИ. В последние годы все три института осуществляли свою деятельность в Грузии, Молдове и Украине, однако их возможности влияния на ситуацию с правами человека в Абхазии, Приднестровье и Донбассе, а также доступ к этим территориями оставались ограниченными. За исключением деятельности ВКНМ в Абхазии, их влияние в регионе было слабее, чем у соответствующих полевых миссий ОБСЕ.

С началом военной эскалации на востоке Украины БДИПЧ, ВКНМ и ПССМИ сосредоточили свою деятельность на контролируемой украинским правительством территории. БДИПЧ пока не удалось организовать наблюдение за выборами в самопровозглашенных образованиях в связи с их неопределенным статусом, а также из соображений безопасности, однако Минские соглашения предусматривают ключевую роль БДИПЧ в наблюдении за местными выборами, которые должны быть проведены в отдельных районах Донецкой и Луганской областей в соответствии с украинскими законами. С начала марта до середины апреля 2014 г., то есть до военной эскалации конфликта, БДИПЧ и ВКНМ совместно организовали миссию по оценке ситуации с правами человека в Украине. Работа миссии была в значительной степени сконцентрирована на Крыме, однако она также выявила нарушения прав человека в отношении активистов-сторонников Майдана и журналистов в Луганске[49]. В заключительном докладе БДИПЧ о президентских выборах 2014 г. отмечено, что противоправные действия властей ДНР и ЛНР «включали в себя попытки сорвать голосование и лишить граждан

основополагающего права на свободное волеизъявление и избрание своих представителей»[50]. Относительно Абхазии в ноябре 2008 г. БДИПЧ опубликовало доклад о ситуации с правами человека в затронутых войной регионах, в котором также было уделено внимание положению внутренне перемещенных лиц в Абхазии. В Приднестровье наиболее значимая миссия БДИПЧ была развернута в 1993 г., когда Бюро организовало наблюдение за судебным процессом по делу Илашку[51].

Что касается деятельности Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств в Абхазии, его работа была сосредоточена в основном на вопросах образования и языка, а также на положении внутренне перемещенных лиц. Во время визита в Абхазию в 2009 г. Верховный комиссар Кнут Воллебек призвал абхазские власти «положить конец давлению на грузинское население Гальского района, осуществляемое путем ограничения права на образование, обязательной «паспортизации», насильственного призыва в вооруженные силы Абхазии и ограничений свободы передвижения»[52]. В 2010 г. Воллебек вновь посетил регион и повторил свои замечания. У его преемницы Астрид Турс не было возможности въехать в Абхазию, и она могла следить за ситуацией, лишь посещая районы, контролируемые правительством Грузии. В Приднестровье Верховный комиссар по делам национальных меньшинств вместе с миссией ОБСЕ в Молдове сыграл ключевую роль в содействии продолжению работы приднестровских румыноязычных (использующих латинский алфавит) школ. Все ВКНМ посещали Приднестровье, чтобы обсудить положение этих школ; в 2014 и 2016 гг. ВКНМ Астрид Турс выразила беспокойство в связи с их возможным закрытием.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ менее активен в регионе. В 2004 г. ПССМИ был ограничен въезд в Приднестровье. В 2008 г. в Абхазии ПССМИ призвал к тому, чтобы после окончания боевых действий журналистам был предоставлен неограниченный доступ в самопровозглашенное образование. На востоке Украины

деятельность ПССМИ была, напротив, более активной. В 2013–2014 гг. ПССМИ посетила Донецкую и Луганскую области и сообщила о нападениях на местные телеканалы и радиостанции, а также о насилии и унижении журналистов со стороны вооруженных групп. В то же время она осудила практику запретов некоторых телеканалов и радиостанций и отключения их от эфира[53]. Во время последнего визита ПССМИ в Украину 20 октября 2017 г. в числе обсуждавшихся тем были аресты журналистов в Донецке. Также отмечалось, насколько важно достичь того, чтобы сотрудники СМИ могли работать, не опасаясь насилия.

На своей 25-й ежегодной сессии, прошедшей в Тбилиси 1–5 июля 2016 г. Парламентская ассамблея ОБСЕ приняла резолюцию о конфликте в Грузии, в которой выразила беспокойство в отношении гуманитарной ситуации с беженцами и внутренне перемещенными лицами на оккупированных территориях страны. Она также осудила установку российскими оккупационными силами заграждений из колючей проволоки как меру, лишившую местных жителей фундаментальных прав и свобод, в том числе права на свободу передвижения и на семейную жизнь, на собственность, на получение образования на родном языке, а также других гражданских и экономических прав[54]. На своей 26-й ежегодной сессии, прошедшей 5–9 июля 2017 г., в Минске, ПА ОБСЕ вновь выразила беспокойство в связи с гуманитарной ситуацией и безопасностью в оккупированной Абхазии, а также призвала к демилитаризации конфликтного региона Приднестровья[55]. ПА ОБСЕ обратилась ко всем государствам-участникам Организации с призывом предоставить неограниченный доступ международным механизмам мониторинга в области прав человека и соответствующим миссиям. В связи с положением на востоке Украины ПА ОБСЕ признала необходимость предоставления всем международным и гуманитарным организациям «полноценного доступа» в отдельные районы Донецкой и Луганской областей, находящиеся в настоящее время под оккупацией[56].

В заключение стоит отметить, что ОБСЕ — одна из немногих организаций, которым удалось получить доступ к территориям, находящимся на стадии «замороженного конфликта». Кроме того, Организация сотрудничает с другими международными институтами, облегчая им доступ в такие районы и не только помогая им в обеспечении полным спектром инструментов, необходимых для мониторинга положения в области прав человека на этих территориях, но и предоставляя им возможность для проведения таких мероприятий в реальном времени. Тем не менее, сравнивая существующие мандаты с фактической сферой деятельности ОБСЕ в этих регионах, придется признать, что потенциал ОБСЕ в области мониторинга и защиты прав человека реализован далеко не полностью. На этом направлении от ОБСЕ требуется больше вовлеченности, самоотверженности и политического диалога.

## Заключение

Усилия по наблюдению и информированию о нарушениях прав человека, предпринимаемые ООН, ОБСЕ и Советом Европы, крайне важны для понимания ситуации с правами человека на территории самопровозглашенных образований. Стоит отметить, однако, что все упомянутые организации без исключения сталкиваются с трудностями, когда речь заходит о получении в эти регионы доступа, зависящего от произвольных решений местных властей. ОБСЕ в большей степени, чем любая другая организация, располагает подходящими инструментами и логистическими возможностями, чтобы получить (или облегчить) доступ на эти территории и способствовать подготовке объективных отчетов о правах человека, а также получению информации из первых рук. Даже если доклады международных организаций лишь незначительно влияют на положение в Абхазии, Приднестровье, ЛНР и ДНР (так как все эти

образования не являются участниками международных соглашений), они дают важный материал как для местных правозащитников, протестующих против нарушений прав человека, так и для международного сообщества. Тем не менее наиболее серьезная проблема, связанная с нарушением прав человека, — это привлечение виновных к судебной ответственности, что представляет собой крайне сложную задачу. Поэтому важно признать роль механизмов мониторинга соблюдения прав человека в деятельности ЕСПЧ.

Ключевым стало решение ЕСПЧ по делу «Илашку и другие против Молдовы и России»; оно повлияло на последующие дела, касающиеся нарушений прав человека в сепаратистских самопровозглашенных образованиях. В этом деле ЕСПЧ впервые прояснил вопросы юрисдикции в случаях нарушения прав человека на самопровозглашенных территориях, возложив на Российскую Федерацию ответственность за действия сепаратистских сил в связи с её военным, экономическим и политическим участием в создании режима на территории другого государства. Поддерживая сепаратистского режим, Россия не только способствовала его выживанию, но и препятствовала всем национальным и международным усилиям по разрешению «замороженных конфликтов». Признав Россию юридически ответственной за нарушения прав человека в самопровозглашенных образованиях, ЕСПЧ значительно повысил эффективность важнейших механизмов мониторинга и защиты прав человека. Суд принял во внимание документы, предоставленные международными организациями, в том числе ОБСЕ, Европейским комитетом по предупреждению пыток, Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ), Комиссаром Совета Европы по правам человека и Руководящим советом Межпарламентского союза. Это подтверждает ту ключевую роль, которую международные механизмы мониторинга в области прав человека играют в судебном процессе.

Несмотря на продолжающееся активное участие глав государств и правительств, министров иностранных дел, высокопоставленных дипломатов, а также привлечение международных механизмов мониторинга, основные права человека в вышеупомянутых самопровозглашенных образованиях продолжают нарушаться. К ним относятся право на жизнь, свободу и безопасность, свободу от пыток и жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, свободу передвижения, право на образование, свободу слова и выражения собственного мнения, принцип равенства и недопущения дискриминации. Оценить уровень нарушения прав человека в самопровозглашенных образованиях крайне сложно, так как международные механизмы мониторинга сталкиваются с серьёзными трудностями с получением доступа на эти территории в результате существующих ограничений при пересечении де-факто границ и других политических решений автократических режимов. Хотя ООН, Совет Европы, ОБСЕ и другие международные организации разработали много важных инструментов защиты прав человека, использовать их в самопровозглашенных территориальных образованиях крайне затруднительно. Во-первых, территории, о которых идёт речь, не признаны, и, следовательно, не могут быть членами упомянутых международных организаций. Во-вторых, как было сказано выше, доступ к ним ограничен. Тем не менее международные механизмы мониторинга — это важное средство защиты прав человекакак на местном уровне, так и в международном сообществе; с их помощью можно привлечь виновных из сепаратистских регионов к ответственности.

Несмотря на то, что ответственные за нарушения лица стараются избежать суда, каждый человек должен иметь возможность пользоваться своими правами, независимо от того, где он живет. Международные механизмы мониторинга и защиты — ключ к тому, чтобы те, кто нарушают права человека, не ушли от ответственности.

## *Примечания:*

**1.** Интервью Владимира Путина информационным агентствам «Интерфакс» и «Анадолу». 13 ноября 2015 г. // http://kremlin.ru/events/president/news/50682.

**2.** Конституция Республики Абхазия. Статья 35 // http://www.apsnypress.info/apsny/constitution.

**3.** См., например:: Hammarberg T., Grono M. Human Rights in Abkhazia Today. July 2017. PP. 15-16.

**4.** См., например: Песков назвал личной инициативой слова Захарченко о Малороссии. ТАСС. 18 июля 2017 г. // http://tass.ru/politika/4422827; «Вызвало отторжение». Захарченко отказался от названия «Малороссия». РИА Новости. 9 августа 2017 г. // https://ria.ru/world/20170809/1500102727.html.

**5.** См.: Amnesty International. Summary Killings during the Conflict in Eastern Ukraine. London 2014. PP.8-11; Amnesty International. Ukraine: Breaking Bodies. Torture and Summary Killings in Eastern Ukraine. London 2015. PP. 16-20.

**6.** См.: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report on the human rights situation in Ukraine. 16 February-15 May 2017. Sineloco 2017. P. 2.

**7.** Dutch Safety Board. Investigation crash MH17. Donetsk. 17 July 2014 // https:// www.onderzoeksraad.nl/en/onderzoek/2049/investigation-crash-mh17-17-july-2014/.

**8.** International Criminal Court.The Office of the Prosecutor. Report on Preliminary Examination Activities 2017.The Hague. 4 December 2017 // https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE_ENG.pdf.

**9.** См.: Ministry of Foreign Affairs of Georgia. Second Quarterly Report (April-June 2016) on the Human Rights Situation in the Occupied Regions of Georgia. PP. 2, 10-11.

**10.** См.: United States Department of State. Country Reports on Human Rights Practices for 2009.Vol. II. Europe and Eurasia, Near East and North Africa. October 2012. Washington, D.C. 2012. P. 1687.

**11.** См.: Коалиция общественных организаций и инициатив «Справедливость ради мира в Донбассе»/Хельсинкский фонд прав человека. Польша. Пережившие ад: Свидетельства жертв о местах незаконного лишения свободы на Донбассе. Киев. 25 сентября 2015 г. С. 6-7 // https://www.osce.org/ru/odihr/185436?download=true.

**12.** Там же. С. 16.

**13.** Там же. С. 17.

**14.** См: Amnesty International. Report 2016/2017.The State of the World's Human Rights, on Ukraine. PP. 375-379, здесь: P. 375 // https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1048002017ENGLISH.PDF.

**15.** См.: Neistat A. No justice for eastern Ukraine's victims of torture // Newsweek. 27 May 2016 // http://www.newsweek.com/no-salve-eastern-ukraine-victims-detention-torture-463514.

**16.** См.: U.S. Department of State. Georgia // 2016 Country Reports on Human Rights Practices. 3 March 2017 // https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2016/eur/265422.htm.

**17.** См.: Hammarberg T. Report on Human Rights in the Transnistrian Region of the Republic of Moldova. 14 February 2013. P. 14 // http://md.one.un.org/content/unct/moldova/en/home/publications/joint-publications/report-on-human-rights-in-the-transnistrian-region-of-the-republ.html.

**18.** См.: Civil Rights Defenders/Promo-Lex. Human Rights in the Transnistrian region of Moldova. Chisinau 2014. P. 38 // https://promolex.md/old/upload/publications/en/doc_1395657140.pdf.

**19.** См.: United Nations. General Assembly. Human Rights Council. Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Mission to the Republic of Moldova. A/HRC/10/44/Add.3. 12 February 2009.PP. 51-55 // http:// ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=14984.

**20.** См.: Civil Rights Defenders/Promo-Lex. Human Rights in the Transnistrian region of Moldova. Chisinau 2014. P. 14 // https://promolex.md/old/upload/publications/en/doc_1395657140.pdf.

**21.** См.: United Nations. General Assembly. Human Rights Council. Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Mission to the Republic of Moldova. A/HRC/10/44/Add.3. 12 February 2009. P. 19 // http:// ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx-?doc_id=14984.

**22.** См.:Там же. С. 12.

**23.** См.: U.S. Department of State, Moldova // Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. 2016 Country Reports on Human Rights Practices. Report. 3 March 2017 // https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2016/eur/265450.htm.

**24.** United Kingdom Home Office. Country Policy and Information Note, Moldova: Human rights in Transnistria. June 2017. P. 29 (цит.: Promolex/International Federation of Human Rights: Human Rights in the Transnistrian region of the Republic of Moldova, date of report 2016).

**25.** Украинский Хельсинский союз по правам человека. Ситуация с правами человека на Донбассе. Киев 2017. С. 2 // https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/booklet_RUS1.pdf.

**26.** См.: Amnesty International. Summary Killings during the Conflict in Eastern Ukraine. London 2014. PP.8-11; Amnesty International. Ukraine: Breaking Bodies. Torture and Summary Killings in Eastern Ukraine. London 2015. P. 14.

**27.** См.: U.S. Department of State. Ukraine // Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. 2016 Country Reports on Human Rights Practices. Report. 3 March 2017 // https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2016/eur/265484.htm.

**28.** Пережившие ад: Свидетельства жертв о местах незаконного лишения свободы на Донбассе (см. прим.11). СС. 17, 27–34.

**29.** Там же. СС. 13, 25.

**30.** См.: U.S. Department of State. Moldova // Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. 2016 Country Reports on Human Rights Practices. Report. 3 March 2017 // https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2016/eur/265450.htm.

**31.** См.: United Nations. General Assembly. Human Rights Council. Letter dated 25 November 2016 from the Chargé d'affaires a.i. of Georgia to the United Nations Office at Geneva addressed to the President of the Human Rights Council. A/HRC/34/G/2. 13 January 2017. P. 1 // https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/006/06/ PDF/G1700606.pdf.

**32.** См.: United Nations. Human Rights Office of the High Commissioner. Georgia has come a long way, but more needs to be done – UN Special Rapporteur on torture. Tbilisi. 19 March 2015 // https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15724&LangID=E.

**33.** См.: United Nations.Human Rights Office of the High Commissioner. Statement by the UN Deputy High Commissioner for Human Rights, Flavia Pansieri, at the end of her mission to the Republic of Moldova. Chisinau. 11 April 2014 // http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14498&LangID=E.

**34.** См.: CSCE Mission to the Republic of Moldova. CSO Vienna Group. Journal No. 7. 11 March 1993. Annex 1 // http://www.osce.org/moldova/41137.

**35.** См.: Бюшер К. Миссии в Республике Молдова и на Украине: сравнительный анализ // Ежегодник ОБСЕ 1998/1999: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2001. – С. 229.246. См. также: OSCE. OSCE Mission to Moldova. Mandate // https:// www.osce.org/moldova/105894.

**36.** См.: Вельбертс Р. Деятельность ОБСЕ в Республике Молдова // Ежегодник ОБСЕ 1995: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 1996. – С. 163-180.

**37.** Миссия США при ОБСЕ. Озабоченность по поводу доступа ОБСЕ в Приднестровье. Выступление посла Дэниела Бэера на заседании Постоянного совета в Вене 3 апреля 2014 года. PC.DEL/372/14. 3 апреля 2014 г. // https://www.osce.org/ru/pc/120914?download=true.

**38.** См.: Хилл У.Х. Процесс урегулирования приднестровского конфликта – шаги вперед, шаги назад: Миссия ОБСЕ в Молдове в 2005/2006 гг. // Ежегодник ОБСЕ 2006: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2008. – С. 133-156.

**39.** См.: Вельбертс. Цит. раб.

**40.** См.: Бюшер. Цит. раб. же.

**41.** ОБСЕ. Постоянный совет. Решение № 295. PC.DEC/295. 1 июня 1999. https://www.osce.org/ru/pc/29035?download=true.

**42.** ОБСЕ. Постоянный совет. Решение № 1117. О размещении специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине. PC.DEC/1117. 21 марта 2014 г. // https://www.osce.org/ru/pc/117108. См. также: Нойкирх К. Мониторинговая миссия в Украине: оперативные вызовы и новые горизонты // Ежегодник ОБСЕ 2014: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2017. – С. 213-230.

**43.** ОБСЕ. Постоянный совет. Решение № 1117. О размещении Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине. PC.DEC/1117. 21 марта 2014 г. // https://www.osce.org/ru/pc/117108. С. 1.

**44.** Там же.

**45.** Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. Тяжелое положение гражданского населения, пострадавшего от конфликта на востоке Украины. Тематический отчет. Февраль 2017 г. // https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/300281.

**46.** Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. Доступ к воде в охваченных конфликтом районах Донецкой и Луганской областей. Тематический отчет. Сентябрь 2015 г. // https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/183181.

**47.** Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. Доступ к правосудию в контексте конфликта в Украине. Тематический отчет. Декабрь 2015 г. // https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/212316.
**48.** Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. Наблюдения в отношении бывших бюджетных учреждений в Донецкой и Луганской областях. Тематический отчет. Март 2015 г. // https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/151771.
**49.** Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств/БДИПЧ ОБСЕ. Украина. Миссия по оценке положения в области прав человека: Отчет о положении в области прав человека и прав национальных меньшинств. Март–апрель 2014 г. // https://www.osce.org/ru/odihr/122194?download=true.
**50.** БДИПЧ ОБСЕ. Украина. Внеочередные выборы президента 25 мая 2014 г. Заключительный доклад Миссии по оценке положения в области прав человека. Варшава. 30 июня 2014 г. // https://www.osce.org/ru/odihr/elections/ukraine/120962?download=true.
**51.** Вельбертс. Цит. раб.
**52.** Knut Vollebæk, цит. по: OSCE.OSCE High Commissioner on National Minorities deeply concerned by recent developments in Abkhazia. The Hague. 14 April 2009 // http://www.osce.org/hcnm/50824.
**53.** См.: OSCE. Freedom of media issues during Ukraine crisis. Statements by the Representative on Freedom of the Media // https://www.osce.org/fom/11602.
**54.** См.: Resolution on the Conflict in Georgia // OSCE PA. Tbilisi Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the Twenty-Fifth Annual Session. Tbilisi. 1-5 July 2016.PP. 25-26, здесь: P. 25. Paras 8 and 9 // https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2016-tbilisi-annual-session.
**55.** См.: ОБСЕ. Парламентская ассамблея. Минская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать шестой ежегодной сессии. Глава 1. Политические вопросы и безопасность. Минск. 5-9 июля 2017 г. С. 3, 7. Пар. 12, 46 // https://www.oscepa.org/documents/annual-sessions/2017-minsk/declaration-25/3557-declaration-rus/file.
**56.** Там же. С. 6. Пар. 40.

*Велимир Радичевич*

# Содействие кибербезопасности на межгосударственном уровне: усилия ОБСЕ по снижению рисков возникновения конфликтов, вызываемых использованием информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в контексте глобальной и региональной безопасности

## Введение: глобальный статус-кво в киберпространстве

Интернет как не знающий границ ресурс, используемый почти в каждом секторе и в любом государстве, расширил перспективы экономического роста, политического дискурса, распространения информации и социальной мобильности по всему миру, положив начало тому, что некоторые называют третьей промышленной революцией. Однако быстрое распространение этого ресурса шло рука об руку с нарастанием новых проблем, таких как вредоносные программы, хакерские атаки, взломы баз данных и кибершпионаж. Это началось еще в 1988 г., когда «червь Морриса» вызвал первую зафиксированную DDoS-атаку[1]. С тех пор, благодаря уникальному сочетанию высокой прибыльности и результативности, низким технологическим барьерам на пути проникновения и асимметричным рискам для преступников, масштабы и размах кибератак продолжают расти. Это можно было увидеть в недавних громких кибер-

инцидентах, таких как атака программы-вымогателя *WannaCry*, попытки взлома выборов в США и Франции, а также атаки против критически важной инфраструктуры в Украине и Грузии. Различие между такими широкомасштабными нападениями, повседневной киберпреступностью и использованием интернета террористами может показаться чисто теоретическим, но масштабы и изощренность таких атак заставили многих экспертов поверить, что они могли иметь место только при той или иной форме участия государства.

Кроме того, государства осознали, какие возможности дают кибератаки, и соответственно приступили к укреплению своего оборонительного и наступательного кибернетического потенциала. По данным Института Организации Объединенных Наций по исследованию проблем разоружения *(UNIDIR),* более 47 государств осуществляют программы обеспечения кибербезопасности/безопасности информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), в которых определенная роль отводится вооруженным силам[2], а некоторые из них определили само киберпространство как область потенциальных военных операций[3]. Эта гонка цифровых вооружений в сочетании с трансграничным характером киберпространства, трудностями при определении ответственной за кибератаку стороны (атрибуции атаки) и различиями между государствами в кибернетических возможностях добавили в межгосударственные отношения запутанности, неопределенности и неправильного восприятия. Это, в свою очередь, может привести к эскалации напряженности между государствами и потенциально перерасти в полноценный военный конфликт.

К сожалению, существует мало устоявшихся методов для устранения этой путаницы и уменьшения потенциальной напряженности, связанной с использованием ИКТ. Маловероятно, что в ближайшем будущем – или когда-либо еще – появится кибернетический эквивалент Договора по открытому небу[4], способный укрепить доверие посредством

многостороннего режима контроля над вооружениями в киберпространстве. Киберинструменты незаметны и нелегко поддаются классификации, а серверы могут быть арендованы или использованы преступными группами для запуска атак из любой точки мира, чтобы в дальнейшем избежать обнаружения. И когда на самом деле произойдет атака, даже при точной и своевременной атрибуции невозможно будет установить четкую связь между правонарушителем и предположительно стоящим за ним государством[5].

Все это означает, что кибербезопасность/безопасность ИКТ быстро заняла видное место в повестках дня государств, а затем и международных, региональных и субрегиональных организаций, которые сталкиваются с одним и тем же вопросом: что нужно для укрепления глобальной кибербезопасности между государствами и снижения напряженности, которая может возникнуть в результате инцидента с использованием ИКТ?

## Международное право, его потенциальное применение в киберпространстве, нормы поведения государств и меры укрепления доверия

Отдельные государства имеют возможность регулировать доступ к интернету и его использование в рамках национального права. Однако киберпространство значительно моложе механизмов, составляющих ядро международного права, – таких как Устав ООН, Женевская конвенция, Хельсинкский Заключительный акт и Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП). В отсутствие договорного или обычного права, устанавливающего правила и нормы ответственного

поведения государств в киберпространстве, и судов, выносящих решения на их основе, центральным становится вопрос о применимости существующих международных законов в киберпространстве, в частности в отношении *ius ad bellum* и *ius in bello* [право на вступление в войну и правила ведения войны]. Могут ли они быть применены? Если могут, то, как и при каких обстоятельствах? Где порог, квалифицирующий киберинцидент как атаку, которая может вызвать применение статьи 51 Устава ООН [право на самооборону]? На уровне ООН ответ на вопрос о применимости был дан в 2013 г. в виде консенсусного доклада, рекомендующего применение существующих международных законов в киберпространстве, что открыло дискуссию о том, как именно следует трактовать правовые кодексы XX века в контексте этого правового вызова XXI века. Такие структуры, как Объединенный центр передового опыта в области киберзащиты НАТО, рассмотрели этот вопрос, опубликовав обобщенные мнения практикующих юристов и ученых о применении различных положений международного права в Таллинском руководстве по международному праву применительно к кибервойне[6] и Таллинском руководстве 2.0[7].

Параллельно с обсуждением правовых аспектов, регулирующих киберпространство, особое внимание уделяется также разработке необязывающих механизмов, которые могут формировать ожидания государств относительно того, что можно считать приемлемым поведением в киберпространстве. Такие механизмы включают нормы ответственного поведения государств и методы, гарантирующие такое поведение, в частности, меры укрепления доверия. Нормы ответственного поведения государств направлены на определение ключевых понятий, таких, как «красные линии» при использовании государствами ИКТ. Один из примеров: государство не должно сознательно позволять использовать свою территорию для совершения кибератак против другой страны или сознательно или неосознанно нападать на важнейшую инфраструктуру

другого государства либо на его системы управления, в которых применяются ИКТ. Идея состоит в том, что такое «мягкое право» может порождать определенные правовые последствия, формируя общие ожидания относительно поведения государства в международной сфере[8], формируя тем самым основу обычного права для киберпространства. Примером установления таких норм поведения государств в киберпространстве может служить документ «Правила поведения в области обеспечения международной информационной безопасности», предложенный Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС) в 2011 г., обновленная версия которого была опубликована в 2015 г.[10].

Однако согласование норм ответственного поведения государств в киберпространстве – еще не гарантия их применения, особенно с учетом превалирующих рисков непонимания и путаницы в межгосударственных отношениях при использовании ИКТ. Необходимы практические и действенные меры для внедрения норм таким образом, чтобы можно было последовательно укреплять сотрудничество и доверие между государствами. К счастью, модель этих мер уже существовала в виде Венского документа ОБСЕ переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности 1990 г., в котором излагались добровольные военные меры, имеющие решающее значение для повышения транспарентности, укрепления доверия и контроля над вооружениями в регионе ОБСЕ. Адаптированные к киберпространству, такие меры позволили отказаться от военных аспектов традиционных МБР в пользу укрепления цифровой дипломатии между государствами и содействия привлечению к участию как единомышленников, так и государств с разным мировоззрением. Как таковые, меры укрепления доверия в сфере кибер/ИКТ безопасности признаны как важнейший инструмент для директивных органов на всех уровнях – от ООН до региональных организаций и национальных правительств.

Рассуждения о правовых положениях, нормах ответственного поведения государств и мерах укрепления

доверия, которые могут быть ранжированы или считаться одинаково важными механизмами, взаимосвязаны и взаимно подкрепляют большинство усилий на самых высоких уровнях по укреплению международной кибербезопасности.

## Влияние Группы правительственных экспертов ООН на глобальный дискурс, связанный с продвижением международной кибербезопасности

Отсутствие ясности в отношении того, каким образом можно нормативно определять использование ИКТ в межгосударственных отношениях, усугубляется различиями в национальных подходах к кибер/ИКТ безопасности, различиями в терминологии и определениях, а также различиями в культуре и приоритетах. Таким образом, когда Организация Объединенных Наций при принятии резолюции A/RES/53/70 от 4 января 1999 г. обратилась к вопросам кибер/ИКТ безопасности, она столкнулась с огромной проблемой. Значительный прогресс был достигнут в 2003 г., когда Российская Федерация впервые предложила создать специальную группу для рассмотрения вопросов кибер/ИКТ безопасности. Эта группа и была сформирована 18 декабря 2003 г. согласно резолюции A/RES/58/32. В состав сформированной группы правительственных экспертов (ГПЭ) по достижениям в области информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности вошли государства, отобранные на основе справедливого географического распределения, а также пять постоянных членов Совета безопасности. Цель ГПЭ ООН состоит в подготовке консенсусных докладов с подробным описанием того, как международное сообщество может наилучшим образом подходить к выявленным угрозам кибер/ИКТ безопасности.

Первый доклад ГПЭ был распространен в качестве документа Генеральной Ассамблеи A/65/201 30 июля 2010 г. В нем содержится широкий обзор угроз кибер/ИКТ безопасности, с которыми сталкиваются государства, и видов совместных мер, которые могут быть приняты для их смягчения. Ее рекомендации включали план последовательных действий ГПЭ ООН по решению этой проблемы с уделением особого внимания международным нормам, касающимся использования ИКТ государствами, и мерам укрепления доверия в целях «снижения риска возникновения неправильного восприятия в результате дезорганизации или нарушений, связанных с применением ИКТ»[10]. В докладе 2010 г. не обсуждалось международное право, однако впоследствии эта тема заняла видное место в докладе 2013 г., опубликованном в качестве документа A/68/98[11]. В разделе доклада, посвященном нормам, правилам и принципам ответственного поведения государств, говорится, в частности, о международном праве и Уставе ООН, а также о вытекающих из него нормах, правилах и принципах, которые имеют существенное значение для поддержания открытой и безопасной среды ИКТ. В докладе также говорится, что «государства должны выполнять свои международные обязательства в отношении приписываемых им международно противоправных деяний»[12]. Хотя этот доклад не углублялся в вопрос о применении международного права в киберпространстве, он стал важной основой для последующих дискуссий по этой теме. Что касается мер укрепления доверия как третьего компонента кибербезопасности, то в докладе сказано: «добровольные меры укрепления доверия могут способствовать установлению доверительных отношений между государствами и повышению степени доверия, а также уменьшают риск возникновения конфликтов благодаря обеспечению большей предсказуемости и снижению вероятности возникновения недопонимания»[13]. В докладе также подчеркивается роль региональных организаций, таких как ОБСЕ, Региональный форум

Ассоциации государств Юго-Восточной Азии и Организация американских государств, в продвижении кибербезопасности и устойчивости среди своих членов. Это не случайно. Региональные организации могут использовать свой накопленный политический капитал и заранее созданный институциональный потенциал для объединения государств, не являющихся единомышленниками, в целях решения общих проблем безопасности, таких, как укрепление кибербезопасности. Как будет показано ниже, ОБСЕ возглавляет работу в этой области с 2012 г. и разрабатывает меры укрепления доверия через неофициальную рабочую группу, учрежденную в соответствии с решением № 1039 Постоянного совета[14]. ОБСЕ и ООН продолжают влиять на работу друг друга, при этом доклады ГПЭ ООН задают направление дискуссиям по кибер/ИКТ безопасности в ОБСЕ, а опыт ОБСЕ в области мер укрепления доверия используется в докладах ГПЭ ООН.

В 2015 г. был опубликован доклад ГПЭ ООН (документ A/70/174 Генеральной Ассамблеи)[15], посвященный международному праву, нормам ответственного поведения государств, мерам доверия, международному сотрудничеству и помощи в создании потенциала в качестве равноправных и важнейших опор стабильности в мировом киберпространстве. Группа рекомендовала для рассмотрения членам ООН свои собственные меры укрепления общего доверия, направленные на повышение транспарентности, содействие консультациям и сотрудничеству, снижение риска непонимания, эскалации и конфликтов, а также защиту критически важной инфраструктуры. Она также продолжала поддерживать «регулярный диалог в рамках (…) региональных и многосторонних форумов», признавая при этом «ценные усилия в сфере обеспечения безопасности ИКТ, прилагаемые международными организациями и региональными группами», в частности ОБСЕ[16].

Несмотря на то, что ГПЭ ООН занимает лидирующее положение в качестве многостороннего органа, занимающегося вопросами кибербезопасности и

стабильности, с 2017 г. будущее ГПЭ ООН остается неясным. Внутри группы из 25 членов не удалось достичь соглашения по новому консенсусному докладу, содержащему дальнейшее развитие рекомендаций ГПЭ ООН 2015 г. По словам председателя группы, консенсусный доклад пока сформулировать не удается, но, тем не менее, существует согласие между экспертами по таким темам, как новые риски, меры по наращиванию потенциала и укреплению доверия, нормы и повышение уровня осведомленности среди старших должностных лиц, проведение обучающих мероприятий, создание протоколов для уведомлений об инцидентах, предупреждения об атаках на критическую инфраструктуру и предотвращение кибератак, проводимых негосударственными субъектами[17].

## Меры ОБСЕ по укреплению доверия в области кибербезопасности и безопасности ИКТ и связанные с ними решения

В ходе обсуждений в рамках Группы правительственных экспертов ООН были определены направления дискуссии по кибер/ИКТ безопасности в международном контексте, но принятие и осуществление рекомендаций должны обеспечить другие органы, работающие на национальном, субрегиональном и региональном уровнях. В соответствии с этим Постоянный совет ОБСЕ принял решение «активизировать самостоятельные и коллективные усилия по обеспечению безопасности при всеобъемлющем и межизмеренческом использовании информационных и коммуникационных технологий (ИКТ)» (решение № 1039 от 26 апреля 2012 г.)[18]. Согласно этому решению была учреждена неофициальная открытая рабочая группа ОБСЕ, которой

было поручено разработать меры по укреплению доверия в целях уменьшения опасности конфликтов, связанных с использованием ИКТ. Работа над мерами по укреплению доверия отражена в решении Совета министров № 4/12 от 7 декабря 2012 г.[19], которая включила кибер/ИКТ безопасность в число четырех ключевых транснациональных угроз и стратегических приоритетов ОБСЕ. Также в 2012 г. ОБСЕ учредила должность сотрудника по кибербезопасности в недавно созданном Департаменте по противодействию транснациональным угрозам, который должен выступать в качестве главного координатора по всем вопросам кибер/ИКТ безопасности для всех 57 государств-участников, а также других исполнительных структур ОБСЕ.

После серии специальных совещаний Постоянный совет 3 декабря 2013 г. в Вене принял решение № 1106, создав тем самым первый реальный комплекс мер укрепления доверия ОБСЕ[20]. Эти меры были призваны снизить риски конфликтов между странами-участницами ОБСЕ, связанных с использованием ИКТ, путем поощрения своевременных консультаций; использования ОБСЕ в качестве платформы для общения, информирования и обмена передовым опытом, обмена мнениями по вопросам киберугроз; а также документов, политических мер и программ, связанных с политикой безопасности в области ИКТ, составления сводов соответствующей терминологии, формирования сети точек контакта для содействия координации реакции государств в целом на инциденты, связанные с ИКТ.

В целом, первоначальный набор мер укрепления доверия ОБСЕ способствовал транспарентности, что позволило бы государствам ознакомиться с концепциями партнеров в отношении киберпространства, а также способствовало бы содержательному общению между ними и повысило бы региональную киберустойчивость в целях создания стабильного и безопасного «киберсоседства» в регионе ОБСЕ. Решение № 1106 также изменило формат неофициальной рабочей группы: прежде ее созывали в специальном порядке, теперь же должно проходить не менее

трех совещаний в год, и при этом государства-участники постоянно обмениваются информацией о мерах укрепления доверия через существующие платформы ОБСЕ, как, например, онлайновая информационная система *POLIS*. В течение последующих двух лет велись дискуссии о деятельности на основе первоначального набора мер укрепления доверия. После долгих дебатов решением Постоянного совета № 1202 от 31 марта 2016 г. были введены пять новых мер[21]. Ключевые области второго набора были определены как: практическое сотрудничество в области защиты критически важной инфраструктуры, расширение каналов связи в кризисных ситуациях и повышение киберустойчивости посредством сотрудничества с частным сектором. Это означает, что ОБСЕ вступила в 2017 г. с шестнадцатью практическими и действенными мерами, а поддержка их реализации исходит из решений Совета Министров № 5/16[22] и 5/17[23].

Основополагающие качества этих аспектов мер укрепления доверия – их связь с рекомендациями докладов группы правительственных экспертов ООН, уровень политической поддержки, оказываемой государствами-участниками, и их потенциал для практического осуществления – делают их не только мощными и уникальными инструментами в регионе ОБСЕ, но и источником передовой практики и примером, которому должны следовать другие организации.

## Фокус в 2017 г.: прогресс в направлении консультационного механизма ОБСЕ по урегулированию кризисов

Чтобы меры укрепления доверия были эффективными, они должны быть полностью введены в действие. В

соответствии с решением Совета министров № 5/16 усилия неофициальной рабочей группы были сосредоточены на налаживании оперативной связи на техническом и политическом уровнях в целях снижения напряженности и риска конфликтов, связанных с использованием ИКТ. На языке двух решений Постоянного совета это означает создание механизма консультаций по кризисным ситуациям, включающего меры укрепления доверия под номерами 3, 8 и 13.

В случае инцидента, связанного с кибер/ИКТ безопасностью наиболее важны первые несколько часов, и в это время очень высока вероятность путаницы, недоразумений и неверного определения сущности проблемы. Такого рода путаница особенно опасна, если рассматриваемый инцидент затрагивает ресурсы, имеющие решающее значение для нормального функционирования государства, и подозрение падает на государство с иным мировоззрением или на регионального конкурента. Для предотвращения эскалации напряженности, вызываемой такими случаями, крайне важно установить безопасные линии связи между национальными контактными центрами. Это может затем помочь пострадавшему государству получить важную информацию о нападении от его предполагаемого партнера, смягчить его последствия и совместно обеспечивать ответные меры в кризисной ситуации.

ОБСЕ руководила созданием консультативного механизма, который обеспечил бы такие ответные мероприятия при помощи мер укрепления доверия 3, 8 и 13. Соответственно, эти меры побуждают государства проводить на надлежащем уровне консультации по уменьшению рисков, формировать сеть политических и технических контактных точек для проведения таких консультаций и использовать безопасный канал связи, который способствовал бы таким контактам. Три меры укрепления доверия образуют треугольник, который помогает ответить на фундаментальные вопросы: *какой* механизм запущен, *кто и как/когда* его запустил. После того, как сеть будет полностью введена

в действие и развернута, она предоставит государствам-участникам ОБСЕ уникальный инструмент для управления международными киберинцидентами и их неизбежными последствиями.

## Как могут быть осуществлены меры укрепления доверия при кризисном сценарии с участием информационно-коммуникационных технологий

Важно подчеркнуть, что меры, направленные на укрепление доверия и, следовательно, снижение рисков непреднамеренных конфликтов, не могут предотвратить преднамеренную международную кибератаку, совершаемую одной стороной против другой. Но при этих обстоятельствах они дают всем сторонам возможность незамедлительно связаться через контактные точки и предотвратить дальнейшую эскалацию напряженности. ОБСЕ может принять на себя посредническую функцию в потенциальном споре между государствами-участниками, связанном с использованием ИКТ.

Жизненный цикл процесса мер укрепления доверия можно наилучшим образом проиллюстрировать гипотетическим примером. Предположим, что государство А – жертва массированной кибератаки, нацеленной на его критически важную энергетическую инфраструктуру, и что у технических специалистов есть доказательства необычно большого объема исходящего трафика, поступающего из государства Б. Наблюдатель, вероятно, сначала предположит, что государство Б начало прямую кибератаку или что оно наняло третью сторону для достижения этой цели. На данном этапе анализа ситуации можно было бы сначала использовать меры укрепления доверия. Если государство

Б поделится через платформы ОБСЕ достаточной информацией, чтобы помочь сформировать представление о своих возможностях и деятельности, соответствующие специалисты из государства А смогут увидеть, соответствует ли атака позиции государства в киберпространстве. Если нет, то высока вероятность того, что нападение было просто направлено через территорию государства Б или совершено без прямого ведома этого государства. Параллельно с этим органы связи обоих государств могут запустить применение механизма кризисных консультаций ОБСЕ для обмена важной информацией, запросов о помощи и планирования совместного реагирования на разворачивающийся кризис. В этой гипотетической ситуации государства могут использовать ряд ключевых мер укрепления доверия, чтобы помочь смягчить связанный с ИКТ кризис, разоблачить потенциальную дезинформацию и сотрудничать в деле снижения напряженности с помощью существующих сетей ОБСЕ. Учитывая рост числа громких кибератак и инцидентов в последнее время, не исключено, что такой абстрактный сценарий с полным развертыванием всех введенных в силу мер укрепления доверия может реализоваться в ближайшем будущем.

## Остающиеся проблемы и решения по внедрению мер укрепления доверия

Помимо мер, связанных с механизмом кризисных консультаций, номинальный уровень реализации всех мер укрепления доверия, определяемый процентной долей государств-участников, осуществляющих хотя бы одну из шестнадцати мер, очень высок и составляет 91%. Учитывая, что меры укрепления доверия в области кибер/ИКТ безопасности – добровольный механизм и его реализация зависит от признания государствами-участниками практической

полезности, это особенно высокий результат. Однако этот показатель не раскрывает всей картины. Например, в то время как большинство государств–участников активно участвуют в этом процессе, не все государства считают все меры в равной степени приоритетными: средний показатель осуществления по всем шестнадцати мерам составляет около 40%. Кроме того, простое рассмотрение процента реализации мер укрепления доверия не дает представления о препятствиях, с которыми сталкиваются государства при осуществлении конкретных мер.

Поэтому необходимо сначала определить основные проблемы при реализации мер, учитывая особенности национальных и субрегиональных условий, которые могут способствовать или препятствовать этому процессу. Эта задача требует обширного сбора и анализа данных из открытых источников, а также свежей, непредвзятой перспективы, и именно поэтому государства-участники рекомендовали ОБСЕ «рассмотреть вопрос о том, чтобы поручить научным кругам проведение сравнительного анализа информации, которой обмениваются при осуществлении первого набора мер укрепления доверия»[24]. В ответ на эту рекомендацию и при поддержке Италии, Германии и Швейцарии Департамент по противодействию транснациональным угрозам ОБСЕ совместно с Департаментом политических и социальных наук Флорентийского университета в 2016 г. выступил с соответствующей инициативой. Затем это партнерство было расширено путем создания неофициальной научной координационной группы, состоящей из научно-исследовательских и академических органов из всего региона ОБСЕ.

Плодом этих совместных усилий в 2017 г. стали два документа:

а) исследовательский доклад, озаглавленный «Анализ осуществления первоначального комплекса мер укрепления доверия в целях снижения рисков возникновения конфликтов, связанных с использованием информационно-коммуникационных технологий»;

b) «Академические предложения в отношении плана работы по поддержке осуществления мер укрепления доверия», в которых определены и описаны конкретные инструменты, меры и механизмы, в том числе деятельность по наращиванию потенциала, в целях существенного повышения эффективности осуществления мер укрепления доверия.

В дальнейшем Департамент по противодействию транснациональным угрозам ОБСЕ будет содействовать решению основных проблем, связанных с вводом в действие мер укрепления доверия согласно академическому рабочему плану, например, путем их разъяснения при помощи модулей электронного обучения и развития потенциала директивных органов посредством серии всеобъемлющих, региональных и основывающихся на конкретных сценариях дискуссий.

## Меры укрепления доверия за пределами зоны ОБСЕ – другие региональные механизмы и межрегиональные инициативы ОБСЕ по кибербезопасности и безопасности ИКТ

Укрепление доверия в целях уменьшения напряженности и рисков конфликтов, которые могут возникнуть в результате использования ИКТ, – поистине глобальная задача, а это означает, что утрата доверия в одном регионе мира в результате злонамеренного использования ИКТ может угрожать безопасности и стабильности за пределами его границ. И наоборот, меры укрепления доверия и упрочения безопасности и стабильности в одном регионе могут оказывать стабилизирующее воздействие на государства

в другом регионе. Кроме того, как обсуждается в разделе, посвященном работе группы правительственных экспертов ООН, региональные организации и механизмы могут служить оптимальными механизмами для осуществления и координации международных рекомендаций по безопасности, включая разработку мер укрепления доверия в области кибер/ИКТ безопасности. Это подчеркивает необходимость осознания и активного поощрения взаимосвязей с другими региональными процессами. В Северной и Южной Америке, например, Организация американских государств на заседании Межамериканского комитета по борьбе с терроризмом (СИКТЕ) 10 апреля 2017 г. постановила учредить рабочую группу по сотрудничеству и мерам укрепления доверия в киберпространстве[25], в то время как в Азиатско-Тихоокеанском регионе министры стран АСЕАН на 24-м региональном форуме 7 августа 2017 г. одобрили предложение о создании Межсессионного совещания Регионального форума АСЕАН по кибер/ИКТ безопасности[26].

## Партнеры ОБСЕ и практическое сотрудничество

ОБСЕ выходит за рамки евроатлантического региона: она сформировала две постоянные группы азиатских и средиземноморских партнеров по сотрудничеству, состоящие из Афганистана, Австралии, Японии, Республики Корея и Таиланда с одной стороны и Алжира, Египта, Израиля, Иордании, Марокко и Туниса с другой. Со временем партнеры и 57 государств-участников ОБСЕ разработали обязательства по изучению различных направлений сотрудничества, таких как решение Постоянного совета № 571 от 2 декабря 2003 г.[27]. Это решение призывало «побуждать партнеров по сотрудничеству к добровольному

применению принятых в ОБСЕ норм, принципов и обязательств» и «изучать возможности более широкого ознакомления» с ними. В области кибер/ИКТ безопасности это вылилось в совместные мероприятия по определению направлений сотрудничества, обмену передовым опытом и извлеченными уроками, а также в усилия по согласованию между регионами параллельных процессов в области мер укрепления доверия. С 2016 г. это следующие мероприятия:

– *Конференции с азиатскими партнерами.* Азиатская конференция ОБСЕ, состоявшаяся в Бангкоке 6-7 июня 2016 г., включала параллельное мероприятие по укреплению кибер/ИКТ безопасности, изменению текущей динамики в регионе ОБСЕ, подтверждению роли региональных организаций и изучению потенциальных путей сотрудничества с азиатскими партнерами. Этот вопрос был дополнительно рассмотрен на межрегиональной конференции по кибер/ИКТ безопасности в Сеуле 4-5 апреля 2017 г.

– *Инициатива Глобального форума по киберэкспертизе*. 31 мая 2017 г. ОБСЕ и Германия выступили с совместной инициативой, направленной на увязку текущих дискуссий на региональных форумах, ускорение осуществления мер укрепления доверия и дальнейшее изучение концептуальной связи между нормами ответственного поведения государств в киберпространстве и укреплением потенциала и доверия. Это должно быть достигнуто на основе активного партнерства с региональными организациями, такими как Организация американских государств, Региональный форум АСЕАН и Африканский Союз.

## Заключение

С распространением ИКТ потребность в стабильном, устойчивом, предсказуемом и безопасном киберпространстве, как ожидается, только возрастет. Угрозы

кибер/ИКТ безопасности, которые по своей сути носят транснациональный характер, потребуют более активного участия и приверженности со стороны международного сообщества, если мы хотим эффективно противостоять им и предотвратить эскалацию напряженности и связанных с ней рисков. В то же время, хотя опасность представляется очевидной, найти средства для ее устранения не так просто. Это требует взаимодействия между многочисленными заинтересованными сторонами с различными приоритетами и повестками дня, а также ответов на нерешенные вопросы, касающиеся международного права, норм ответственного поведения государств и мер по укреплению доверия между государствами. Как показала работа последней по времени группы правительственных экспертов ООН, нет никаких гарантий успеха даже для самого всеобъемлющего процесса, посвященного этой теме.

В рамках ОБСЕ процесс мер укрепления доверия во многих отношениях все еще находится на ранних стадиях: ключевые меры до сих пор не введены в действие, необходимо решать проблемы осуществления и институционализировать межрегиональное сотрудничество в области кибер/ИКТ безопасности. Тем не менее, ОБСЕ благодаря приверженности ее государств-участников и партнеров по сотрудничеству достигла с 2012 г. ощутимого прогресса. Были приняты решения Постоянного совета №№ 1039, 1106 и 1202, решения Совета министров 5/16 и 5/17, продолжается деятельность неофициальной рабочей группы и комитета старших должностных лиц ОБСЕ. ОБСЕ и Департамент по противодействию транснациональным угрозам по-прежнему привержены процессу мер укрепления доверия и укреплению кибербезопасности и устойчивости как в регионе ОБСЕ, так и за его пределами.

## *Примечания:*

Примечание: Мнения, выраженные в этой статье, принадлежат автору и не обязательно отражают официальную позицию ОБСЕ. Автор хотел бы поблагодарить Веронику Черну, ассистента проекта по кибер/ИКТ безопасности в отделе координации, Департамент по противодействию транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ, за ее ценную помощь.

**1.** DDoS-атака (Distributed Denial-of-Service  распределенный отказ в обслуживании) – это кибератака, при которой одна сторона стремится сделать какой-либо компьютер или компьютерную сеть недоступной для своих предполагаемых пользователей, как правило, путем создания потока избыточных запросов, чтобы перегрузить системы и помешать выполнению запросов пользователя.
**2.** См.: Lewis J. A. Cybersecurity and Cyberwarfare: Assessment of National Doctrine and Organization. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR). The Cyber Index. International Security Trends and Realities. New York/Geneva, 2013. Pp. 9-90. Здесь: p. 14.
**3.** См.: NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE). NATO Recognises Cyberspace as a “Domain of Operations” at Warsaw Summit. 21 July 2016.
**4.** См.: Договор по открытому небу. 1992 // https://www.osce.org/ru/library/14131.
**5.** См.: Schmitt M N., Vihul L. The Nature of International Law Cyber Norms // International Cyber Norms: Legal, Policy & Industry Perspectives / A.-M. Osula, H. Rõigas (eds.). Tallinn, 2016. Pp. 23-47. Здесь: p. 38.
**6.** См.: Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare. New York, 2013.
**7.** NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE). Factsheet. Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations. 2 February 2017.
**8.** См.: Ziolkowski K. Confidence Building Measures for Cyberspace – Legal Implications. Tallinn, 2013. P. 32.
**9.** См.: Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. A/69/723. Письмо постоянных представителей Казахстана, Китая, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана при Организации Объединенных Наций от 9 января 2015 года на имя Генерального секретаря. 13 января 2015 // https://undocs.org/ru/A/69/723.
**10.** Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. A/65/201. Доклад правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. 30 июля 2010 // https://undocs.org/ru/a/65/201. С. 9.
**11.** См.: Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. A/68/98. Доклад Группы правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. 24 июня 2013 // https://undocs.org/ru/A/68/98.
**12.** Там же. С.3.
**13.** Там же. С. 11.
**14.** См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный совет. Решение № 1039. О разработке мер укрепления доверия с целью сокращения рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий. PC.DEC/1039. 26 апреля 2012 // https://www.osce.org/ru/pc/90634.
**15.** См.: Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. A/70/174.Доклад

Группы правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. 22 июля 2015 // http://undocs.org/A/70/174.

**16.** Там же. С. 3, 18.

**17.** См.: Geneva Internet Platform. UN GGE: Quo Vadis? Digital Watch Newsletter. Issue 22. June 2017. P. 6.

**18.** Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный совет. Решение № 1039 (ссылка 14).

**19.** См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет министров, Дублин, 2012. Решение № 4/12 об усилиях ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам. 7 декабря 2012 // https://www.osce.org/ru/mc/98317.

**20.** См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный совет. Решение № 1106. О первоначальном перечне мер укрепления доверия в рамках ОБСЕ с целью сокращения рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий. PC.DEC/1106. 3 декабря 2013 // https://www.osce.org/ru/pc/109648.

**21.**См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный совет. Решение № 1202. Меры укрепления доверия в рамках ОБСЕ с целью сокращения рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий. PC.DEC/1202. 10 марта 2016. https://www.osce.org/ru/pc/228521?download=true.

**22.**См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Гамбург, 2016. Решение № 5/16. Усилия ОБСЕ по сокращению рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий. MC.DEC/5/16. 9 декабря 2016 // https://www.osce.org/ru/cio/290396?download=true.

**23.**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет министров, Вена, 2017. Решение № 5/17. Наращивание усилий ОБСЕ по сокращению рисков возникновения конфликтов в результате использования информационно-коммуникационных технологий. MC.DEC/5/16. 8 декабря 2017 // https://www.osce.org/ru/chairmanship/372271?download=true.

**24.**OSCE Switzerland 2014. OSCE Chairmanship Event Summary, Information and Communication Technologies (ICT) Confidence Building Measures (CBMs): Promoting implementation, supporting negotiations. CIO/GAL/238/14. 22 December 2014. P. 1.

**25.**См.: Inter-American Committee Against Terrorism (CICTE). Establishment of a Working Group on Cooperation and Confidence-Building Measures in Cyberspace. CICTE/RES. 1/17. 10 April 2017.

**26.**См.: 24th ASEAN Regional Forum. Chairman's Statement, Partnering for Change, Engaging the World. Manila, Philippines. 7 August 2017. P. 7.

**27.**См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный совет. Решение № 571. Дальнейший диалог и сотрудничество с партнерами по сотрудничеству и изучение возможностей более широкого ознакомления других с нормами, принципами и обязательствами, принятыми в ОБСЕ. PC.DEC/71/Corr.1. 2 декабря 2003 // https://www.osce.org/ru/pc/18301?download=true.

***Беньямин Шаллер***

# Разрядка в дискурсе «арктической войны»: преимущества военной транспарентности и мер укрепления доверия и безопасности в арктическом регионе

*Если бы кто-то вторгся в канадскую Арктику, моей первой задачей было бы спасти их.*

Уолтер Натынчик, бывший начальник штаба обороны Вооруженных сил Канады (2009)

В последние годы Арктический регион[1] привлекает все большее политическое, научное и общественное внимание. Геологические изыскания предсказывают, что под толстыми слоями льда и снега скрыты значительные объемы нетронутых запасов нефти и газа. Десятилетиями их добыча считалась нерентабельной. Сейчас, когда арктические льды отступают, а месторождения нефти во всем мире сокращаются, вновь стала рассматриваться возможность добычи. Все больше надежд и на открытие прибыльных морских путей, которые значительно ускорят перевозки между Атлантическим и Тихим океанами. В арктическом дискурсе безопасности на первом месте по-прежнему серьезные проблемы, которые эти экономические перспективы могут создать для чувствительной арктической экосистемы. Помимо того, что арктические государства пытаются обеспечить свою долю добычи и реализовать свои региональные амбиции, есть те, кто начал рассматривать возможность неминуемой гонки вооружений и риск военной

конфронтации в регионе. Дискуссия о безопасности в Арктике еще больше подогревается ростом напряженности между Россией и Западом вследствие кризиса в Украине и вокруг нее. Однако многие ученые и политики, особенно из самого региона, оспаривают этот довольно мрачный прогноз, указывая на противоречивые данные на местах (например, налаженное региональное сотрудничество, мирное урегулирование территориальных споров в прошлом и скромные масштабы военной экспансии)[2].

Разделяя мнение о том, что военное противостояние в условиях Крайнего Севера маловероятно, я тем не менее приведу аргументы в пользу регионального комплекса мер укрепления доверия и безопасности (МДБ) в Арктике – не из-за возрастания напряженности между Россией и Западом, а вопреки ему. Основная цель этой статьи – показать, каким образом набор региональных мер по укреплению доверия и безопасности может помочь положить конец спекуляциям о военной конфронтации на Крайнем Севере и одновременно углубить региональное сотрудничество. С этой целью я сначала приведу аргументы в пользу того, что военное противостояние на Крайнем Севере маловероятно, а затем рассмотрю, как региональный режим МДБ может помочь разрядить дискурс о риске «арктической войны». В заключение я представлю некоторые практические идеи относительно возможного режима мер по укреплению доверия и безопасности в Арктике, частично опираясь на существующие рамки контроля над вооружениями и МДБ Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

## Невозможность «арктической войны»

Сторонники продиктованной теми или иными интересами гонки вооружений в Арктике часто указывают на растущий экономический потенциал региона, дублирование

территориальных претензий и растущую «милитаризацию» арктического региона[3]. Вместе с тем имеются веские основания для более тщательного изучения исходных предположений в отношении власти и интересов, на которых основан такой анализ.

## Переоценка экономического фактора

Начну с самого распространенного аргумента в пользу тезиса о риске военного противостояния в Арктике: огромный экономический потенциал региона и противоречивые интересы крупных заинтересованных сил в регионе. По оценке, содержащейся в докладе Геологической службы США за 2008 г., в Арктике, вероятно, находятся самые большие в мире неиспользованные запасы нефти и газа[4]. Кроме того, большой экономический интерес представляет повышение доступности Северо-Западного прохода и Северного морского пути, так как они значительно сокращают время транзита между Атлантическим и Тихим океанами, избегая при этом небезопасные воды, как в районе Африканского Рога[5]. Контроль над природными ресурсами и этими маршрутами – дело огромной значимости для пяти арктических прибрежных государств: Норвегии, Дании, Канады, России и США. Некоторые считают, что их недавние предложения о расширении континентальных шельфов (и таким образом прав на разработку ресурсов морского дна) в рамках Конвенции ООН по морскому праву (*далее* – Конвенция)[6] носят провокационный характер, а их претензии на одни и те же области интересов содержат потенциал для неизбежного конфликта[7]. Однако следует рассмотреть несколько важных вопросов.

Во-первых, предложения в соответствии с Конвенцией полностью соответствуют международному праву и вряд ли могут быть охарактеризованы как провокационные. Их сущность состоит исключительно в предоставлении

Комиссии ООН по границам континентального шельфа научных данных о расширении континентальных шельфов прибрежных государств. Комиссия оценивает различные представленные материалы, прежде чем выносить рекомендации относительно дальнейших действий. Хотя Комиссия не имеет мандата на урегулирование претензий нескольких государств на один и тот же участок шельфа, Конвенция упоминает различные механизмы урегулирования споров[8]. Арктические прибрежные государства до сих пор всегда следовали пути мирного урегулирования споров и в 2008 г. на конференции по Северному Ледовитому океану в Илулиссате (Гренландия) подтвердили свою приверженность международному праву «и законному урегулированию любых возможных перекрывающихся претензий»[9]. После подписания в 2010 г. договора о делимитации границы между Норвегией и Россией[10] остается лишь несколько случаев спорных претензий, причем фактический потенциал конфликтов невелик[11]. Учитывая, что добыча ресурсов в отдаленных районах Северного Ледовитого океана маловероятна, спор между Канадой, Данией и Россией о том, кому принадлежит Северный полюс, в основном носит символический характер; в 2015 г. Россия уже заявила о готовности вести переговоры о перекрывающихся претензиях в этой зоне[12]. Такие случаи, как спор вокруг острова Ханса (необитаемый скалистый островок в проливе Нареса между Канадой и Гренландией), даже стали чем-то вроде дежурных шуток – канадские и датские военные регулярно оставляют на острове бутылки датского шнапса и канадского виски вместе со знаками, приветствующими другую сторону[13]. Наконец, часто упускают из виду, что подавляющее большинство прогнозируемых ресурсов находится либо в пределах исключительных экономических зон, либо в районах, на которые претендует только одно арктическое прибрежное государство (на сегодняшний день это в основном Россия)[14]. Кроме того, суровый арктический климат крайне затрудняет добычу ресурсов, и из-за отсутствия необходимой инфраструктуры

они обходятся примерно вдвое дороже, чем где-либо еще в мире. Это особенно верно для добычи на шельфе, где, как предполагается, находится большая часть неразведанных ресурсов. Таким образом, из многочисленных исследований можно сделать вывод, что добыча будет оставаться очень дорогостоящей, а основная часть арктических ресурсов вряд ли может быть кем-то присвоена в одностороннем порядке[15]. Иными словами, больше всего арктические прибрежные государства могут проиграть от военной конфронтации, так как по техническим причинам они должны сотрудничать, если хотят получить доступ к экономическим выгодам от своей доли в регионе. Международные санкции в отношении нефтегазового оборудования после незаконной аннексии Крыма, например, почти полностью остановили российские программы добычи арктических ресурсов.

## Практические ограничения военных действий в Арктике

Суровый арктический климат не только крайне негативно влияет на рентабельность добычи арктических ресурсов, но также ограничивает практические возможности проведения военных операций. Так как большую часть года Северный Ледовитый океан покрыт льдом, а температура может опускаться ниже –40°C, общий уровень военного присутствия в Арктике по сравнению с другими регионами по-прежнему относительно низок. Поддержание военной инфраструктуры и даже проведение военных мероприятий (например, учений) весьма дорогостоящи и создают серьезные проблемы для военнослужащих и техники. Поэтому вооруженные силы в арктическом регионе зачастую представляют собой скорее символ национального суверенитета и престижа, чем реальную военную мощь. Образцовой иллюстрацией может служить элитное подразделение Военно-морского флота Дании Лыжный патруль «Сириус» (*Slædepatruljen*

*Sirius)* – патруль на собачьих упряжках. Исследования показали, что экстремальный холод и темнота серьезно влияют на физическое и психологическое здоровье патрулирующих солдат[16]. Это подразделение, состоящее из двенадцати солдат (в каждой упряжке собак ездят по два человека), патрулирует примерно 16 тыс. км береговой линии на севере Гренландии[17]. Из-за чрезвычайно низких температур патруль вооружен винтовками со скользящим затвором M1917 Enfield – модель, которая использовалась еще во время Первой мировой войны. Более современные полуавтоматические винтовки с газовым поршнем гораздо менее надежны в условиях сильных морозов и подвергают солдат большему риску нападения белых медведей. Арктика также накладывает ограничения на развертывание другой обычной военной техники, такой как боевые танки и тяжелая артиллерия, которые требуют гораздо более сложной военной инфраструктуры при низких температурах (например, для подогрева двигателей или технического обслуживания), чем та, что существует в регионе в настоящее время[18].

Как кажется, военный потенциал Арктики и национальные планы модернизации в регионе также переоценивают. Несмотря на предупреждения о «милитаризации» или «гонке вооружений» в Арктике, два исследования, проведенные Стокгольмским международным институтом исследований проблем мира (СИПРИ) последовательно в 2012 и 2016 гг., рисуют менее тревожную картину. В обоих случаях исследователи приходят к выводу, что военное присутствие в регионе по-прежнему невелико по своим масштабам и значительно ниже уровней холодной войны. Арктическая военная модернизация и планы закупок, которые, как правило, особенно дорогостоящи, часто осуществляются медленно или даже полностью отменяются. Большинство изменений, которые все же происходят, имеют мало общего с наступательными военными позициями и отстаиванием территориальных претензий; вместо этого они связаны с

защитой и охраной территориальных вод и существующих государственных границ, а также поддержкой поисково-спасательных операций[19]. Если посмотреть, например, на малонаселенные северные районы России и Канады, то неудивительно, что эти задачи решаются или, по крайней мере, поддерживаются специально подготовленными и экипированными военнослужащими. Как однажды сказал бывший начальник штаба обороны Вооруженных сил Канады генерал Уолтер Натынчик, «если бы кто-то вторгся в канадскую Арктику, моей первой задачей было бы спасти их»[20].

Подводя итог, отмечу, что есть веские основания полагать, что военный конфликт в Арктике вряд ли разразится. Суровый арктический климат и рудиментарная инфраструктура всегда способствовали особенно тесному сотрудничеству на малонаселенном Крайнем Севере, и от военной конфронтации арктические прибрежные государства могут потерять гораздо больше, чем выиграть, если у них есть намерение извлечь из Арктики экономическую пользу. Кроме того, уровень военного присутствия в Арктике часто преувеличивают, а многие практические ограничения обычно упускают из виду.

## Разрядка дискурса

Говоря о том, что Арктика – регион с низким уровнем напряженности, я не отрицаю, что она сталкивается со значительными проблемами. Регион всегда имел важное геостратегическое значение. По мере роста напряженности в отношениях между НАТО и Россией, возможно, было бы полезно рассмотреть меры по предотвращению опасных недоразумений и избежать непреднамеренной военной эскалации на Крайнем Севере. С этой целью давайте сначала более внимательно рассмотрим геополитическое значение Арктики, прежде чем пытаться извлечь уроки из

опыта ОБСЕ и обсуждать, как более комплексный подход к безопасности на Крайнем Севере мог бы помочь разрядить дискуссию о риске военной конфронтации в Арктике.

## Геостратегическое значение Крайнего Севера

На обычных картах мира[21] геостратегическое значение Арктики не очевидно. Но впечатление мгновенно меняется, если смотреть на мир «сверху» (см. рис. 1). Со времен холодной войны Арктика, через которую проходит кратчайший маршрут между Россией/ Советским Союзом и континентальной частью Соединенных Штатов, играет важную роль в стратегиях ядерного сдерживания обеих сторон. Например, ни для кого не секрет, что большая часть российских стратегических ядерных ракет, систем ПВО и ракетных подводных лодок стратегического назначения базируется в российской Арктике, в основном на Кольском полуострове. По другую сторону границы изрезанная береговая линия Норвегии и ее близость к России имеют решающее значение для военной разведки и контроля НАТО над Атлантическим океаном[22]. В то время как Балтийскому и Черноморскому флотам России необходимо преодолеть морские узкие места – Каттегат, Босфор и Гибралтарский пролив, – Северный флот, дислоцированный на Кольском полуострове, в основном ограничен лишь арктической ледяной шапкой, подталкивающей его ближе к норвежскому побережью. По мере таяния льда будет возрастать маневренность Северного флота, а вместе с ним и его геостратегическое значение. Хотя геостратегический фактор не приводит автоматически к военной конфронтации, он все же может увеличить риск побочных эффектов и непреднамеренной военной эскалации[23]. Недавние крупные военные учения в Арктике, включая серию «внезапных учений»[24], проведенных в быстрой последовательности и в непосредственной географической близости, – не столько

результат конкуренции региональных интересов, сколько следствие более напряженной обстановки в области европейской безопасности[25]. Это показывает, что некоторые из крупнейших вызовов безопасности Арктики могут исходить извне. Вопрос в том, как их решать.

*Рис. 1. Арктический регион.*
*(Источник: CIA World Fact Book, 2009)*

# Учиться у ОБСЕ? Более комплексный подход к обеспечению безопасности в Арктике

Основанный в 1996 г. после напряженного военного противостояния холодной войны Арктический совет стал важнейшим многосторонним форумом для выработки политики в Арктике. В отличие от ОБСЕ, «родственной по духу», внимание Арктического совета сосредоточено на аспектах экономической, экологической и человеческой безопасности и даже прямо исключает из своей повестки дня военную безопасность. Основная причина этого заключалась в том, что арктические государства намеревались сосредоточиться на объединении вопросов, представляющих общий интерес, и отложить в сторону те вопросы, которые могут нарушить региональное сотрудничество. Такой «избирательный» подход к безопасности продолжает оставаться одной из наиболее обсуждаемых проблем среди исследователей Арктики и политиков. В то время как сторонники нынешней структуры утверждают, что именно исключение спорных вопросов, таких, как военная безопасность, не позволило парализовать работу Совета, другие считают, что нынешний разлом в международной обстановке в области безопасности зашел слишком далеко, чтобы можно было просто оставить его в стороне. После незаконной аннексии Крыма Россией мы вновь можем наблюдать рост военной напряженности и существенное снижение взаимного доверия, которое так тщательно выстраивалось после окончания холодной войны. Это, к сожалению, касается и отношений России со своими соседями по Арктике. На этом фоне наблюдатели, в том числе Хизер Конли и Мэтью Мелино из Центра стратегических и международных исследований *(CSIS),* утверждают, что Арктический совет «действительно достиг совершеннолетия», но, тем не менее, рискует стать «инертным или ничего не значащим», если не адаптируется к новой геополитической ситуации[26]. Один из возможных

путей продвижения вперед, по их мнению, заключается в полной реорганизации Арктического совета на основе модели ОБСЕ [27].

С помощью так называемого комплексного подхода ОБСЕ к безопасности, охватывающего военно-политическую, экономическую и экологическую безопасность, а также безопасность человека, удалось преодолеть межблоковую конфронтацию времен холодной войны путем повышения взаимной транспарентности и доверия при одновременном установлении кооперативного понимания европейской безопасности. Учитывая успешный опыт сотрудничества арктических государств в области экономической, экологической и человеческой безопасности, а также стоящие на кону значительные интересы, возможно, также стоит изучить возможности кооперативного подхода к военной безопасности на Крайнем Севере. Как отмечалось выше, это не будет прямой реакцией на неминуемый конфликт, а скорее поддержит и защитит уже существующее на хорошем уровне региональное сотрудничество. Так как все арктические государства также являются участниками ОБСЕ, представляется разумным опираться на 40-летний опыт Организации в деле повышения транспарентности и предсказуемости в военной области в Европе. Соответствующие меры по укреплению доверия и безопасности ОБСЕ отличаются от классических подходов к контролю над вооружениями и разоружению тем, что они не направлены ни на активное сокращение военного потенциала, ни на ограничение развертывания сил или военной деятельности, а вместо этого сосредоточены на повышении транспарентности и предсказуемости посредством регулярного обмена военной информацией, мер контроля и дополнительных форм военного сотрудничества. Таким образом, они сыграли важную роль в снижении военной напряженности и уменьшении риска опасных недоразумений, содействуя установлению взаимного доверия между двумя бывшими соперничающими военными блоками[28].

# Преимущества мер по укреплению доверия и безопасности в арктическом регионе

Хотя в Арктике в настоящее время наблюдается высокий уровень сотрудничества и стабильности, не следует упускать из виду потенциальные позитивные последствия укрепления регионального режима МДБ. Кроме того, существующие режимы таких мер недвусмысленно поощряют принятие дополнительных региональных мер в областях их применения[29]. Исходя из опыта ОБСЕ, региональный режим мер по укреплению доверия и безопасности в Арктике мог бы не только внести вклад в сохранение и без того высокого уровня сотрудничества, но и еще больше укрепить его, одновременно способствуя более кооперативному подходу к военной безопасности. Это могло бы повысить общий уровень военной транспарентности, установить взаимопонимание в отношении военных намерений арктических государств и обеспечить уверенность в оборонительном характере военной деятельности, развертывания войск и планов модернизации региона. Это могло бы также послужить мощным сигналом о полной приверженности арктических государств международному праву и мирному урегулированию споров, что внесло бы существенный вклад в разрядку дискуссии о военной конфронтации на Крайнем Севере.

В заключение хочу сказать, что, хотя Арктика до сих пор представляла собой регион высокой стабильности и сотрудничества, она, несмотря на кажущуюся отдаленность, не существует в изоляции от остального мира. Таким образом, для защиты и без того высокого уровня регионального сотрудничества, возможно, было бы целесообразно рассмотреть активные шаги по повышению военной стабильности и предсказуемости, а также снижению риска непреднамеренной военной эскалации. Источником вдохновения для этих усилий мог бы послужить 40-летний опыт ОБСЕ, в частности ее режимы в области мер по укреплению доверия и безопасности.

## Возможные элементы режима МДБ в Арктике

В предыдущих разделах мы пришли к выводу о том, что непредсказуемость, отсутствие транспарентности, опасные недоразумения и непреднамеренная военная эскалация создают гораздо более серьезные проблемы для военной безопасности на Крайнем Севере, чем ускорение гонки вооружений, и что региональный режим мер по укреплению доверия и безопасности мог бы помочь смягчить эти риски путем повышения транспарентности и предсказуемости в военной области в регионе. Это, разумеется, возможно только в том случае, если региональный режим мер укрепления доверия в Арктике будет тщательно адаптирован к конкретным потребностям и требованиям региона, а не станет простым дублированием или расширением существующих инструментов. В этом последнем разделе я представлю некоторую пищу для размышлений о том, какие элементы мог бы содержать возможный арктический режим МДБ, опираясь, в частности, на существующий опыт ОБСЕ в области контроля над вооружениями и таких мер. Так как цель состоит в повышении прозрачности и предсказуемости, а также в развитии сотрудничества, акцент будет сделан на политически обязательном Венском документе 2011 г. [30] и юридически обязательном Договоре по открытому небу. Я хотел бы подчеркнуть, что эти предложения отражают исключительно мое личное мнение о том, что хотя бы теоретически можно было бы сделать. Подробности, разумеется, будут предметом обсуждений и переговоров.

## Зона применения

Зона применения должна включать, по крайней мере, все суверенные сухопутные и морские области за Полярным кругом, а также, чтобы меры были действенны,

исключительные экономические зоны и международные воды Северного Ледовитого океана.

Для сравнения зона применения Венского документа определяется как охватывающая «всю Европу, а также прилегающую морскую акваторию и воздушное пространство»[31]. Таким образом, включены только европейские арктические территории Исландии, Норвегии, Швеции, Финляндии и России к западу от Урала, а также Северный Ледовитый океан (только в отношении военной деятельности). Однако, так как военно-морские силы практически не охвачены этим документом, обмен информацией относительно Северного Ледовитого океана и/или ее проверка практически не проводится. До настоящего времени единственный договор, зона действия которого распространяется достаточно далеко, чтобы охватить весь регион, – это Договор по открытому небу, где она означает «сушу, включая острова, а также внутренние и территориальные воды, над которыми Государство-участник осуществляет суверенитет»[32]. Однако, несмотря на то, что исключительные экономические зоны и международные воды Северного Ледовитого океана в явном виде из договора не исключены, обмена соответствующей военной информацией, которая могла бы быть проверена совместными наблюдательными полетами в рамках Договора по открытому небу, опять же нет. Поэтому давайте обратимся к области обмена информацией.

| **Регион** | **Венский документ** | **Договор по открытому небу** |
|---|---|---|
| Европа | 100 % | около 94% |
| Арктический регион | около 2%* | около 36% |

** только суверенные территории Финляндии, Исландии, Норвегии, России и Швеции в пределах Европы*

*Таблица 1. Применение существующих режимов мер по укреплению доверия и безопасности в Европе и Арктике*

## Обмен информацией

Как и Венский документ, режим МДБ в Арктике должен предусматривать ежегодный обмен военной информацией. Он должен включать информацию о численности и местонахождении постоянно дислоцированных в регионе войск и военной техники в мирное время, а также подробную информацию о любых силах, временно дислоцированных за Полярным кругом. В идеале следует расширить категории систем оружия и оборудования, включив в них системы, имеющие особое значение для обеспечения безопасности в Арктике. Например, режим мер укрепления доверия в Арктике должен предоставлять больше информации о транспортных самолетах, войсках материально-технического снабжения и военно-морских силах, так как они играют ключевую роль в современной войне и пока недостаточно охвачены существующими режимами соответствующих мер. Можно было бы обмениваться информацией не только о местах дислокации в мирное время, но и о любых действиях этих сил в зоне применения мер[33]. К примеру, арктические государства могли бы уведомлять о каждом случае входа (или выхода) военно-морских сил в один из районов поисково-спасательных операций, определенных в Соглашении о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике (см. рис. 2 ниже)[34]. Эта информация не только повысила бы военную транспарентность, но и еще больше укрепила бы оперативную безопасность и облегчила бы координацию поисково-спасательных операций в регионе.

Кроме того, ежегодный обмен военной информацией должен также содержать сведения о планировании обороны и развития вооруженных сил арктических государств, изменениях в военных доктринах, военных расходах и бюджетах. Эта информация позволит улучшить картину военного потенциала в Арктике и будет способствовать повышению транспарентности и предсказуемости в регионе. То же самое относится и к предварительному объявлению о

более крупных военных учениях и маневрах. В соответствии с действующими положениями Венского документа все государства-участники ОБСЕ должны быть уведомлены об учениях, по крайней мере за 42 дня, если количество задействованного военного персонала или определенных видов оружия и техники достигает пороговых значений. Так как эти пороговые значения установлены в конце холодной войны, они должны быть значительно снижены и включать в себя дополнительные виды военной техники и вооруженных сил с учетом сегодняшних военных реалий в Арктике.

*Рис. 2. Районы поисково-спасательной деятельности. (Источник: Arctic Portal, 2011)*

## Верификация

Для подтверждения достоверности информации, получаемой в ходе обмена, и повышения уровня транспарентности и доверия режим МДБ в Арктике должен также содержать ряд положений о проверке. Хотя режим должен сохранять механизмы инспекций (проверки подозрительной деятельности в определенных географических районах) и оценочных визитов (проверки воинских формирований в местах их расположения в мирное время), как указано в Венском документе[35], несколько изменений могли бы способствовать более современному и кооперативному режиму проверки. Во-первых, следует полностью отказаться от различия между оценочными визитами и инспекционными квотами, так как на практике оно уже размыто. Во-вторых, количество проверочных визитов, которые государство может принять, – «пассивная квота» – должно определяться не только на основе количества развернутых воинских частей, но и с учетом масштабов военной деятельности государства в зоне применения мер укрепления доверия. В-третьих, чтобы компенсировать это, число проверочных миссий, которые может проводить государство, – «активная квота» – должно соответствовать его пассивной квоте. В-четвертых, каждое государство должно в обязательном порядке осуществлять определенную долю этих мер контроля в сотрудничестве с другими государствами-участниками в целях дальнейшего укрепления доверия между вооруженными силами арктических государств. В-пятых, все военные учения и маневры, превышающие определенные пороговые значения (в идеале ниже, чем предусмотрено Венским документом в настоящее время), проводимые без предварительного уведомления войск («внезапные учения») или проводимые совместно по крайней мере с двумя другими государствами-участниками, должны быть открыты для наблюдения другими государствами-участниками.

Эти более регулярные формы верификации могли бы дополняться совместными наблюдательными полетами (в

идеале с участием персонала из как можно большего числа арктических государств) для сбора информации о морских перевозках в различных регионах Северного Ледовитого океана. Эта информация может быть использована для проверки военно-морского присутствия и деятельности в регионе, а также для дополнения информации о поисково-спасательных миссиях, правоохранительной деятельности в море и пограничном контроле, а также для обнаружения и наблюдения за разливами нефти [36] и другими экологическими бедствиями. Наиболее эффективным при наименьших затратах способом создания такого режима воздушного наблюдения было бы использование существующих воздушных судов и инфраструктуры режима Договора по открытому небу, для чего потребовалось бы лишь выделить небольшое число дополнительных аэродромов в северных районах арктических государств.

## Снижение рисков, реагирование на инциденты и военные контакты

Чтобы еще больше снизить риск непреднамеренных инцидентов и создать адекватные механизмы реагирования на инциденты, арктические государства могут рассмотреть возможность создания списка пунктов связи и установления по возможности прямых линий связи. Кроме того, им следует рассмотреть вопрос о разработке набора общих правил работы в Арктике, которые в идеале также определяли бы допустимое поведение в целях сохранения чувствительной арктической экосистемы. Эти правила могут пересматриваться и обновляться на регулярных совещаниях, где также можно будет обсуждать потенциально опасные инциденты, подобные случавшимся в прошлом.
Кроме того, в соответствии с положениями Венского документа, режим МДБ в Арктике должен содержать различные механизмы, способствующие прямым военным

контактам, установлению и укреплению взаимного доверия между вооруженными силами различных государств. Эти механизмы могли бы включать совместные военные учения и подготовку, регулярные посещения военных объектов и формирований, регулярные встречи на высоком уровне для обсуждения доктринальных изменений, непосредственно влияющих на арктический регион, совместные семинары, визиты и обмены между вооруженными силами, а также регулярные обзоры потребностей в реализации и модернизации режима МДБ в Арктике. Эти меры могли бы даже включить в себя такие существующие форумы, как встречи начальников штабов арктических сил обороны (в настоящее время приостановленные), Круглый стол арктических сил безопасности *(ASFR)* и недавно созданный Арктический форум береговой охраны.

## Заключение

Хотя эта статья не претендует на полномасштабный анализ военной безопасности в Арктическом регионе, я надеюсь, что показал, почему к панике по поводу ускоряющейся гонки вооружений и растущего риска военной конфронтации в Арктике следует относиться с некоторым скептицизмом. Ни экономические перспективы в регионе, ни текущие события на местах, как представляется, не оправдывают такого пессимистического прогноза. На самом деле верно обратное. Военные возможности в Арктике часто преувеличивают, а многие практические ограничения часто упускают из виду, как и тот факт, что суровый арктический климат всегда способствовал особенно тесному сотрудничеству. Как указывалось выше, арктические государства могут потерять от военной конфронтации гораздо больше, чем выиграть, так как они нуждаются друг в друге, если намерены извлечь выгоду из богатых ресурсов региона.

На фоне роста напряженности в отношениях между Россией и Западом хорошо налаженное региональное сотрудничество в Арктике становится предметом пристального внимания. Как защитить это сотрудничество от негативных побочных эффектов? Я показал, как расширение повестки дня в области безопасности в Арктике – в особенности режим укрепления доверия и безопасности – могло бы помочь повысить военную транспарентность и предсказуемость на Крайнем Севере и еще больше укрепить существующий хороший уровень регионального сотрудничества. Помимо эффективности с точки зрения минимизации затрат, многие из представленных выше предложений также способствовали бы решению вопросов невоенной безопасности в районах Крайнего Севера (таких как, например, поисково-спасательная деятельность, безопасность границ, борьба с разливами нефти). Такой режим отвечал бы общим интересам основных заинтересованных сторон, а потенциальный режим мер укрепления доверия в Арктике мог бы даже служить примером для продолжающихся усилий по модернизации механизма контроля над вооружениями ОБСЕ. С этой целью важно расширить наше понимание МДБ, которые следует рассматривать не только как средство реагирования на непосредственные угрозы миру и безопасности, но и как активный способ создания и дальнейшего укрепления структурных условий для мира и стабильных отношений между государствами-участниками ОБСЕ.

## *Примечания:*

**1.** Для простоты Арктика в этой статье будет определяться как весь регион за Полярным кругом, а арктические государства – как все страны с национальными территориями в регионе, а именно Норвегия, Канада, США, Россия, Швеция, Финляндия, Дания и Исландия.

**2.** Комплексный анализ дискурса арктической геополитики см. здесь: Dittmer J., Moisio S., Ingram A., Dodds K. Have you heard the one about the disappearing ice? Recasting Arctic geopolitics // Political Geography. 2011. No 4. Pp. 202-14.

**3.**См.: Huebert R. The Newly Emerging Arctic Security Environment. Canadian Defence & Foreign Affairs Institute. Calgary, 2010; Borgerson S. G. Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming // Foreign Affairs. 2008. No 2. Pp. 63-77.

**4.**См.: US Geological Survey. Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle. USGS Fact Sheet 3049. [S. l.], 2008.

**5.**См.: Borgerson S. G. Цит. раб. Pp. 68-71.

**6.**Точнее в рамках Комиссии ООН по границам континентального шельфа (CLCS).

**7.**См.: Huebert R. Цит. раб. P. 1.

**8.**Разностороннее обсуждение работы комиссии по границам континентального шельфа в отношении Арктического региона см. здесь: Dodds K. Flag planting and finger pointing. The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf // Political Geography. 2010. No 2. Pp. 63-73.

**9.**The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Greenland. 27-29 May 2008. P. 1.

**10.**См.: Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. 15 сентября 2010 года // http://www.kremlin.ru/supplement/707.

**11.**Обзор претензий ведет Центр исследований границ (IBRU) при Даремском университете. См.: Map of maritime jurisdiction and boundaries in the Arctic region // https://www.dur.ac.uk/ibru/resources/arctic.

**12.**См.: Staalesen A. Russia ready to talk with Denmark over North Pole // Barents Observer. 2015. 5 August // http://barentsobserver.com/en/arctic/2015/08/russia-ready-talk-denmark-over-north-pole-05-08.

**13.**См.: Levin D. Canada and Denmark Fight Over Island With Whisky and Schnapps // The New York Times. 2016. 7 November // https://www.nytimes.com/2016/11/08/world/what-in-the-world/canada-denmark-hans-island-whisky-schnapps.html.

**14.**См.: Henderson J., Loe J. The Prospects and Challenges for Arctic Oil Development. OIES Paper: WPM 54. November 2014 // http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/WPM-56.pdf. P. 55; Olesen M. R. After Ukraine: Keeping the Arctic stable. DIIS Policy Brief. 29 September 2014 // https://www.diis.dk/en/research/after-ukraine-keeping-the-arctic-stable; Yenikeyeff S. M., Krysiek T. F. The Battle for the Next Energy Frontier: The Russian Polar Expedition and the Future of Arctic Hydrocarbons, Oxford Energy Comment. August 2007 // https://www.oxfordenergy.org/publications/the-battle-for-the-next-energy-frontier-the-russian-polar-expedition-and-the-future-of-arctic-hydrocarbons-2.

**15.**См.: Henderson J., Loe J. Цит. раб.; Opportunities and Challenges for Arctic Oil and Gas Development. Eurasia Group report for The Wilson Center. Washington, D.C. // https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Artic%20Report_F2.pdf; Olesen M. R. Цит. раб.; Yenikeyeff S. M., Krysiek T. F. Цит. раб.

**16.**См.: Kjærgaard A., Leon G. R., Fink B. A. Personal Challenges, Communication Processes, and Team Effectiveness in Military Special Patrol Teams Operating in a Polar Environment // Environment and Behavior. 2015. No 6. Pp. 644-666.

**17.**См.: Forsvarskommando. "Jeg kan overleve overalt" ["I Can Survive Anywhere"]. 2016 // http://www2.forsvaret.dk/uddannelsessite/uddannelser/specialstyrker/Pages/siriusartikel.aspx.

**18.**См.: Keupp M. M. Five Nations Jockey for Military Influence in Arctic // National Defense. 2016. 1 March // http://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2016/2/29/2016march-five-nations-jockey-for-military-influence-in-arctic.

**19.**См.: Wezeman S. T. Military Capabilities in the Arctic. SIPRI Background Paper. March 2012. Pp. 13-14; Wezeman S. T. Military Capabilities in the Arctic: A New Cold War in the High North? SIPRI Background Paper. October 2016. P. 22 // https://www.sipri.org/about/bios/siemon-t-wezeman.

**20.**Цит. по: Keupp M. M. Цит. раб.

**21.**К примеру, в проекции Меркатора с экватором в центре.

**22.**См.: Åtland K. Russia's Armed Forces and the Arctic. All Quiet on the Northern Front? // Contemporary Security Policy. 2011. No 2. Pp. 267-285. Здесь: pp. 269-271; Doel R. E., Friedman R. M., Lajus J., Sörlin S., Wråkberg U. Strategic Arctic science. National interests in building natural knowledge – interwar era through the Cold War // Journal of Historical Geography. April 2014. Pp. 60-80. Здесь: pp. 67-74.

**23.**См.: Wezeman S. T. Military Capabilities in the Arctic. SIPRI Background Paper. P. 23.

**24.**Внезапные учения проводятся без предварительных уведомлений, направляемых как соответствующим войскам, так и по официальным международным каналам связи. Это повышает риск неправильного толкования и непреднамеренной эскалации.

**25.**Например, в марте 2015 г. Норвегия провела ежегодные военные учения Joint Viking в непосредственной близости от российской границы в Финнмарке. Учения с участием около 5000 военнослужащих стали крупнейшими военными учениями Норвегии в этом районе с 1967 г. Всего через несколько часов после завершения учений были приведены в полную боевую готовность 38 тыс. российских военнослужащих, более 3000 единиц военной техники, 41 военно-морской корабль, 15 подводных лодок и более 100 военных самолетов Северного флота России.

**26.**Conley H. A., Melino M. An Arctic Redesign: Recommendations to Rejuvenate the Arctic Council. Report of the CSIS Europe Program. February 2016. Pp. 1-3.

**27.**См.: там же. P. 4.

**28.**См.: Лаховский З., Ротфельд А.Д. Успех или неудача? Меры по укреплению доверия и безопасности после холодной войны // Ежегодник ОБСЕ 2001: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2004. – С. 287-306; Evers F., Kahl M., Zellner W. The Culture of Dialogue: The OSCE Acquis 30 Years after Helsinki. CORE – Centre for OSCE Research / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH). Hamburg, 2005. P. 5.

**29.** См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Венский документ 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности. FSC.DOC/1/11. Вена, 30 ноября 2011 // https://www.osce.org/ru/fsc/86600?download=true. С. 52.

**30.** Венский документ регулярно (не реже одного раза в пять лет) пересматривается. Все изменения, которые находят консенсус среди 57 государств-участников ОБСЕ, вступают в силу немедленно, если не указано иное. Так как в 2016 г. соглашение не было достигнуто, остается в силе редакция Венского документа, принятая в ноябре 2011 г.

**31.** Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Венский документ 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности. С. 58: «В этом контексте понятие прилегающего морского района понимается как относящееся также к океанским районам, прилегающим к Европе».

**32.** Договор по открытому небу. 24 марта 1992. С. 3 // https://www.osce.org/ru/library/14131.

**33.** Поскольку примерно 64% региона представляет собой международные воды или исключительные экономические зоны, в противном случае в будущем потенциальном режиме мер укрепления доверия в Арктике была бы значительная слепая зона.

**34.** См.: Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике [2011] // http://docs.cntd.ru/document/902395150

**35.** См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Венский документ 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности. С. 37-52.

**36.** См., в частности, Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике [2013] // http://docs.cntd.ru/document/499065181.

*Дженнивер Зеринг,*
*Эзра Буттанри*

# Сеть Орхусских центров: 15 лет работы ОБСЕ по поддержке решения проблем окружающей среды и безопасности на местном уровне

## Введение

Окружающая среда и безопасность тесно связаны, и эти связи рассматриваются в рамках второго экономического и экологического измерения ОБСЕ. Деятельность ОБСЕ в области охраны окружающей среды, в основном, направлена на укрепление сотрудничества между государствами и, следовательно, трансгранична по своей природе. С другой стороны, многочисленные проблемы, связанные с окружающей средой, сильнейшим образом влияют на ситуацию на местном уровне и могут привести к напряженности между сообществами и внутри них, если не подходить должным образом к их решению. Поэтому с 2002 г. ОБСЕ учредила и поддерживает «Орхусские центры», известные также как «Центры общественной экологической информации»[1]. Созданные на основе Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), эти центры занимаются проблемами окружающей среды и безопасности на местном уровне. Они предоставляют платформу для участия разнообразных заинтересованных сторон и таким образом служат механизмом диалога и установления доверия внутри сообществ, а также на национальном и

международном уровне. В этой статье мы представим обзор сети Орхусских центров (в которую, по состоянию на ноябрь 2017 г., входят 60 членов их 14 государств-участников ОБСЕ, ее основных областей деятельности и уроков, усвоенных за прошедшие 15 лет.

## Связь между окружающей средой и безопасностью

В рамках своего комплексного подхода к безопасности ОБСЕ обращается к проблемам, которые выходят далеко за рамки военной безопасности. Негативное воздействие человеческой деятельности на окружающую среду и неравенство при доступе к ресурсам могут так же подрывать единство общества и угрожать стабильности, как и более привычные проблемы безопасности. Деградация окружающей среды, а также конкурентная борьба за национальные и трансграничные природные ресурсы делают управление в области окружающей среды сложной задачей и могут способствовать росту напряженности. Изменение климата также осложняет ситуацию и может рассматриваться как фактор, приводящий к увеличению угроз. С другой стороны, сотрудничество в области окружающей среды может содействовать установлению доверия и устойчивому развитию. Эти отношения, имеющие две стороны, — главная причина, по которой ОБСЕ в своем втором измерении обращается к экологической сфере. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. эта тесная связь подчеркнута особым образом: «Обеспечение устойчивого развития невозможно без мира и безопасности, а без устойчивого развития мир и безопасность окажутся под угрозой»[2].

Проблемы окружающей среды часто по природе своей трансграничны. Вследствие этого ОБСЕ, в

основном через Бюро Координатора экономической и экологической деятельности (БКЭЭД), способствует диалогу и сотрудничеству по вопросам окружающей среды на международном уровне. С другой стороны, проблемы окружающей среды могут также создавать напряженность на местном уровне. От экологических проблем страдают, прежде всего, местные сообщества, и они же вынуждены первыми отвечать на такие вызовы. К примеру, вероятность превращения напряженности, связанной с водными ресурсами, в открытый конфликт намного выше на местном уровне, чем на межгосударственном. Особенно верно это в тех областях, где проблемы окружающей среды тесно переплетены с политической нестабильностью, межэтнической напряженностью и/или вопросами, связанными с границами. В таких случаях необходим диалог и консультации не только между государствами, но и внутри них с участием широкого спектра заинтересованных сторон, в том числе на локальном уровне.

Один из примеров напряженности в области окружающей среды — факторы, обусловленные экономическими начинаниями с негативными экологическими последствиями, такими, как добыча сырья или строительство гидроэлектростанций, особенно когда такие инструменты, как оценка воздействия на окружающую среду, применяются неправильно. Когда не консультируются с местным населением, не предоставляют ему надежной информации и не делают ничего, чтобы развеять его опасения, протесты могут стать неизбежными и оказать сильное влияние на политическую стабильность. Аналогичным образом, такие бедствия, как наводнения и селевые потоки, затрагивающие общины в долинах и бассейнах рек, требуют координации с точки зрения готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации. Если этой координации препятствуют границы или этнические различия, увеличивается риск того, что стихийные бедствия будут иметь катастрофические последствия, а также приведут к человеческим жертвам.

В результате, правильное управление в области окружающей среды, включающее прозрачность, подотчетность, диалог с заинтересованными сторонами и участие общественности, стало общей темой в работе Бюро координатора экономической и экологической деятельности и многих полевых операций ОБСЕ. В своей деятельности по управлению в области окружающей среды ОБСЕ стремится содействовать расширению диалога и консультаций между различными акторами, имеющими различные интересы, приоритеты и потребности. Такая деятельность важна не только для эффективного решения проблем, но и для установления доверия между центральными и местными органами власти, гражданским обществом и частным сектором.

Государства-участники ОБСЕ в различных политических документах, начиная со Стамбульской Хартии европейской безопасности 1999 г., взяли на себя обязательство содействовать улучшению управления в области окружающей среды. С тех пор государства-участники подчеркивали важность процессов и институтов, передающих оперативную информацию об экономических и экологических проблемах, представляющих общественный интерес (Документ-стратегия ОБСЕ для экономического и экологического измерения 2003 г.); повышения осведомленности о потенциальном влиянии экологических проблем на безопасность (Мадридская декларация об окружающей среде и безопасности 2007 г.); привлечения Орхусских центров к уменьшению негативного воздействия на экологию деятельности в области энергетики (Решение Совета министров № 5/13 2013 г.); снижения рисков стихийных бедствий (Решение Совета министров № 6/14 2014 г.). К сожалению, в 2017 г. государства-участники не смогли достичь консенсуса по проекту решения Совета министров «Экологизация нашей экономики и содействие сотрудничеству в области охраны окружающей среды».

# Орхусская конвенция

Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) инициировала несколько многосторонних соглашений по окружающей среде, имеющих большое значение для региона ОБСЕ и для работы ОБСЕ во втором измерении. Это, прежде всего, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам), Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий, Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). Подготовка Конвенции по трансграничным водам была инициирована в 1989 г. на Софийской встрече по защите окружающей среды, организованной Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Все эти конвенции объединяет то, что они касаются трансграничных проблем и для своей реализации требуют межгосударственного сотрудничества. Так, ОБСЕ установила долговременное тесное партнерство с ЕЭК ООН для поддержки этих многосторонних соглашений и оказания помощи государствам-участникам в их реализации. Орхусская конвенция, принятая в 1998 г., состоит из трех основополагающих элементов:

1. *Доступ к информации гарантирует* право граждан на получение информации об окружающей среде от государственных органов;
2. *Участие общественности в принятии решений* гарантирует право граждан участвовать в подготовке планов, программ, принципов политики и законодательных норм, связанных с окружающей средой;
3. *Доступ к правосудию* гарантирует право граждан оспаривать в суде случаи нарушения их прав на доступ к информации и участие в принятии решений по вопросам окружающей среды.

В 2003 г. на встрече участников Орхусской конвенции был одобрен Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (Протокол о РВПЗ), регулирующий доступ общества к информации о загрязнении окружающей среды и создании кадастров загрязнения промышленными предприятиями и другими источниками.

Орхусская конвенция и Протокол о РВПЗ — единственные обязывающие международные инструменты, которые воплощают принцип управления окружающей средой на основе широкого участия, зафиксированный в Десятом принципе Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, принятой на глобальном уровне в 1992 г. Орхусская конвенция уникальна еще и тем, что она связывает права граждан в области окружающей среды с правами человека. Ее основные принципы — право на получение информации, право на участие и право на правосудие — дают гражданам возможность играть более значимую роль в решении проблем окружающей среды и поддержке более экологичных форм развития. Таким образом, ее выполнение можно рассматривать как предварительное условие для надлежащей реализации ряда других многосторонних соглашений по окружающей среде (или же оно, по меньшей мере, тесно с ней связано). По состоянию на ноябрь 2017 г. Орхусская конвенция и Протокол о РВПЗ ратифицированы 46 и 34 государствами-участниками ОБСЕ соответственно. Они совместно участвуют в решении широкого круга проблем, связанных с окружающей средой, внутри региона ОБСЕ — от изменения климата до снижения риска бедствий, загрязнения воды и нейтрализации опасных отходов. Они также оказывают поддержку правительствам в привлечении общественности к реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Поэтому для ОБСЕ Орхусская конвенция является важным инструментом решения проблем окружающей среды и безопасности, особенно на местном уровне. Она также играет важную роль в укреплении

экологического сотрудничества между ее участниками и в содействии улучшению управления в сфере окружающей среды. В следующем разделе будет рассказано о том, как это реализуется на практике.

## Работа Орхусских центров

Стремясь помочь государствам-участникам в осуществлении Орхусской конвенции, ОБСЕ с 2002 г. поддерживает создание и эксплуатацию Орхусских центров (Центров общественной экологической информации) через свои полевые операции и Бюро Координатора экономической и экологической деятельности.

Орхусские центры содействуют государствам в реализации Орхусской конвенции и помогают гражданам лучше понимать и осуществлять свои права, зафиксированные в Конвенции. Они также предоставляют платформу для привлечения граждан, правительств и частного сектора к диалогу по экологическим проблемам. Орхусский центр не обязательно является отдельным учреждением, его правильнее понимать как функцию, выполняемую принимающим учреждением — правительственной или неправительственной организацией. Принимающими сторонами могут быть министерства окружающей среды, местные власти и НПО.

У Орхусских центров как нейтральных платформ есть следующие основные функции, соответствующие трём основным составным частям Конвенции.

*Доступ к информации:* распространение экологической информации, например, через собственные, публичные или университетские библиотеки, публикация материалов на сайтах Орхусских центров, перевод международных документов на национальные языки, издание брошюр, которые объясняют экологические проблемы понятным для широкой общественности языком, подготовка информации,

специально рассчитанной на различные уязвимые группы, распространение информации о законопроектах и других нормативных документах, нацеленной на установление обратной связи с общественными организациями и гражданами, организация общественных слушаний;

*Участие общественности и диалог с заинтересованными сторонами:* организация кампаний по повышению осведомленности, экологический мониторинг, проведение круглых столов, участие в разработке законопроектов и принципов политики, а также в процедурах оценки воздействия на окружающую среду, вовлечение уязвимых групп, например детей, молодежи, женщин и сельского населения, в целевые мероприятия;

*Доступ к правосудию:* предоставление юридических консультаций гражданам и НПО по вопросам окружающей среды;

*Подготовка кадров:* организация (совместно с ОБСЕ) учебных курсов для НПО и групп гражданского общества, а также для распространителей информации (преподавателей, журналистов) и заинтересованных граждан по Орхусской конвенции и другим экологическим темам.

Для выполнения этих функций Орхусские центры получают содействие в подготовке и финансовую поддержку от Бюро Координатора экономической и экологической деятельности через целевые проекты, а в странах, где они осуществляют свою деятельность, — от полевых операций ОБСЕ. До сих пор большинство Орхусских центров занимаются обеспечением доступа к информации; некоторые из них также активно содействуют участию общественности, но лишь немногие участвуют в мероприятиях, связанных с доступом к правосудию.

Первый Орхусский центр был создан в 2002 г. в Ереване (Армения). С тех пор в тесном сотрудничестве с принимающими странами и Секретариатом Орхусской конвенции в рамках ЕЭК ООН сеть Орхусских центров быстро росла. Самый последний Орхусский центр был

открыт в ноябре 2017 г. на озере Иссык-Куль в Киргизии. За последние 15 лет в 14 странах Юго-Восточной Европы, Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии было создано 60 поддерживаемых ОБСЕ Орхусских центров[3]. К ним относятся:

Албания (Влёра, Тирана, Шкодер),
Армения (Алаверди, Апаран, Арарат, Ванадзор, Гавар, Горис, Гюмри, Дилижан, Егвард, Ереван, Ехегнадзор, Иджеван, Капан, Раздан, Степанаван),
Азербайджан (Баку),
Белоруссия (Минск)[4],
Босния и Герцеговина (Баня-Лука, Сараево, Тузла),
Грузия (Тбилиси),
Казахстан (Актау, Актобе, Алматы, Астана[5], Атырау, Бурабай, Караганда, Кызылорда, Кокшетау, Павлодар, Петропавловск, Уральск, Усть-Каменогорск),
Киргизия (Бишкек, Иссык-Куль, Ош),
Молдавия (Бендеры, Кишинев),
Сербия (Крагуевац, Ниш, Нови-Београд,Нови-Сад, Суботица),
Таджикистан (Гарм, Джайхун, Душанбе, Курган-Тюбе, Турсунзода, Хорог, Худжанд),
Туркмения (Ашгабат),
Украина (Киев),
Черногория (Беране, Никшич, Подгорица).

Области, в которых различные Орхусские центры осуществляют свою деятельность, зависят от потребностей и приоритетов городов и общин, которые они обслуживают. Как показывают нижеследующие примеры, среди основных тематических областей, которыми занимаются Орхусские центры, — управление водными ресурсами, снижение рисков бедствий, изменение климата, утилизация опасных отходов, утилизация городских отходов, добывающая промышленность, «зеленая экономика», оценка воздействия на окружающую среду, экологическая журналистика, экологическое законодательство и расширение прав и возможностей молодежи.

# Привлечение заинтересованных сторон к проблеме бывших урановых рудников в Центральной Азии

По существующим оценкам, в хвостохранилищах и на отвалах в Центральной Азии до сих пор хранится около миллиарда тонн отходов, образовавшихся при добыче и переработке радиоактивных руд в советское время. Они расположены в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане и представляют собой серьезную угрозу для существования, здоровья человека и окружающей среды не только в непосредственной от них близости, но даже и в соседних государствах. Недостаточная осведомленность об угрозах для здоровья и безопасности остается серьезной проблемой для местного населения, проживающего вблизи мест захоронения урана. В то время как международное сообщество активизирует свои усилия по улучшению ситуации, необходимо также информировать и консультировать местных жителей о рисках и преимуществах различных вариантов рекультивации.

ОБСЕ объединила усилия с Программой развития ООН (ПРООН) и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в рамках Инициативы «Окружающая среда и безопасность» (ЭНВСЕК). При финансовой поддержке Еврокомиссии они содействуют участию заинтересованных сторон в рекультивации бывших мест добычи урана и в повышении осведомленности местного населения о данной проблеме в отдельных общинах. В этих мероприятиях участвуют Орхусские центры в Оше (Киргизия) и Худжанде (Таджикистан), которые имеют многолетний опыт работы в этой области. Чтобы задействовать и отдаленные общины, в Майлуу-Суу, Мин-Куше и Шекафтаре (Киргизия) были открыты три дополнительных общественных центра экологической информации, работающих под руководством Орхусского центра в Оше. Благодаря этим центрам местные жители могут не только получать информацию о рисках, связанных с урановыми объектами, и рекомендации по радиационной безопасности, но и выражать свое беспокойство

и надежды в связи с работами по рекультивации. Орхусские центры и центры общественной экологической информации организуют семинары по повышению осведомленности и учебные курсы по радиационной безопасности для местных заинтересованных сторон, включая учителей и школьников. Кроме того, буклеты, плакаты, информационные табло, телевизионные программы, газетные статьи и видеоролики объясняют сложные технические аспекты рекультивации в понятной для широкой публики форме; это помогает преодолеть недоверие и уменьшить страх. Долгосрочные отношения, основанные на взаимном доверии, между Орхусскими центрами и местными — как государственными, так и не государственными — заинтересованными сторонами, являются ключом к успешной работе Орхусских центров в отношении этих чувствительных тем.

## Доступ к информации и участие в пересмотре природоохранного законодательства в Грузии

Грузинский Орхусский центр создан в 2006 г. В 2013 г. в ходе институционализации он был интегрирован в тогдашнее Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов в качестве «Центра экологической информации и просвещения Грузии» (ЦЭИП). Одна из основных его задач — организовать пересмотр природоохранного законодательства с участием заинтересованных сторон. Примером такого совместного участия могут служить общественные слушания по проектам законов об утилизации отходов и управлении водными ресурсами, организованные Орхусским центром в 2013–2015 гг. ЦЭИП организовал общественные обсуждения с участием местных сообществ и органов власти, неправительственных организаций и других заинтересованных сторон в 20 муниципалитетах по всей стране.

Прежде всего, его роль состояла в том, чтобы координировать общественные обсуждения этих законопроектов, предоставлять экспертные знания, обеспечивать доступ к информации для широкой общественности, проводить кампании по повышению осведомленности и содействовать политическому диалогу между заинтересованными сторонами. Центр также проанализировал соответствие обоих законопроектов требованиям Орхусской конвенции и предоставил министерству рекомендации для обсуждения. Процесс совместного участия в подготовке законопроектов способствовал достижению консенсуса между частным и государственным секторами в области водного законодательства и законодательства об отходах в Грузии.

Орхусский центр также приложил значительные усилия для обеспечения более широкого доступа общественности к экологической информации и участия общественности в процессах принятия решений. При поддержке ОБСЕ Орхусский центр в Грузии разработал веб-реестр и портал для выдачи министерством охраны окружающей среды разрешений в области природопользования. Портал работает с 2009 г. и несколько раз был модифицирован. Он предоставляет общественности легкий централизованный доступ к отчетам об оценке воздействия на окружающую среду и разрешениям на природопользование, что в значительной степени способствует усилению прозрачности.

## Совместная работа по предотвращению наводнений в Сербии

Катастрофические наводнения, охватившие значительные территории в Боснии и Герцеговине, Сербии и Хорватии в мае 2014 г., показали, что после ликвидации гражданских органов по чрезвычайным ситуациям в бывшей Югославии в системе

скоординированного предотвращения стихийных бедствий и реагирования остался пробел. Местные общины не только первыми сталкиваются с такими бедствиями и реагируют на них, но и обладают историческими и практическими знаниями, которые зачастую используются в недостаточной степени. Миссия ОБСЕ в Сербии задолго до 2014 г. была вовлечена в совершенствование мер по реагированию на наводнения и использовала этот опыт для поддержки деятельности Орхусских центров по расширению участия общественности в предотвращении наводнений и управлении связанными с ними рисками.

При поддержке Бюро Координатора экономической и экологической деятельности и миссии ОБСЕ в Сербии Орхусские центры в Нови-Саде и Нише помогали создавать местные сети по снижению риска бедствий (СРБ). В Восточной Сербии совместно с Орхусским центром Южной и Восточной Сербии (Орхусский центр в Нише) был создан местный Альянс по борьбе с наводнениями в бассейне реки Тимок, в состав которого вошли представители центрального правительства, частного сектора, местных органов власти, СМИ и неправительственных организаций. Определив населенные пункты в зоне повышенного риска, Альянс согласовал план действий, направленный на повышение готовности общин к наводнениям. В рамках этого плана действий Орхусский центр в Нише организовал кампанию по повышению осведомленности о риске наводнений. Аналогичные альянсы были также созданы в городах Вране и Баина-Башта. Следуя этому примеру, Орхусский центр в Нови-Саде способствовал созданию местной сети СРБ. Нови-Сад, второй по величине город Сербии с населением около 360 тыс. человек, в особенности подвержен таким бедствиям, как пожары, наводнения и оползни. Сеть СРБ включает в себя 20 представителей СМИ, финансовых учреждений, государственных органов, занимающихся вопросами водных ресурсов и окружающей среды, и организаций гражданского общества, в том числе занимающихся проблемами людей с особыми потребностями. Эти локальные сети и союзы укрепляют сотрудничество между

местными акторами в целях повышения готовности к стихийным бедствиям, организации обучения и более скоординированного распространения информации среди граждан.

Это лишь несколько примеров деятельности Орхусских центров. Осуществляя деятельность такого рода, Орхусские центры зарекомендовали себя в качестве важных участников процесса реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. на местном уровне. Своим участием в мониторинге, предотвращении и сокращении загрязнения окружающей среды, предупреждении катастроф, управлении водными ресурсами, адаптации к изменению климата и мобилизации молодежи и женщин Орхусские центры вносят вклад в достижение ряда целей, зафиксированных в Повестке дня. Но наиболее важной является их роль в достижении цели, предусмотренной пунктом 16 Повестки дня, а именно: построения мирных и инклюзивных общественных формаций в интересах устойчивого развития, обеспечения всеобщего доступа к правосудию, а также создания эффективных, подотчетных и инклюзивных институтов на всех уровнях. Более конкретно, эти центры непосредственно способствуют достижению целей 16.6 (развитие эффективных, подотчетных и прозрачных учреждений на всех уровнях), 16.7 (обеспечение ответственного, инклюзивного, представительного процесса принятия решений на всех уровнях с участием всех слоев общества) и 16.10 (обеспечение доступа общественности к информации и защиты основных свобод в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями).

## Сотрудничество между агентствами и внутри агентств

Сеть Орхусских центров представляет собой образцовый пример сотрудничества и синергии между исполнительными

структурами ОБСЕ, а также между ОБСЕ и другими международными организациями.

ОБСЕ тесно сотрудничает с Секретариатом Орхусской Конвенции ЕЭК ООН. Программные документы Конвенции обеспечивают стратегические руководящие принципы для работы Орхусских центров, в то время как Орхусские центры тесно сотрудничают с национальными координационными центрами в деле реализации Конвенции на местах и вносят вклад в её дальнейшее внедрение и совершенствование необходимых для этого инструментов. Секретариат участвует в соответствующих совещаниях ОБСЕ и Орхусских центров, содействуя в проведении стратегических дискуссий. В свою очередь, ОБСЕ участвует в совещаниях в рамках Орхусской Конвенции и обеспечивает участие и активный вклад Орхусских центров в эти встречи.

Орхусские центры также получили значительную поддержку в рамках инициативы ЭНВСЕК. Инициатива ЭНВСЕК — партнерский проект ОБСЕ, Программы развития ООН, Программы ООН по окружающей среде, ЕЭК ООН и Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы. Орхусские центры участвуют в проектах ЭНВСЕК по информированию общественности и проходят инструктаж по конкретным темам (к примеру, изменение климата и снижение риска бедствий). Многонациональные проекты ЭНВСЕК также объединяют Орхусские центры из разных стран (об этом будет сказано ниже).

Развитие сети Орхусских центров до нынешнего состояния произошло благодаря тесному сотрудничеству и взаимодействию между Бюро Координатора экономической и экологической деятельности и полевыми операциями ОБСЕ. В большинстве случаев именно полевые операции создают Орхусские центры по просьбе национальных и местных органов власти в принимающих странах и оказывают им основную поддержку. В зависимости от имеющегося бюджета, они также оказывают содействие деятельности центров. С другой стороны, Бюро координатора экономической и экологической деятельности собирает внебюджетные

средства на региональные и межрегиональные проекты, в которых участвуют сотрудники отдельных Орхусских центров; таким образом, сотрудники принимают участие в тренингах и получают гранты на мероприятия по повышению осведомленности, а также финансовые средства, которые направляются на расширение участия общественности. Эти совместные усилия позволяют поддерживать сеть при наличии у ОБСЕ лишь ограниченных средств.

## Объединение Орхусских центров в сети

ОБСЕ поддерживает не только деятельность Орхусских центров на местном уровне, но также и объединение их в сети на национальном, субрегиональном и региональном уровне в качестве вклада в диалог и укрепление доверия. Эта деятельность охватывает четыре аспекта.

1. Национальные сети, организованные при содействии полевых операций ОБСЕ

Во многих странах полевые операции ОБСЕ организуют регулярные совместные учебные мероприятия и ежегодные встречи, в которых участвуют Орхусские центры из всех регионов страны для обмена информацией, взаимного обучения и совместной подготовки кадров.

2. Многонациональные проекты Бюро координатора экономической и экологической деятельности на региональном и межрегиональном уровне

Орхусские центры участвуют в компонентах многочисленных региональных и межрегиональных проектов с внебюджетным финансированием, осуществляемых БКЭЭД (иногда через проекты ЭНВСЕК) и связанных с укреплением потенциала и информированием общественности. Некоторые из проектов, разработанных БКЭЭД, ориентированы исключительно на Орхусские центры, в том числе недавние проекты «Укрепление потенциала Орхусских центров по повышению

осведомленности местных сообществ в области уменьшения опасности стихийных бедствий» и «Повышение роли Орхусских центров в решении экологических проблем в Восточной Европе». В рамках этих проектов Орхусские центры из различных стран (а иногда и регионов) участвуют в совместной подготовке кадров, разрабатывают и осуществляют мероприятия и обмениваются опытом, тем самым учась друг у друга и укрепляя свои связи и взаимопонимание.

3. Региональные и двусторонние мероприятия

Орхусские центры все активнее вовлекаются в деятельность на региональном уровне благодаря совместным трансграничным мероприятиям, а также активному участию в международных совещаниях, трансграничных консультациях и процессах принятия решений. В двух случаях такое взаимодействие привело к формальным договоренностям.

В Ферганской долине, где проходят границы между Киргизией, Таджикистаном и Узбекистаном и которая сталкивается со многими серьезными экологическими проблемами — от деградации окружающей среды до дефицита воды, последствий добычи урановых руд и стихийных бедствий, — ОБСЕ оказывает поддержку Орхусским центрам в Оше (Киргизия) и Худжанде (Таджикистан). Эти два центра в течение нескольких лет сотрудничают в рамках проектов ОБСЕ с тем, чтобы решить стоящие перед ними общие задачи. К примеру, они проводят совместные конкурсы по экологической журналистике и предлагают совместную подготовку кадров. В 2014 г. Орхусские центры в Оше и Худжанде подписали меморандум о сотрудничестве и разработали совместный рабочий план по решению экологических проблем Ферганской долины.

В Юго-Восточной Европе Орхусские центры также официально оформили свое сотрудничество. В 2015 г. 13 Орхусских центров из Албании, Боснии и Герцеговины, Черногории и Сербии подписали совместную декларацию о сотрудничестве. В ней они заявляют о приверженности укреплению партнерства в целях содействия продвижению

и осуществлению Орхусской Конвенции, активизации трансграничного диалога между организациями гражданского общества и более эффективного решения общих экологических проблем.

4. Ежегодные координационные совещания, организуемые Бюро координатора экономической и экологической деятельности

С 2008 г. БКЭЭД регулярно устраивает совещания представителей Орхусских центров, национальных координационных центров Орхусской Конвенции и других международных организаций из всего региона ОБСЕ. Эти совещания, посвященные обмену информацией и обсуждению совместных будущих приоритетов, проводятся на ежегодной основе[6]. Они также помогают наращиванию потенциала по отдельным темам, представляющим совместный интерес.

## Извлеченные уроки и дальнейшие шаги

В 2017 г. исполняется 15 лет со дня создания первого Орхусского Центра, и это хороший момент для обзора накопленного опыта и ключевых извлеченных уроков.

Участие правительств как необходимое условие: участие и поддержка государства так же, как и активное участие национальных координационных центров Орхусской Конвенции, относятся к предпосылкам успеха Орхусских центров.

Важен сам процесс: большинство Орхусских центров организовано на основе муниципальных органов власти или локальных неправительственных организаций и тесно взаимодействует с сообществами на местах. Активное участие местных заинтересованных сторон в деятельности Орхусских центров способствует эффективному местному управлению. Это также позволяет Орхусским центрам в

полной мере осознавать локальные потребности и приоритеты и обеспечивает соответствие их деятельности реалиям.

Укрепление местного потенциала: расширение возможностей Орхусских центров и местных заинтересованных сторон в решении приоритетных экологических проблем повышает устойчивость локальных инициатив.

Взаимный обмен опытом: ежегодные совещания Орхусских центров, субрегиональные совещания и обмен визитами между Орхусскими центрами позволили поделиться опытом и извлеченными уроками и привели к распространению передовых практик.

Важное значение имеют партнерские отношения: тесное сотрудничество между ОБСЕ и Секретариатом Орхусской конвенции ЕЭК ООН, а также сотрудничество с другими партнерами по ЭНВСЕК сыграли важную роль в успехе Орхусских центров, так же, как и взаимодополняющее участие БКЭЭД и полевых операций.

Отсутствие типовой схемы: институциональная структура Орхусских центров различается от страны к стране и даже внутри одного государства. Некоторые из центров организованы группами профессионалов в министерствах и служат инструментом информирования общественности, другие находятся в отдаленных районах и зависят от одного или двух преданных своему делу лиц и небольшой группы волонтеров. Некоторые неправительственные организации, при которых организованы Орхусские центры, сильны и опытны: в таких случаях деятельность центра может быть лишь одним из многих направлений их работы; другие неправительственные организации нуждаются в значительной поддержке и наращивании потенциала. Это разнообразие отражает многообразие проблем и потребностей в ресурсах и может служить источником взаимного обучения и вдохновения. В то же время это означает, что нельзя ожидать одинакового уровня эффективности и профессионализма от всех Орхусских центров.

Несмотря на достигнутые успехи, в будущем Орхусским центрам предстоит столкнуться с двумя основными

проблемами. Во-первых, большинство Орхусских центров зависят от финансовой поддержки со стороны ОБСЕ. Хотя некоторые из них предпринимали усилия по получению ресурсов от других доноров, это удалось лишь немногим. Отчасти это связано с их ограниченными возможностями по сбору средств, а отчасти — с их институциональной структурой, согласно которой не все Орхусские центры имеют статус юридического лица, который позволил бы им получать средства. Поэтому финансовая устойчивость центров — один из важных вопросов, обсуждаемых в настоящее время БКЭЭД, полевыми операциями и их партнерами. Вторая проблема связана с трудностями при оказании эффективной поддержки Орхусским центрам в странах, где нет полевых операций ОБСЕ. Необходимо обсудить, каким образом опыт, накопленный в Белоруссии и Грузии, можно применить в других странах, а также к большему числу Орхусских центров. Поэтому приоритетная задача — дальнейшая консолидация и укрепление сети, особенно в связи с широким спектром услуг и помощи, которые Орхусские центры предоставляют (и могут предоставить в будущем) принимающим странам, в том числе в реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Орхусские центры — идеальная платформа для постановки целей устойчивого развития, усиления вовлеченности местных организаций и повышения осведомленности о вышеупомянутых целях. Они могут внести вклад в процесс определения целей устойчивого развития на национальном и местном уровне и содействовать достижению соответствующих результатов.

## Заключение

За 15 лет Орхусские центры стали неотъемлемой и общепризнанной частью работы ОБСЕ во втором измерении. Они установили тесное взаимодействие с центральными и местными органами власти, гражданским обществом и

другими заинтересованными сторонами, что позволяет им совместно решать различные, в том числе деликатные, задачи. Их долгосрочные перспективы остаются, однако, довольно неясными, так как их возможности и финансирование по-прежнему зависят главным образом от ресурсов ОБСЕ. Тем не менее, благодаря накопленным знаниям и опыту в различных областях, связанных с окружающей средой, Орхусские центры стали уважаемыми партнерами правительств, неправительственных организаций и все большего числа доноров, которые открывают для них новые возможности для расширения партнерских связей и будущего финансирования. Для ОБСЕ сеть Орхусских центров, насчитывающая 60 членов в 14 странах, остается важнейшим инструментом решения проблем безопасности на местном уровне и содействия сотрудничеству между широким кругом заинтересованных сторон как внутри стран, так и за их пределами.

## *Примечания:*

*Взгляды, выраженные в этой статье, являются личной позицией авторов и не должны быть интерпретированы как позиция ОБСЕ или какой-либо другой организации.*

**1.** В некоторых местах Орхусские центры называются Центрами общественной экологической информации.
**2.** Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 г., №70/1. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. A/RES/70/1. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R.
**3.** Полный обзор см. здесь: https://aarhus.osce.org.
**4.** Второй Орхусский центр в Белоруссии, расположенный в Гродно, создан при поддержке Программы развития ООН.
**5.** В Астане —два центра: местный Астанинский Орхусский центр и Национальный Орхусский центр Казахстана при министерстве энергетики.
**6.** В 2012 г. совещание не проводилось.

# Часть III. Об Организации

## Институты и структуры ОБСЕ

*Астрид Турс*

# Мой опыт работы на посту Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств

## Основные события

С августа 2013 г. по август 2016 г. я занимала пост Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ). Когда эти годы будут рассматривать как исторический период, несомненно, будут выделяться два события, оказавшие непосредственное влияние на работу этого института. Первое – это кризис в Украине и вокруг нее, который нанес существенный ущерб некоторым ключевым аспектам соглашений о безопасности в Европе. Второе событие – резкое увеличение количества прибывающих в Европу беженцев, начиная с лета 2015 г. Разумеется, на настроения государств-участников ОБСЕ повлияли и многие другие события, включая ужасные теракты, новые формы гибридной войны и трудности в экономике, продолжающиеся и поныне. Но первые два события, имеющие прямое отношение к мандату ВКНМ, особенно важны.

Параллельно этим событиям и до определенной степени в результате них наблюдается рост националистической риторики почти во всем регионе ОБСЕ. «Других» преподносят как опасность, в особенности для так называемых титульных наций; продолжает распространяться пропаганда ненависти. Все чаще подчеркивается важность границ. Любого, кто заговаривает об автономии или расширении самоуправления, тут же клеймят как «сепаратиста», что мешает осмысленным дискуссиям о межэтническом сосуществовании. Поддержку получают эксклюзивные исторические концепции, провозглашающие какой-либо

один народ или конфессиональную группу единственным носителем истины.

В отношении ситуации с национальными меньшинствами позитивных изменений было очень мало[1]. Некоторые меньшинства были вынуждены принять низшие формы многоязычного образования вместо более широких моделей, за которые прежде выступал Верховный комиссар по делам национальных меньшинств.

В то время как некоторые недавно вступившие в ЕС государства начали проводить политику двойных стандартов по отношению к меньшинствам, практика двойных стандартов отнюдь не ограничивается государствами ЕС. Те, кто не были готовы обсуждать ситуацию с национальными меньшинствами у себя в стране, проявляли большой интерес к судьбе своих соотечественников в других странах.

Подготовку и принятие стратегии интеграции в соответствии с Люблянскими рекомендациями можно рассматривать как позитивные шаги[2]. Некоторый прогресс можно увидеть в области открытости высшего образования для всех национальных меньшинств, живущих на юге Сербии, что происходило синхронно со снижением напряженности в регионе. Перспектива вступления в ЕС остается позитивным стимулом для реформ в странах-кандидатах. Бюро Верховного комиссара начало подготовку двух новых сводов рекомендаций или руководящих принципов.

Но перед тем как начать детально рассматривать эти события, мне хотелось бы кратко сказать, кто такой Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств и чем он или она занимается.

## Для чего нужен Верховный комиссар по делам национальных меньшинств?

Благодаря тому факту, что главный инструмент Верховного комиссара по делам национальных меньшинств

– «тихая дипломатия», это наименее известный из всех институтов ОБСЕ и нужно постоянно напоминать внешним политическим субъектам, для чего он существует. Вкратце: это инструмент предотвращения конфликтов. Комиссар – не омбудсмен, у него нет задачи содействия улучшению положения национальных меньшинств. Это зафиксировано в самом названии должности: по-английски *«on»*, а не *«for national minorities»* («по делам национальных меньшинств», а не «в их интересах»)[3]. Но это различие не так просто перевести на языки всех стран-участников ОБСЕ, и неправильный перевод можно услышать даже в Постоянном совете. К примеру, шведский перевод – *«angående nationella minoriteter»* (буквально «в отношении национальных меньшинств») – звучит неуклюже, а официальный перевод на финский – *«Vähemmistövaltuutettu»* – означает то же, что омбудсмен, и поэтому сбивает с толку.

Хорошо известно, что ОБСЕ работает в трех разных измерениях: военно-политическом, экономико-экологическом и, наконец, человеческом. Два других автономных института ОБСЕ – Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации (ПССМИ) – в чистом виде инструменты человеческого измерения. Деятельность же Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, в отличие от двух других институтов, не лежит лишь в одном измерении, а носит межизмеренческий характер, что не так просто объяснить. Важно также подчеркнуть, что это не наблюдательная инстанция, а скорее честный арбитр, стремящийся к роли посредника и разрешению межэтнической напряженности. Мне в период моей работы постоянно приходилось выступать перед Комитетом по человеческому измерению, но, к сожалению, не перед другими комитетами.

В 1990-х гг., в обстановке постоянного страха перед новыми межэтническими конфликтами, которые способны перерасти в серьезные проблемы для стабильности и процветания Европы, внимания Верховного комиссара

по делам национальных меньшинств заслуживали многие критические ситуации. Институт был создан в те годы, которые мы сейчас считаем золотым временем международного сотрудничества. Почти все государства ОБСЕ были готовы прислушиваться к советам, а также был принят Московский механизм.

Когда был учрежден институт ВКНМ, ему были даны необычайно широкие полномочия по вмешательству в ситуации. Именно Верховный комиссар должен решать, настолько ли велик конфликтный потенциал ситуации, что требуется его вмешательство. Многие утверждали, в том числе отмечая 20-летнюю годовщину учреждения института, что в современном мире практически невозможно достичь консенсуса в этой области. Так или иначе, возможно, способность вмешательства была несколько переоценена. В какой-то момент тенденция сменилась, и все большее количество стран стало терять интерес к международному сотрудничеству. Это же проявилось и в определенной усталости от мониторинговых обязательств в других организациях. В моду вошел национальный суверенитет.

## Кого считать национальным меньшинством

Хорошо известно, что в мандате Верховного комиссара нет определения национального меньшинства, так же как и в положениях о других международных инструментах, имеющих к этому отношение. Мы часто цитируем знаменитую фразу первого комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств Макса ван дер Стула: «даже если у меня нет определения того, что составляет меньшинство, осмелюсь сказать, что я узнаю меньшинство, когда увижу его». Как отмечает Уолтер Кемп, эту фразу часто вырывают из контекста, опуская следующее за ней предложение, где ван дер Стул указывает, что меньшинство – это группа

с лингвистическими, этническими или культурными характеристиками, отличающими ее от большинства[4]. Он также ссылался на стремление такой группы поддерживать свою идентичность и активно выражать ее.

Мне кажется, что многие люди, возможно, из-за того что последними по времени кровопролитными конфликтами вокруг меньшинств были войны на Балканах, склонны приравнивать национальные меньшинства к этническим группам, забывая о двух других вышеупомянутых характеристиках. В бывшей Югославии были конфликты между группами, в основном говорившими на одном языке, но различающимися этнически и конфессионально. Конечно, я не могу это доказать, но иногда у меня появляется ощущение, что дипломаты склонны верить чему-то вроде формулы: «Язык, культура, религия – все это можно изменить, но не свое этническое происхождение». На мой взгляд, это неправильно и противоречит одному из базовых принципов прав человека и прав представителей национальных меньшинств: идентичность никогда не должна быть кому-либо навязана.

Разумеется, существование разных концепций национального меньшинства связано с разными значениями таких слов, как национальность и национальная идентичность, в разных языках. Макс ван дер Стул попытался разграничить гражданский и этнический национализм. Можно также увидеть разницу между гражданской и национальной идентичностью, первый термин более применим к многоязычным и многонациональным странам. Вопрос о религии иногда вызывал споры – должны ли мы работать с религиозными меньшинствами. В определениях ван дер Стула религия не упомянута отдельно, но, с другой стороны, на мой взгляд, в мандате ВКНМ об этом сказано ясно: в параграфе 26, где перечислены те, кого можно считать непосредственно заинтересованными сторонами, которые таким образом могут представлять комиссару доклады по конкретным вопросам, религиозные группы прямо упомянуты[5].

За время моей работы на посту Верховного комиссара привлекли внимание несколько вопросов, связанных с религией: сложилось несколько ситуаций, когда конфликты внутри христианства могли спровоцировать локальный конфликт. Эти вопросы включали и национальное законодательство, и каноническое право, которые иногда оказывались несовместимыми, и добиться какого-либо прогресса или сближения было в высшей степени трудно. Но можно наблюдать и другую тенденцию: языковое или этническое меньшинство все больше выражает себя в религиозном измерении; к примеру, с этим связаны случаи, когда религиозное пространство кажется единственной областью, в которой меньшинство чувствует себя в безопасности. Это влечет за собой риск как радикализации меньшинств, так и усиления ощущения изоляции от большинства, что затрудняет интеграцию в общество.

## Конфликтный цикл с точки зрения Верховного комиссара по делам национальных меньшинств

Имеет смысл еще раз процитировать хорошо известный центральный элемент мандата Верховного комиссара. Статья 23:

«Верховный комиссар обеспечивает по возможности на самом раннем этапе *«раннее предупреждение»* и, в соответствующих случаях, *«срочные действия»* в отношении напряженных ситуаций, которые связаны с проблемами национальных меньшинств и которые потенциально способны перерасти в конфликт в регионе СБСЕ, затрагивающий мир, стабильность или отношения между государствами-участниками»[6].

Как видно из этого текста, есть два формальных элемента: раннее предупреждение и срочные действия.

Но Верховному комиссару приходится предпринимать значительную часть «действий» еще до того, как он выпустит формальное раннее предупреждение. Как утверждала Сабине Махль[7], вынесение раннего предупреждения – последнее прибежище для Верховного комиссара, когда ситуация перерастает уровень, на котором он может ее сдерживать (см. статьи 13-15 мандата). После того как выпущено раннее предупреждение, конфликтом занимается в основном действующий Председатель ОБСЕ. Таким образом, раннее предупреждение со стороны ВКНМ – нечто иное, чем представляется другим сторонам, обсуждающим срочные действия: для Верховного комиссара это способ предотвращения конфликта на ранней стадии. По моему ощущению, за годы своего существования институт изменился: первый Верховный комиссар действовал как своего рода пожарная команда, но позже все большее внимание уделялось деятельности, которую можно назвать структурным предотвращением. Метафорически это можно выразить так: создание структур, предотвращающих пожар.

## Предотвращение кризисов – ключевой момент в работе Верховного комиссара по делам национальных меньшинств

Раннее или структурное предотвращение кризисов – ключевое слово, независимо от того, идет ли речь о первом случае перехода конфликта в вооруженную фазу или о повторении кровавых событий: важно положить конец порочному кругу конфликтного цикла. Когда создавался институт Верховного комиссара, этот акцент на предотвращении был уникален, и это в определенной степени до сих пор так, поскольку у других региональных организаций нет такого особенного внимания к инструментам предотвращения этнических конфликтов – а подобную

форму принимает множество конфликтов по всему миру, или же по меньшей мере их так описывают.

В наши дни предотвращение конфликтов занимает значительно более видное место в международной повестке дня. Межправительственные и многочисленные неправительственные организации стремятся сделать его инструменты более сильными, так как это сопряжено со значительно меньшими потерями, чем деятельность по разрешению уже разразившегося кризиса. Новый Генеральный секретарь ООН поставил предотвращение кризисов в центр своей работы. Так, например, один из специальных докладчиков в Совете ООН по правам человека совместно со специальным советником Генсека ООН должен представить исследование о вкладе правосудия переходного периода *(Transitional Justice)* в предотвращение масштабных нарушений прав человека и связанных с этим преступлений. По мнению некоторых, доктрину «Ответственность по защите», принятую в 2005 г. на Всемирном саммите ООН, также можно рассматривать как часть концепции предотвращения кризисов.

Что может сыграть роль в предотвращении конфликтов? Какие факторы поддерживают стабильность, а не провоцируют конфликты? Эти вопросы – предмет многих исследований и споров. Считается, что неравенство ведет к конфликту, но недавние исследования показывают, что «горизонтальное неравенство», то есть такое, когда при одинаковых социальных и экономических условиях к некоторым людям относятся не так, как к другим, потому что они принадлежат к не одобряемой обществом группе, в большей степени, чем «вертикальное», провоцирует конфликты. Это определенно подтверждается рядом случаев – от Центральной Азии до Западной Европы.

Мы также считаем важным фактором предотвращения конфликтов поддержку фундаментальных прав с целью обеспечить для каждого чувство безопасности и возможность доступа к правосудию и участия в жизни общества – как в

качестве избираемого должностного лица, так и в какой-либо другой области госсектора. Именно по этой причине мы написали проект рекомендаций по доступу к правосудию[8].

Важные инструменты – комиссии по правосудию переходного периода и по установлению истины и примирению, но они фактически не имеют отношения к сфере деятельности ВКНМ. С другой стороны, значительную часть работы Верховного комиссара можно назвать посредничеством в неконфликтном урегулировании.

Иногда оказывалось, что поиск общих проектов развития был более полезной формой предотвращения конфликтов и объединения обществ, чем проекты, направленные на различные группы по отдельности.

Договоренности о разделении власти часто становятся частью мирных договоров, но, к несчастью, есть множество примеров того, как такие договоренности увековечивают раскол и ведут к политическому клиентелизму, что часто затрудняет общественные реформы.

Первоначально Верховный комиссар имел дело с образованием прежде всего с точки зрения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, но позже была сделана попытка заняться такими аспектами образования, которые связаны с разделением людей, и различными национальными историческими концепциями, которые могут нанести вред процессу примирения. Там, где не допускаются разные исторические концепции, где система образования не поддерживает критическое мышление и внимательное отношение к истории других групп, есть риск увековечения конфликтов.

Хороший пример успешного проекта, направленного на улучшение перспектив экономического развития в регионе и подлинного взаимодействия молодежи разного происхождения – двуязычное высшее образование в филиале Нови-Садского университета в городе Буяновац на юге Сербии, рассчитанное на этнических сербов, албанцев и цыган.

## Ранние предупреждения следует применять с осторожностью

Как упоминалось выше, институт Верховного комиссара создавался, чтобы предоставлять государствам-участникам сигналы раннего предупреждения. С того времени многие другие международные организации создали свои механизмы раннего предупреждения, в том числе и ОБСЕ, чье Вильнюсское решение 2011 г. по конфликтному циклу уже упоминалось выше. Это решение привело к дальнейшей работе в рамках ОБСЕ по созданию концепции и организации урегулирования кризисов, угрожающих перерасти в конфликты, включая раннее предупреждение. Но иногда мне кажется, что это не всегда делает работу по предотвращению конфликтов более эффективной. Будем надеяться, что уроки Украины приведут к каким-то изменениям[9].

Верховный комиссар по делам национальных меньшинств за все время существования этого института издал всего два ранних предупреждения: первое в 1999 г. по поводу Бывшей югославской Республики Македония, второе в 2010 г. по поводу Киргизии; информацию из первых рук о последнем случае может дать Сабине Махль[10]. В ее статье тоже можно почувствовать некое ощущение разочарования. Тогдашний Верховный комиссар Кнут Воллебек в 2010 г. издал раннее предупреждение для ОБСЕ, рассчитывая, что ситуация в Киргизии станет предметом рассмотрения Совбеза ООН, но этого не произошло. Определенный ответ был получен, но события развивались не так, как предлагал Верховный комиссар. К сожалению, ранние предупреждения, оповещения и подобные действия многих других организаций также не привели к последующим мерам.

Хотя я на протяжении всего срока своей работы не издала ни одного раннего предупреждения, было два случая, когда мое бюро очень серьезно рассматривало такую

возможность. Один из них касался Бывшей югославской Республики Македония. Несколько месяцев в 2015-2017 гг. там продолжался политический кризис, грозивший перерасти в межэтнический конфликт. Инцидент в городе Куманово в части страны, населенной преимущественно этническими албанцами, встревожил не только Верховного комиссара, но и миссию ОБСЕ в Скопье. Регулярно происходили и другие инциденты, хотя ни один из них не достигал такого масштаба. В духе Вильнюсского решения разные органы ОБСЕ тесно сотрудничали, координируя свою работу.

Но Верховный комиссар проявил большую осторожность в выборе корректного языка при описании ситуации в стране. Мы назвали это политическим кризисом, который может перерасти в этнический, если не будет разрешен политическими средствами. Если бы было издано раннее предупреждение, это могло бы отвлечь внимание от политического процесса. Мы пришли к очевидному заключению, что раннее предупреждение – инструмент, которым следует пользоваться с большой осторожностью, чтобы не давать политическим лидерам оснований оправдывать свое бездействие.

Второй случай касался Украины. Трудности предотвращения конфликта и вопросы об эффективности раннего предупреждения интенсивно обсуждались в Промежуточном докладе[11]. Хотя действия институтов ОБСЕ в Украине в докладе рассмотрены очень кратко, в нем содержатся некоторые прямые описания возможностей и ограничений, с которыми сталкивается ОБСЕ в работе по предотвращению конфликтов. В частности, мандаты миссий с каждым годом становятся все более ограниченными и не включают составление отчетов о политической обстановке. В такой ситуации независимость автономных институтов обретает в глазах государств-участников еще большую ценность. К сожалению, среди государств-участников есть и те, кто не придерживается таких взглядов.

В 2013 г. Украина председательствовала в ОБСЕ, и Верховный комиссар обнаружил, с какой неприязнью

в Крыму встречают любую деятельность Организации. Затем, в 2014 г., когда в ОБСЕ председательствовала Швейцария, началась скоординированная работа в целях предотвращения эскалации. Но следует отметить, что события февраля и марта 2014 г. происходили с такой скоростью, которую мало кто мог предсказать. Это можно сказать и о быстрой смене настроений и власти в Киеве и о событиях в Крыму.

Формальное раннее предупреждение относительно основной части Украины не было издано моим бюро прежде всего из-за того, как развивались события. Я считаю, что первые акции против новой власти в некоторых региональных центрах были мотивированы в первую очередь политикой, а не межэтническими отношениями. При этом после бегства Януковича из страны распространялась ложная информация о националистических устремлениях нового режима, чтобы разжечь оппозиционные настроения.

«Сепаратисты» получили в свои руки мощный инструмент в виде опрометчивой отмены закона 2012 г. о языках, который потенциально давал русскому и другим языкам меньшинств официальный статус в отдельных населенных пунктах и регионах. На волне революционных настроений Верховная Рада отменила закон, и мне ничего не оставалось, как сделать публичное заявление – своего рода сигнал тревоги – и для исполняющего обязанности президента Украины и для государств ОБСЕ, о том, что этот шаг может повысить риск конфликта[12]. В конечном счете и.о. президента так и не подписал указ об отмене этого закона, но ущерб был во многих отношениях уже нанесен – попытку отмены закона восприняли как признак враждебности новых сил, пришедших к власти в Киеве.

Еще быстрее развивались события в Крыму – от захвата здания парламента Крыма утром 27 февраля до незаконного референдума. При такой скорости разворачивания событий и ограничении доступа на территорию раннее предупреждение уже ничему бы не помогло.

# Украина: какие проблемы с меньшинствами есть в стране?

После того как в Украине и вокруг нее разразился кризис, я, начиная с 2014 г., побывала в стране больше десяти раз и при этом смогла посетить почти все территории, где живут меньшинства, в том числе и западные регионы страны. Моя первая и последняя поездка в Крым состоялась в начале марта 2014 г., сразу после смены власти в регионе. После этого мне больше не разрешали въезд на полуостров. Поэтому мне в заявлении, адресованном Постоянному совету в июле 2015 г., пришлось осудить несоблюдение соответствующих обязательств[13].

Мое бюро также участвовало в двух оценочных миссиях в Украине: первая – в марте-апреле 2014 г., вторая (в Крыму) – в 2015 г.

Чем больше развивался кризис, тем меньше я ощущала, что существует понимание лингвистической и этнической разнородности в Украине. Это было заметно даже внутри ОБСЕ, где, к примеру, мне приходилось слышать, что «язык не всегда надежно указывает на этническое происхождение» или что вопроса меньшинств в Украине на самом деле нет, так как большинство населения считается этническими украинцами. Иногда у меня складывалось ощущение, что из-за того, что раскол общества в Украине основан не только на этнических факторах, некоторые части международного сообщества могут не согласиться с тем, что в основе кризиса лежат проблемы идентичности.

Одно из лучших описаний разнородности в Украине принадлежит юридическому советнику Верховного комиссара Ирине Уласюк[14]. В своей статье она отмечает, что большинство авторов, пишущих об Украине согласны, что с 1991 г. в стране осуществляется лигвистически ориентированный проект построения нации и проводится политика поддержки новой национальной идентичности, основанной на титульном языке и культуре. Это отчасти

объясняет, почему язык оказался таким спорным вопросом. В статье также говорится, что раскол в стране основан не только на этническом или языковом факторе и, более того, этническое происхождение не всегда равняется языку. Как отметили мы в бюро, среди факторов раскола также вероисповедание и различные интерпретации истории.

## Многолетний опыт присутствия в Украине

Верховный комиссар работает в сложных условиях Украины уже много лет. Наряду с тем, о чем писал Уолтер Кемп[15], роль Верховного комиссара в Украине описывали и оценивали многие другие, в том числе Ангела Качуевски[16] и Володимир Кулик[17].

В течение всех этих лет в повестке дня оставались три ключевых вопроса: отношения между украиноязычным большинством и меньшинствами, автономия Крыма, крымские татары и другие народы, в прошлом депортированные из Крыма.

Качуевски отмечает, что в первые годы существования института Верховного комиссара он был неспособен убедить национальные и региональные власти выполнить большинство его рекомендаций. Камнем преткновения были рекомендации, шедшие вразрез с политикой возрождения украинского языка и культуры. Похоже, эта трудность сохраняется и сейчас. Я также встречалась с этой проблемой в Украине и других странах, которые пытаются создать свою новую идентичность как независимые государства.

Можно понять, что страна, получившая или вернувшая себе независимость, старается поддерживать свой государственный язык, но патриотическая или националистическая идеология, делающая упор только на одном языке, может сделать страну уязвимой для зарубежной пропаганды, если, к примеру, целые группы меньшинств даже не понимают официальную

информацию, исходящую от государства. Мне часто приходилось предупреждать об этом правительства. Это проблема не одной только Украины, она остро стоит также в Грузии, где, как я заметила, когда были внесены изменения в требования для получения виз и видов на жительство, меньшинства стали объектом дезинформации.

В течение многих лет ряд факторов – язык, история, экономическое развитие и даже принадлежность к православной церкви – глубоко раскалывали Украину. Вопросами языка и национальной идентичности часто пользовались для мобилизации избирателей на выборах. В 2012 г. в результате одной из таких мобилизаций был скоропалительно принят закон о государственном языке, о чем предостерегал мой предшественник. Предупреждение касалось двух моментов: принимали закон очень поспешно и совершенно непонятно было, как он будет работать на практике. За время моей работы мы обнаружили, что многие органы государственной власти его практически не исполняли, но конкретные последствия были в области местного самоуправления в районах, где проживает венгерское меньшинство.

Так или иначе, есть свидетельства, что за последние 25 лет сфера использования украинского языка значительно расширилась. Территории, где доминировал русский язык, стали более двуязычными, а многие носители русского языка и люди, идентифицировавшие себя как русские, теперь считают себя гражданами Украины[18]. На ранних этапах демонстраций в Киеве в 2013-2014 гг. многие отмечают, что там постоянно слышалась русская речь.

Ужасная война, даже если она формально так не называется, привела к гибели более чем 10 тысяч человек, многочисленным ранениям, масштабным нарушениям прав человека, крайне трудной ситуации, в которой вынуждено жить огромное население территорий вблизи линии соприкосновения на востоке Украины. К счастью, благодаря сочетанию дипломатического мастерства и умелого руководства удалось развернуть в Украине Специальную

мониторинговую миссию. Я высоко ценю плодотворное сотрудничество с главой миссии Эртугрулом Апаканом, его заместителем Александром Хугом и всей миссией.

Я могу предсказать, что все эти события приведут к еще одной жертве, менее очевидной. Этой жертвой станут русский язык и русская культура как в Украине, так и, возможно, в других странах ОБСЕ. Здесь могут сыграть свою роль многие факторы. С начала 2014 г. украинские законодатели стали снижать роль всех языков, кроме украинского, в различных секторах украинского общества. Эти меры вводились не такими размашистыми жестами, как попытка отменить закон о государственном языке, но коснулись нескольких специфических законов. Сначала были внесены поправки в закон о высшем образовании, запретившие обучение на любом языке, кроме украинского, а осенью 2016 г. были приняты поправки и к закону, регламентирующему начальное образование. Это изменение было продиктовано новыми положениями закона о высшем образовании. Однако Венецианская комиссия Совета Европы в своем решении, принятом в декабре 2017 г., не одобрила это закон, найдя его дискриминационным по отношению к русскому языку, так как закон разрешает при некоторых обстоятельствах обучение только на языках Евросоюза[19]. Венецианская комиссия также сделала много рекомендаций, касающихся того, как следует исполнять этот закон.

Структуры и ресурсы, посвященные вопросам меньшинств, в Украине также очень слабы, несмотря на многочисленные рекомендации Верховного комиссара, сделанные за много лет. Впрочем, комитет Верховной Рады по правам человека, национальным меньшинствам и межэтническим отношениям сотрудничал с Верховным комиссаром в деле укрепления этих структур[20]. Всегда довольно опасно сравнивать показатели в разных странах, но у меня сложилось впечатление, что даже в Литве внимание административных органов к проблемам меньшинств более серьезное – по меньшей мере об этом говорит количество сотрудников, занимающихся этими вопросами в центральной администрации.

## Крым

Моя работа на посту Верховного комиссара оказалась тесно связана с Крымом – отчасти из-за драматических событий, пришедшихся на эти годы, но также из-за того, что Верховный комиссар был одним из немногих институтов в Европе, которые годами пристально следили за ситуацией в Крыму, в особенности с крымскими татарами. В последний день своей работы Верховный комиссар Воллебек опубликовал разработанную его бюро оценку потребностей, касающуюся татар и других групп, депортированных в 1944 г.[21]. Осенью 2013 г. этот доклад в Украине не оценили, а единственным официальным лицом, согласившимся тогда со взглядами Верховного комиссара, был омбудсмен. В докладе говорилось, что поддержка реинтеграции татар была весьма недостаточной, а многим из них закон даже не гарантировал правовую безопасность. Отношения с Меджлисом – представительным органом татар – также были напряженными.

Макс ван дер Стул внес свой вклад в деэскалацию кризиса вокруг референдума по статусу Крыма в 1994 г. Было достигнуто решение, включавшее автономию для полуострова. Интересно обратить внимание на замечания Ангелы Качуевски относительно Крыма[22]. Она считает, что наряду с гибкостью и профессионализмом первого Верховного комиссара по делам национальных меньшинств одной из причин успешного разрешения кризиса было отсутствие действий в поддержку сепаратистов со стороны России. Здесь мы видим огромную разницу в сравнении с текущей ситуацией.

Хотя в 1994 г. решение и было найдено, во время моего краткого посещения Крыма в марте 2014 г. я смогла заметить, что некоторые положения соглашения об автономии не соблюдаются. Но эта ситуация уже имела место до 2014 г. Различные назначения официальных лиц в Крыму также показывали, что Киев стремился сохранить полуостров в своих руках.

Несмотря на отношение Киева к татарам, сложившееся за много лет, они и их лидеры стали мощной силой, стремящейся вместе с другими народами положить конец незаконной аннексии Крыма. Я также высоко ценю то, что они не прибегают к насилию, и надеюсь, что в будущем насилия удастся избежать.

Сейчас, к сожалению, Крым пополнил список конфликтных регионов, к которым у международных организаций практически нет доступа, как это часто случается именно в тех местах, где он необходим.

## Методы работы и их значительный прогресс по сравнению с первоначальным мандатом

Уже после окончания срока работы первого Верховного комиссара стало ясно, что институт получил развитие и стал действовать таким образом, какой даже не приходил в голову тем, кто его создавал.

В этом контексте стоит заметить, что важен и личностный фактор, особенно когда дело касается личных отношений. Институт очень многим обязан Максу ван дер Стулу, его выдающимся способностям и не в последнюю очередь его хорошим отношениям со многими субъектами политики. Хороший пример – его отношения с бывшим министром иностранных дел Швеции и третьим за всю историю Организации председательствующим в ОБСЕ Маргаретой афУгглас. То, как первый Верховный комиссар понимал свой мандат, сотрудничая с афУгглас, задало направление работы этого института. Разумеется, их прекрасное сотрудничество отчасти было обусловлено тем, что Швеция стала первой страной, предложившей создать пост ВКНМ. На протяжении срока моей работы Швеция сохраняла живой интерес к нему и во многом помогала работе института. Это

определенно связано также и с тем фактом, что вторым Верховным комиссаром был шведский дипломат Рольф Экеус.

За годы существования института установилась традиция, по которой дважды в год Верховный комиссар выступает перед представителями государств ОБСЕ в Постоянном совете. Мы всегда заботились о том, чтобы, следуя букве закона, представлять заявление Верховного комиссара, подчеркивая тем самым независимость института, хотя, согласно системе документов ОБСЕ, это заявление всегда называется отчетом. Я старалась сделать мероприятие более живым, дополняя заявление презентацией. Но за годы моей работы Постоянный совет ни разу не принял ни одного документа, основанного на этих заявлениях.

Важнейшая характеристика работы Верховного комиссара остается неизменной со времен учреждения должности: этот институт является инструментом предотвращения конфликтов. Это не часть человеческого измерения ОБСЕ, работа включает в себя несколько измерений, а рабочий метод – «тихая дипломатия» со всеми вытекающими отсюда проблемами.

Уровень публичности в работе института также менялся с годами. Применение «тихой дипломатии» и превентивный аспект работы затрудняют демонстрацию свидетельств ее эффективности. Невозможно в деталях обрисовать все факторы, ведущие к успеху, и даже там, где успеха добился Верховный комиссар, нужно отметить и вклад других субъектов политики.

Хотя институт Верховного комиссара и представляет собой инструмент «тихой дипломатии», Макс ван дер Стул не исключал публичную деятельность полностью, видя в ней последнюю возможность повлиять на стороны конфликта или объяснить свою позицию государствам ОБСЕ. Иногда он публиковал свои рекомендации государствам, вовлеченным в конфликтную ситуацию. Эта практика продолжения не получила. В последние годы институт работал в основном за кулисами. Настоящая статья также написана с учетом

ограничений, вытекающих из метода «тихой дипломатии». Нельзя недооценивать просветительскую работу, выполняемую институтом в Гааге, Вене и других столицах. Бюро располагает лучшими экспертами по постсоветскому пространству, в том числе по Центральной Азии, и я всем им очень признательна. Мы постоянно стремились к тому, чтобы их экспертные заключения были доступны для всех, кто в них нуждается.

## Никакого кнута и очень мало пряников

В дипломатии много способов достижения результатов, в том числе кнут и пряник, распространение информации и объединенные усилия многих политических субъектов. У Верховного комиссара нет никакого кнута, но в идеальном случае он может убедить одно из государств ОБСЕ, что уважение прав меньшинств соответствует его собственным интересам, способствуя гармонизации отношений и интеграции.

Что касается пряников, то я за время своей работы на посту Верховного комиссара постоянно видела, что позитивные стимулы, связанные со вступлением в ЕС или получением статуса его партнера, последовательно приносят результаты, несмотря на заявление Комиссии Юнкера о том, что в годы ее работы (2014-2019 гг.) никакие новые члены приняты в ЕС не будут.

В этом контексте нельзя забывать, что, возможно, самые важные положения для улучшения ситуации с национальными меньшинствами в Европе содержатся в Копенгагенских критериях 1993 г. Эти правила определяют условия, которые страна должна выполнить, чтобы начать переговоры с ЕС о вступлении. Согласно критериям, принятым на заседании Европейского совета в Копенгагене, «для членства требуется, чтобы страна-кандидат (…) достигла стабильности институтов, гарантирующих (…) права человека, уважительное отношение к меньшинствам и их защиту»[23].

Вольфганг Цельнер предпринял в 2013 г. весьма интересную попытку оценки факторов, влияющих на эффективность деятельности Верховного комиссара[24]. Он рассматривает работу Верховного комиссара в Эстонии, Латвии, Румынии, Македонии и Украине в 1993-2001 гг. Цельнер полагает, что возможность интеграции страны в западные институты и готовность ее элиты стремиться к этому были в те годы важными факторами успешной деятельности Верховного комиссара. Другим фактором была специфичность рекомендаций Еврокомиссии по этнополитическим конфликтам. Примечательно, что Цельнер отмечает отсутствие конкретики в рекомендациях ЕС относительно Украины. Я не уверена, что за прошедшие годы здесь многое изменилось.

Работа, которую мы вели в Сербии и Албании, была тесно связана с надеждами этих стран на вступление в ЕС. Албания учла оценку Еврокомиссии, согласно которой необходим новый закон, связанный с проблемами меньшинств, и Верховный комиссар совместно с миссией ОБСЕ в Албании оказывал поддержку в подготовке закона.

К сожалению, в некоторых недавно принятых в ЕС странах существует тенденция к двойным стандартам. Я заметила, что после вступления в ЕС государства перестают осуществлять стратегии или выполнять данные в ходе переговоров о вступлении обязательства, связанные с межэтническими отношениями или защитой меньшинств. Несмотря на это, те же самые государства весьма охотно старались улучшить положение близких им этнических групп в странах-кандидатах. Что-то подобное произошло с Сербией, так как многие ее соседи уже вступили в «клуб».

Двойные стандарты представляют проблему не только в связи с вопросом о меньшинствах в процессе вступления в ЕС, как отмечает Эмили фон Сюдов[25], описывая дискуссию между премьер-министрами Италии и Швеции Альдо Моро и Улофом Пальме. Моро говорил, что Европейское сообщество напоминает католическую церковь: чтобы войти в нее, нужно быть чистым, но тот, кто уже внутри, может совершать грехи и получать за них прощение.

## Восточное партнерство ЕС

Соглашения об ассоциации, предусматривающие, помимо всего прочего, расширенный политический диалог, – ключевые инструменты, которыми ЕС пользуется для достижения целей своего Восточного партнерства. Такие соглашения не раз оказывались в центре политических разногласий, в том числе в начале акций протеста 2013-2014 гг. в Киеве, когда президент Виктор Янукович внезапно отказался подписывать соглашение об ассоциации между Украиной и Евросоюзом. Такие инструменты были в центре отношений ЕС с Молдовой, Грузией и Украиной.

Многие факторы сыграли свою роль в определении политики государств-партнеров ЕС в отношении вопросов меньшинств. Иногда стратегия интеграции оказывалась политически и финансово приемлемой, а другие пути были сопряжены с бóльшими издержками. Могли сыграть свою роль и уровень вовлеченности главы делегации ЕС, и состав правительства, и баланс сил между теми, кто понимает ценность интеграции, и жесткими националистами. Влиять могла и позиция, предварительно занятая Еврокомиссией[26].

Но остается фактом, что две из трех стран, подписавших соглашения об ассоциации, – Молдова и Грузия – были в числе первых, кто принял стратегию интеграции в соответствии с Люблянскими рекомендациями[27]. Это не значит, что пройти этот путь было легко: Молдова завершила процедуру уже после истечения моего мандата.

В случае с Молдовой перед принятием стратегии интеграции пришлось привлечь многих международных экспертов, чтобы объяснить принципы, содержащиеся в Люблянских рекомендациях. Были долгие дискуссии о значении названия: касается стратегия интеграции общества или интеграции меньшинств в общество? Эти споры продемонстрировали некоторые фундаментальные различия в понимании роли меньшинств в обществе, а также роли титульной нации. Нужно ли рассматривать

интеграцию как дорогу с односторонним движением, или же она предполагает, что большинство должно больше узнать об истории и культуре меньшинства?

Как гласит английская пословица «чтобы узнать, хорош ли пудинг, его надо попробовать» (другими словами – «любое дело проверяется практикой»). Оценить любую интеграционную стратегию можно только по ее осуществлению: найдется ли для нее адекватное финансирование? Стоит ли за ней подлинная политическая воля? В рассматриваемых случаях об этом еще рано судить.

## Резкий рост количества беженцев – так называемый миграционный кризис

Воспоминания о раннем предупреждении 1999 г., касавшемся наплыва беженцев в Бывшую югославскую Республику Македония, еще свежи, и институт Верховного комиссара с большим вниманием отнесся к возможным последствиям резкого увеличения количества беженцев, прибывавших «балканским маршрутом» в конце лета и осенью 2015 г., для межэтнических отношений и отношений между странами. Заслуживает ли ситуация того, чтобы мы предпринимали какие-то действия в краткосрочной или долгосрочной перспективе?

Лозунг канцлера Германии Ангелы Меркель *«Wir schaffen das»* («Мы с этим справимся») уменьшил наши опасения. Более того, страны, ситуацию в которых мы изучали, не сталкивались с ситуациями, напоминающими драматические события 1999 г., когда население Македонии увеличилось более чем на 10% за счет 250 тыс. этнических албанцев, что резко изменило межэтнический баланс в стране[28]. Это не означает, что мы не знали о страданиях тех, кто ищет убежища, и тяготах, которые они переживают, но этим должны заниматься другие организации. Однако нас обеспокоили некоторые резко сформулированные заявления, сделанные официальными

лицами затронутых наплывом беженцев стран, в том числе и некоторыми министрами иностранных дел.

Мы пришли к заключению, что в ближайшее время не требуется никаких действий с нашей стороны, но с благодарностью отметили интерес к Люблянским рекомендациям многих других, кто считает, что заложенные в них принципы могут быть применены к интеграционной политике в отношении новых переселенцев. Я также рада тому, что Люблянские рекомендации были источником вдохновения, когда Совет Европы разрабатывал Рекомендации Комитета министров государствам-членам Совета Европы по защите и поддержке прав человека в многокультурных обществах[29].

Еще до начала этого кризиса многие не раз наблюдали, как растет популярность националистической риторики и как различные группы меньшинств клеймят ярлыком «чужие». Многие политики таким же образом использовали волну беженцев. Язык ненависти стал восприниматься как допустимый, чего давно уже не бывало.

Очевидно, что такая атмосфера затрудняет достижение добрых межэтнических отношений, но давайте надеяться, что в результате не будет конфликтов.

## В идеальном мире

Годы моей работы на посту Верховного комиссара были чрезвычайно насыщенными и позволили мне многое узнать о разных государствах ОБСЕ. Я также очень признательна всем профильным специалистам и прекрасным коллегам в бюро Верховного комиссара за их упорную, умную и проницательную работу и сотрудничество на протяжении срока моих полномочий. Бюро – это уникальная команда специалистов по разрешению и предотвращению конфликтов. Я не смогла здесь затронуть многие интереснейшие темы, в том числе автономию Гагаузии и несколько других вопросов в Молдове, а также важность сотрудничества в сфере образования в Молдове.

Моя работа на этом посту напомнила мне также и о том, как в конечном счете повезло моей стране. Недавно я вспоминала об этом, читая книгу великого поэта и историка из Финляндии, моей родной страны, который в учебнике, которым пользовались поколения жителей Финляндии с 1875 г. до Второй мировой войны, сформулировал свой тезис: «Один народ – два языка»[30]. Кроме того, он написал, что любой, кто живет на территории страны, уважает законы и хочет внести свой вклад в благополучие Финляндии, – часть страны. Иными словами, в его сочинениях содержится концепция гражданской идентичности.

Такой подход к национальному вопросу – «один народ – два или больше языка и национальности» – не стал общим для всех стран ОБСЕ. Он основывается на понятии гражданской идентичности жителей страны, а не на этнической, религиозной или лингвистической идентичности. Но, разумеется, предпосылка для гражданской идентичности – отношение ко всем людям как к гражданам, имеющим права и обязанности. Когда верховенство закона ослабевает, исчезает и понятие гражданской идентичности.

Так мне видятся государства ОБСЕ в идеальном мире: порядок, при котором у всех людей есть возможность, помимо своей гражданской идентичности, иметь несколько других по своему выбору. Хотелось бы надеяться, что сохранится человеческая солидарность, что границы не закроют. Закрытые границы могут означать также и уменьшение возможностей для национальных меньшинств. Требуется много работы по примирению и просвещению, прежде всего – борьба с языком ненависти. Я мечтаю о том, чтобы другие страны не повторяли тех же ошибок, которые были сделаны в Европе в XX веке.

## *Примечания:*

*Мнения, выраженные в этой статье, принадлежат самому автору.*

**1.** Для краткости я использую термин «национальные меньшинства» вместо официальной формулировки ОБСЕ «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам».
**2.** См.: Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ. Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств. Ноябрь 2012 г. // https://www.osce.org/ru/hcnm/111071.
**3.** Подробности переговоров о названии должности см. здесь: Brenninkmeijer O.A. J. The OSCE High Commissioner on National Minorities: Negotiating the 1992 Conflict Prevention Mandate. PSIO Occasional paper № 5. Geneva, 2005.
**4.** См.: Quiet diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities/ Ed. by W. Kemp. The Hague, 2001. Pp. 29-30.
**5.** См.: Хельсинкские решения. Верховный комиссар по делам национальных меньшинств. СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 года. Вызов времени перемен. Хельсинки, 1992 // https://www.osce.org/ru/mc/39534?download=true.
**6.** Там же (курсив автора).
**7.** См.: Machl S. Early warning – no action // Security and Human Rights. 2010.Volume 21. Issue 3. Pp. 170-175. Здесь: p. 170.
**8.** См.: Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств. Грацские рекомендации о доступе к правосудию и национальных меньшинствах и Пояснительная записка. Ноябрь 2017 г. // https://www.osce.org/ru/node/396680?download=true.
**9.** См.:Lessons learned for the OSCE from its engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project. June 2015.
**10.** См.: Machl S. Цит. раб. Здесь: pp. 170, 174.
**11.** См.: Lessons learned for the OSCE from its engagement in Ukraine. Цит. раб.
**12.** См.: OSCE HCNM. Restraint, responsibility and dialogue needed in Ukraine, including Crimea, says OSCE High Commissioner on National Minorities. The Hague, 24 February 2014 // http://www.osce.org/hcnm/115643.
**13.** См.: OSCE HCNM. Statement by Astrid Thors. OSCE High Commissioner on National Minorities, to the 1007th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council. HCNM.GAL/2/14/Rev.2*, Vienna, 10 July 2014// http://www.osce.org/hcnm/121065.
**14.** См.: Ulasiuk I. Europeanization of Language Rights in Russia and Ukraine: A Myth or a Reality? Saarbrücken, 2010.
**15.** См.: Quiet diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities. Цит. раб.
**16.** См.: Kachuyevski A. The Possibilities and Limitations of Preventive Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Ukraine // International Negotiation. 2012. Volume 21. Issue 3. Pp. 389-415.
**17.** См.: Kulyk V. Revisiting a Success Story: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994-2001. CORE Working Paper 6. Hamburg, 2002.

**18.** См.: Laurén A.-L. Frihetens pris ärokänt [Цена свободы неизвестна]. Helsinki, 2013. Pp. 103-107.
**19.** См.: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Ukraine – Opinion on the provisions of the Law on Education of 5 September 2017, which concern the use of the State Language and Minority and other Languages in Education, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017) // https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)030-e.
**20.** ОБСЕ совместно с комитетом Верховной Рады по правам человека, национальным меньшинствам и межэтническим отношениям был организован круглый стол. См. здесь: OSCE High Commissioner on National Minorities discusses how to strengthen the inter-ethnic institutional framework in Ukraine. Kiyv, 10 March 2016 // http://www.osce.org/Hcnm/226841.
**21.** См.: Интеграция ранее депортированных лиц в Крыму, Украина: Оценка потребностей. 16 августа 2013 // https://www.osce.org/ru/hcnm/104418.
**22.** См.: Kachuyevski A. Цит. раб. Здесь: p. 393.
**23.** European Council in Copenhagen. 21-22 June 1993. Conclusions of the Presidency. SN 180/1/93. REV 1. P. 13 // http://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf.
**24.** См.: Zellner W. Working without Sanctions: Factors Contributing to the (Relative) Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities // Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe.2013. Vol. 12. Issue 3.Pp. 25-62.
**25.** Sydow E. v. När Luther kom till Brussel, Sveriges första år i EU [Когда Лютер пришел в Брюссель. Первые годы Швеции в ЕС). Stockholm, 1999.P. 16.
**26.** См.: Zellner W. Цит. раб.
**27.** См.: Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ. Цит. раб.
**28.** См.: Quiet diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities. Цит. раб. Pp. 191-192.
**29.** См.: Council of Europe. Human Rights in Culturally Diverse Societies. Strasbourg, June 2016.
**30.** Topelius Z. Z. Bokenom vårtland [Книга о нашей стране]. Впервые опубликована в 1875 г.

# Внешние связи и влияния

*Мариэтта С. Кёниг,*
*Каролин Пёшке*

# Азиатское партнерство ОБСЕ по сотрудничеству: концепция, развитие, тенденции

В 2015 г. Азиатское партнерство ОБСЕ по сотрудничеству отметило свою 20-ю годовщину. Прошло два десятилетия с тех пор, как Постоянный совет незадолго до будапештской встречи Совета министров в 1995 г. принял решение о применении термина «партнеры по сотрудничеству» в отношении Японии и Республики Корея[1]. Эта новая структура заложила основу для присоединения к партнерству большего числа азиатских государств — сначала Таиланда в 2000 г., затем Афганистана в 2003 г., Монголии в 2004 г. и Австралии в 2009 г.[2]. Кроме того, в соответствии с решением Постоянного совета от 2003 г. была официально учреждена контактная группа с азиатскими партнерами по сотрудничеству (Азиатская контактная группа), выполняющая функции постоянного форума для неофициального диалога между ОБСЕ и азиатскими партнерами[3].

С 2000 г. ОБСЕ и ее азиатские партнеры также совместно организуют ежегодную конференцию для обсуждения «общих вызовов и общих возможностей»[4], подчеркивая растущую взаимосвязанность регионов и поднимая вопросы, представляющие общий интерес[5]. Среди повторяющихся тем, обсуждаемых ОБСЕ и её азиатскими партнерами по сотрудничеству, — меры укрепления доверия, способы противостояния транснациональным угрозам и потенциал для укрепления экономического сотрудничества. Многочисленные мероприятия, проведенные в рамках этого партнерства, были направлены на то, чтобы охватить все три измерения безопасности. Эти же темы освещаются на заседаниях контактной группы, а также на других

мероприятиях, организованных по инициативе азиатских партнеров, которые внесли существенный вклад в диалог ОБСЕ по многим различным аспектам всеобъемлющей безопасности.

Несколько азиатских партнеров на протяжении десятилетий также оказывали финансовую поддержку деятельности ОБСЕ, внося значительный вклад в процессы стабилизации и демократизации на Балканах в 1990-х гг., в деятельность, связанную с Афганистаном, в Центральной Азии и в работу Специальной мониторинговой миссии в Украине. Кроме того, ряд азиатских партнеров по сотрудничеству обеспечивал ОБСЕ персоналом, регулярно направляя экспертов для участия в полевых операциях ОБСЕ и миссиях по наблюдению за выборами, проводимых Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).

Тем не менее, в повседневной жизни Организации Азиатское партнерство ОБСЕ в некотором роде маргинализировано, о чем свидетельствует, среди прочего, сравнительно низкий уровень внимания, уделяемого встречам Азиатской контактной группы в Вене[6]. Кроме того, с момента начала конфликта в Украине и вокруг нее взаимодействие ОБСЕ с Афганистаном — ее азиатским партнером — сократилось, несмотря на то, что приверженность дальнейшему укреплению взаимодействия Организации с Афганистаном по трем измерениям была вновь подтверждена и сформулирована в Базельской декларации Совета Министров 2014 г. о сотрудничестве с азиатскими партнерами[7].

Региональные организации, такие, как региональный форум АСЕАН, Секретариат трехстороннего сотрудничества, Совещание по взаимодействию и мерам укрепления доверия в Азии и Шанхайская организация сотрудничества получают приглашения на соответствующие мероприятия ОБСЕ; там, где это возможно, поощряется сотрудничество между сотрудниками этих организаций в определенных

областях. Однако, безусловно, существует ещё больше возможностей для разработки скоординированных мер реагирования на все более сложные вызовы безопасности в современном глобализированном мире.

## Структура Азиатского партнерства ОБСЕ

Двадцатая годовщина Азиатского партнерства ОБСЕ по сотрудничеству в 2015 г. предоставила хорошую возможность подвести итоги этого формата, оглянуться на достигнутые результаты и наметить перспективы расширения сотрудничества между ОБСЕ, ее азиатскими партнерами и региональными организациями в Азии. Результаты этого процесса были зафиксированы в небольшой публикации, представленной 5 ноября 2015 г. на полях заседания Постоянного совета и поддержанной делегациями азиатских партнеров. В публикации рассказывается о том, как партнерство развивалось на протяжении многих лет, а также приводятся примеры различных приоритетов азиатских партнеров в рамках этой весьма неоднородной группы. Несмотря на существующие различия, азиатские партнеры продемонстрировали растущий интерес к тому, чтобы углубить свое понимание опыта ОБСЕ в области мер укрепления доверия и безопасности. Это стремление было поддержано ОБСЕ на различных форумах, что подчеркивает готовность Организации поддерживать инициативы, направленные на обмен передовым опытом в Азии и его продвижение. Было выражено общее согласие с тем, что отправной точкой для таких обсуждений должны стать опыт и передовая практика ОБСЕ в области разработки и реализации мер укрепления доверия и безопасности, в том числе вытекающих из Венского документа, рамочного документа ОБСЕ «О легком и стрелковом оружии» и Кодекса

поведения ОБСЕ, касающегося военно-политических аспектов безопасности. В связи с этим, в марте 2015 г., во время председательства Монголии на Форуме ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ), в Улан-Баторе была проведена конференция по Кодексу поведения государств-участников и азиатских партнеров по сотрудничеству[8]. Мероприятие положило начало дискуссии и диалогу со странами Центральной Азии и азиатскими партнерами о ключевых принципах и обязательствах Кодекса поведения. Однако, хотя конференция в Улан-Баторе была воспринята как многообещающий первый шаг в налаживании диалога по Кодексу поведения, идея проведения последующей конференции, которую должен был организовывать один из азиатских партнеров, до сих пор не была реализована.

Во время недавнего председательства Германии в Азиатской контактной группе по сотрудничеству в 2017 г. в работе Азиатского партнерства ОБСЕ стали более активно участвовать члены Тройки ОБСЕ[9]. На 10-й встрече на высшем уровне форума «Азия-Европа» (АСЕМ), прошедшей 16–17 октября 2014 г. в Милане, тогдашний председатель ОБСЕ Дидье Буркхальтер из Швейцарии подчеркнул три приоритета предстоящего председательства его страны в Азиатской контактной группе, а именно: 1) укрепление сотрудничества между ОБСЕ и ее партнерами в Азии; 2) содействие диалогу и сотрудничеству между ОБСЕ и многосторонними форумами в Азии; и 3) продвижение концепции кооперативной безопасности в азиатском контексте[10]. В 2015 г. Буркхальтер внес личный вклад в работу Азиатского партнерства ОБСЕ, как в рамках «Диалога Шангри-Ла», организованного Международным институтом стратегических исследований, так и на Азиатской конференции ОБСЕ в Сеуле[11]. В рамках последующей деятельности по итогам конференции швейцарский председатель Азиатской контактной группы предложил расширить сотрудничество в следующих областях: борьба

с терроризмом, предотвращение катастроф, безопасность в области информационно-коммуникационных технологий (кибербезопасность) и структурированное сотрудничество с азиатскими региональными организациями, а именно АСЕАН и Региональным форумом АСЕАН[12].

Последовавшее за этим председательство Сербии в Азиатской контактной группе включило эти предложения в свои планы и обеспечило, чтобы они нашли отражение в регулярном диалоге между государствами-участниками и азиатскими партнерами в контексте контактной группы, в её текущей повестке дня, в повестке дня Азиатской конференции ОБСЕ 2016 г. в Бангкоке и других параллельных мероприятий.

В результате, конференция в Бангкоке стала первой азиатской конференцией ОБСЕ, на которой выступил Генеральный секретарь АСЕАН. Это было также первое мероприятие ОБСЕ, посвященное продвижению повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г., что положило начало новой дискуссии о потенциальном вкладе ОБСЕ в реализацию данной повестки[13]. На сегодняшний день Азиатское партнерство ОБСЕ остается единственной официальной структурой ОБСЕ, в рамках которой обсуждается связь между безопасностью и устойчивым развитием. Азиатская конференция в Бангкоке также была ознаменована началом дискуссии по кибербезопасности: в рамках параллельного мероприятия под председательством постоянного представителя США при ОБСЕ, который в то время также являлся председателем неофициальной рабочей группы, учрежденной решением Постоянного Совета № 1039, она стала форумом для обмена опытом ОБСЕ в сфере разработки мер укрепления доверия в области кибербезопасности[14]. Это параллельное мероприятие в конечном итоге привело к включению в решение № 5/16 Совета министров пункта, согласно которому «партнерам ОБСЕ по сотрудничеству [предлагается] активизировать диалог об усилиях по сокращению рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и

коммуникационных технологий»[15]. Это предложение приняла Республика Корея, которая при поддержке Секретариата ОБСЕ организовала первую в истории межрегиональную конференцию по информационно-коммуникационным технологиям и кибербезопасности в Сеуле 4–5 апреля 2017 г.[16].

## Механизмы

С принятием в 2006 г. правил процедуры ОБСЕ Азиатское партнерство по сотрудничеству было полностью оформлено официально, и с тех пор партнеры принимают участие в деятельности Организации, где это возможно[17]. Они получили доступ к официальным документам ОБСЕ и приглашаются к участию в заседаниях директивных органов ОБСЕ, а также ряда ее неофициальных вспомогательных органов. Одним из таких неофициальных вспомогательных органов является собственный форум азиатских партнеров для диалога — Азиатская контактная группа[18]. Существует пять азиатских партнеров, и ежегодно в Вене проводится не менее пяти совещаний на уровне послов, каждое из которых организуют совместно одно из государств-партнеров и государство-участник, председательствующее в контактной группе. Государство-партнер определяет выбор темы, представляет концептуальный документ и выбирает основных докладчиков, тем самым оказывая влияние на разработку годового текущего графика в целом. Заседания контактной группы обычно воспринимаются как ключевая возможность для презентации и обсуждения связанных с безопасностью тем, которые, по мнению государств-партнеров, имеют особое значение. В результате, это привело к тому, что в последние годы совещания контактной группы освещали ряд повторяющихся тем, имеющих лишь ограниченное отношение к повестке дня ОБСЕ[19]. В то время как азиатские партнеры стараются побудить ОБСЕ к тому, чтобы она уделяла больше внимания азиатскому региону

и взяла на себя долгосрочные обязательства по решению проблем безопасности в Азии, делегации государств-участников, как правило, ставят свое участие в заседаниях Азиатской контактной группы в зависимость от актуальности той или иной темы для повестки дня ОБСЕ. Поэтому участие государств-участников ОБСЕ в заседаниях контактной группы, за некоторыми исключениями, в последние годы было довольно нерегулярным, несмотря на активизацию усилий председателей контактной группы по повышению привлекательности совещаний за счет более тесной увязки выбранных тем с повесткой дня ОБСЕ и приглашения видных сторонних (ораторов) экспертов.

Аналогичные проблемы возникают и при планировании Азиатских конференций ОБСЕ. На основе решений, принятых государствами-участниками, конференция рассматривается как важнейшее ежегодное событие в работе партнерства, дополняющее регулярный обмен информацией в Вене видимым политическим диалогом на уровне представителей национальных столиц. Эти встречи, как правило, организуются одним из азиатских партнеров; исключение имело место в 2017 г., когда председательствовавшая в контактной группе Германия организовала мероприятие в Берлине[20]. Дискуссии в Берлине еще раз продемонстрировали разнообразие тем, представляющих общий интерес для Азиатско-Тихоокеанского региона и для региона ОБСЕ и являющихся основой для взаимообогащающего диалога. То, что в центр внимания был поставлен Афганистан, также было воспринято положительно; участие в конференции заместителя министра иностранных дел Афганистана по вопросам экономического сотрудничества обеспечило представительство этой страны на высоком уровне. Благодаря участию первого заместителя министра иностранных дел Кыргызстана и заместителя министра иностранных дел Казахстана Германии также удалось привлечь повышенное внимание государств-участников из Центральной Азии.

## Приоритетные вопросы в рамках Азиатской контактной группы

Приоритетные вопросы, обсуждаемые в рамках контактной группы, отражают неоднородность в рядах азиатских партнеров; группа имеет дело с широким кругом вопросов, которые охватывают все три измерения. ОБСЕ все больше осознает потенциал, связанный с вовлечением партнеров в свою деятельность, и встреча Совета министров в Гамбурге особенно преуспела на этом направлении, прямо упомянув партнеров в одной декларации и трех решениях — по вопросам борьбы с терроризмом, миграции и беженцев, взаимосвязанности и надлежащего управления, а также информационно-коммуникационных технологий и кибербезопасности[21].

## Взаимодействие с Афганистаном

Взаимодействие Организации с Афганистаном основывается на мадридском решении Совета министров № 4/07 и подкрепляется вильнюсским решением Совета министров № 4/11. При том, что первоначально проекты помощи Афганистану были сосредоточены главным образом на управлении границами и обеспечении их безопасности, последующие проекты постепенно расширялись и охватывали аспекты таможенного контроля, борьбы с незаконным оборотом наркотиков, а также образование, укрепление потенциала с учетом гендерных факторов и поддержку избирательных процессов. Тем не менее, финансовая поддержка проектов, связанных с Афганистаном, со стороны государств-участников остается довольно ограниченной, а значительная часть потенциала в том, что касается вовлеченности государств-участников, остается неиспользованной. За исключением пяти Групп

поддержки выборов, направленных БДИПЧ в Афганистан в 2004–2014 гг., консенсус в отношении осуществления проектов в Афганистане так и не был достигнут[22].

Когда разразился кризис в Украине и вокруг нее, общие приоритеты повестки дня ОБСЕ в области безопасности изменились. Это привело к значительному перераспределению средств в пользу программ ОБСЕ, ориентированных на Украину, в результате чего сократились средства, выделяемые на программы и проекты в рамках других полевых операций ОБСЕ, в том числе в Центральной Азии. Государства-участники подтвердили свою особую приверженность взаимодействию с Афганистаном в Базельской декларации Совета министров № 10/14, в которой был сделан акцент на приграничном сотрудничестве[23]. Однако дополнительные политические рекомендации не были сформулированы. В 2015 и 2016 гг. Япония выделила в общей сложности более €1,5 млн Пограничному колледжу ОБСЕ в Душанбе, тем самым оказав значительную поддержку учебным курсам и семинарам, в которых принимают участие также афганские пограничники и таможенники. Осуществление проектов, связанных с Афганистаном, по-прежнему полностью зависит от усилий по обеспечению финансирования. Пограничий колледж — особый случай, так как он полностью финансируется за счет внебюджетных взносов[24].

Помимо ограниченного политического участия государств-участников и скромной финансовой поддержки проектов, связанных с Афганистаном, на взаимодействие ОБСЕ с Афганистаном также влияет геополитический контекст и, в частности, отношения Афганистана с его центральноазиатскими соседями[25]. На практике большинство этих проектов осуществляется в рамках полевых операций ОБСЕ в Центральной Азии с согласия соответствующей принимающей страны.

## Австралия

Австралия, наиболее «молодой» азиатский партнер ОБСЕ по сотрудничеству, вносит свой вклад в различные мероприятия ОБСЕ во всех трех её измерениях. При этом особое внимание она уделяет человеческому измерению и защите прав человека. Так, Австралия поддержала проект БДИПЧ по повышению потенциала в области защиты прав жертв торговли людьми и других уязвимых групп в Центральной Азии, который реализовывался в 2012–2015 гг. Азиатские партнеры внесли значительный вклад в усилия ОБСЕ по интеграции гендерной проблематики в общую повестку дня в области безопасности. Так, Австралия посвятила Азиатскую конференцию ОБСЕ 2013 г. теме повышения безопасности женщин и девочек. В ходе конференции обсуждались вопросы борьбы с насилием в отношении женщин и торговлей людьми, а также расширение участия женщин в экономической деятельности[26]. Из-за географической удаленности Австралии от региона ОБСЕ данная конференция пока остается единственным мероприятием, организованным в этой стране[27]. В то же время отзывы о конференции 2013 г. продемонстрировали актуальность повестки дня, стремящейся охватить все три измерения безопасности; этот подход взяли на вооружение и следующие председатели контактной группы.

В 2017 г. Австралия в большей степени сосредоточила свое внимание на динамике безопасности в Индо-Тихоокеанском регионе, по-прежнему стремясь повысить межрегиональное взаимопонимание и делая акцент на конструктивном и целеустремленном партнерстве, которое поможет поддерживать систему, основанную на правилах, ради достижения общих целей мира, безопасности и процветания[28]. Именно через ОБСЕ Австралия передает свое послание Европе и призывает ее продолжать активно поддерживать укрепление глобальных правил и норм и продолжать конструктивное взаимодействие со странами в Индо-Тихоокеанском регионе, включая Китай.

## Япония

Как самый давний азиатский партнер (с 1992 г.) Япония имеет особый статус среди азиатских партнеров ОБСЕ. Это обусловлено обязательствами, принятыми Японией на раннем этапе в контексте «Группы семи» *(G7)* с целью поддержки реформ и усилий по восстановлению после падения «железного занавеса»[29]. Япония глубоко привержена работе ОБСЕ и активно участвует в ее совещаниях и мероприятиях. С 2001 г. Япония принимала у себя четыре Азиатские конференции ОБСЕ и регулярно стремилась расширить повестку дня Организации. Внебюджетные взносы Японии принесли ОБСЕ значительную пользу; благодаря широкой финансовой поддержке проектов на Балканах, в Центральной Азии и Украине Япония входит в десятку крупнейших внебюджетных доноров Организации. С 1999 г. Япония регулярно направляет специалистов для участия в полевых операциях ОБСЕ, включая миссию ОБСЕ в Косово, миссию ОБСЕ в Боснии и Герцеговине и Специальную мониторинговую миссию ОБСЕ в Украине.

В настоящее время Япония сосредоточена на решении общих проблем безопасности и расширении сотрудничества по вопросам безопасности, затрагивающим азиатских партнеров ОБСЕ, — таким, как угроза ракетно-ядерных программ Пхеньяна, с 2016 г. вышедших на новый уровень, и напряженность в Южно-Китайском море. Она призвала к совместным усилиям по укреплению международного порядка, основанного на правилах, и определила взаимосвязанность как ключевой фактор укрепления доверия в целях содействия миру, стабильности и процветанию.

## Республика Корея

С 1994 г. Республика Корея вносит существенный вклад как в диалог ОБСЕ, так и в финансовую деятельность

Организации[30]. Она принимала у себя четыре Азиатские конференции ОБСЕ, а также несколько других семинаров и мероприятий, организованных совместно с ОБСЕ. С 2016 г. она еще больше расширила свое взаимодействие с ОБСЕ, увеличив финансовые взносы на внебюджетные проекты ОБСЕ, демонстрируя при этом явное предпочтение к темам, связанным с кибербезопасностью. Этот приоритет был также очевиден на первой в истории межрегиональной конференции по информационно-коммуникационным технологиям и кибербезопасности, состоявшейся в Сеуле по инициативе Республики Корея.

На фоне ситуации на Корейском полуострове Республика Корея содействует расширению возможностей для обмена опытом с ОБСЕ в качестве платформы для диалога, в первую очередь, с учетом опыта Организации в области мер укрепления доверия и безопасности. Республика Корея вновь заявила о своей готовности вносить вклад в региональные инициативы и продолжать рассматривать ОБСЕ в качестве модели регионального сотрудничества, но она также стремится уделять приоритетное внимание проблемам безопасности на Корейском полуострове в повестке дня ОБСЕ, определяя и адаптируя к существующим условиям подходящий набор мер укрепления доверия и безопасности.

## Таиланд

Как единственный азиатский партнер по сотрудничеству, являющийся также членом АСЕАН, Таиланд неоднократно подчеркивал свою роль в качестве связующего звена между ОБСЕ и Азиатско-Тихоокеанским регионом. Еще до того, как Таиланд стал государством-партнером ОБСЕ, он провел семинар по потенциальному будущему сотрудничеству с Организацией. С 2000 г. Таиланд — соорганизатор многих азиатских конференций и семинаров ОБСЕ, посвященных реализации всеобъемлющей концепции безопасности в

азиатском контексте. Таиланд также широко представлен на мероприятиях ОБСЕ, включая встречи Совета министров. Главные внешнеполитические цели Таиланда включают в себя реализацию повестки дня ООН на период до 2030 г. и Целей в области устойчивого развития, а ответственное за это правительственное агентство возглавляет лично премьер-министр Таиланда. В этой связи Таиланд направил эксперта из канцелярии премьер-министра на конференцию 2017 г. в Берлине с тем, чтобы представить свою политику и продемонстрировать свои достижения на пути к Целям в области устойчивого развития. Таиланд также сотрудничает с государствами-членами АСЕАН в осуществлении Генерального плана взаимосвязанности АСЕАН в целях улучшения инфраструктуры и цифровых сетей и проявляет большой интерес к деятельности ОБСЕ в области экономического сотрудничества и взаимосвязанности. Кроме того, в последнее время Таиланд проявляет все больший интерес к вопросам кибербезопасности. Так, страна приняла активное участие в межрегиональной конференции в Сеуле в апреле, а также организовала семинар по сотрудничеству в области безопасности между странами АСЕАН в июне 2017 г. Еще одна область деятельности ОБСЕ, к которой Таиланд проявляет повышенный интерес, — миграция со всеми ее многообразными аспектами. После обсуждения данной темы на конференции 2016 г. в Бангкоке Таиланд планирует совместную организацию совещания контактной группы по «незаконной» миграции и угрозам региональной безопасности и развитию в 2017 г.

## Региональное сотрудничество — вызовы и возможности для ОБСЕ

В своем вступительном слове на Азиатской конференции ОБСЕ 2017 г. уходящий генеральный секретарь ОБСЕ Ламберто Заньер подтвердил активизацию усилий

Организации по расширению межинституционального сотрудничества с региональными организациями в Азиатско-Тихоокеанском регионе и установлению отношений с рядом региональных структур в Азии, включая АСЕАН, Региональный форум АСЕАН, Совещание по взаимодействию и мерам укрепления доверия в Азии, инициативу «Сердце Азии», Секретариат трехстороннего сотрудничества и Шанхайскую организацию сотрудничества[31]. В период его пребывания на этом посту готовность ОБСЕ к дальнейшему участию в межрегиональном сотрудничестве постоянно обсуждалась на соответствующих совещаниях и форумах. Однако во многих случаях отношения не выходили за рамки официальных заседаний, и основу для углубленного сотрудничества на рабочем уровне — из-за отсутствия общих интересов или по оперативным причинам — создать не удалось. Тем не менее, ожидания относительно возможности выстраивания отношений с Региональным форумом АСЕАН всегда были высокими[32].

В частности, в период своего председательства в АСЕАН (2008–2009 гг.) Таиланд решительно выступал за углубление отношений между ОБСЕ и АСЕАН, используя заседания контактной группы для брифингов по АСЕАН и Региональному форуму (РФ) АСЕАН и определяя области потенциального сотрудничества, которые включают в себя меры укрепления доверия, борьбу с терроризмом, морскую безопасность, нераспространение и разоружение. В ноябре 2011 г. в Берлине был проведен семинар Регионального форума АСЕАН на высоком уровне по мерам укрепления доверия и превентивной дипломатии, организованный совместно Германией от имени ЕС и Республикой Индонезия, председательствовавшей тогда в РФ АСЕАН. В преддверии своего следующего председательства в АСЕАН в 2019 г. Таиланд вновь активизировал содействие отношениям РФ/АСЕАН с ОБСЕ, направляя приглашения на региональные семинары АСЕАН, посвященные превентивной дипломатии и сотрудничеству в области кибербезопасности в регионе АСЕАН[33].

Все крупные конференции по безопасности в Европе и Азии – от Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности в Вене до «Диалога Шангри-Ла» в Сингапуре – разделяют мнение о том, что региональная обстановка в области безопасности становится все более сложной и что полезно развивать существующие форумы для укрепления сотрудничества в таких областях, как борьба с терроризмом и реагирование на киберугрозы. Растущий экономический и геостратегический вес Азии оказывает и будет оказывать значительное влияние на стабильность и безопасность в Европе. Азиатско-Тихоокеанский и Евроатлантический регионы сталкиваются с общими вызовами в области безопасности и заинтересованы в координации своих ответных мер. Однако вопрос о том, какую форму должна принять эта координация, еще предстоит изучить[34].

## Неиспользованный потенциал Азиатского партнерства ОБСЕ

Государства-участники ОБСЕ и её азиатские партнеры по сотрудничеству сталкиваются со все более сложными и все более глобальными угрозами безопасности, которые требуют международного сотрудничества и совместных действий. Азиатское партнерство ОБСЕ предоставляет всем заинтересованным сторонам ценную платформу для обмена опытом и передовой практикой и создания новых синергических связей. Постоянно предпринимаются дальнейшие усилия по развитию диалога и сотрудничества с азиатскими партнерами и азиатскими региональными организациями. Однако в практическом плане Азиатское партнерство отражено в повестке дня ОБСЕ лишь в ограниченной степени. Это может быть связано с общей сложной ситуацией, в которой Организация находится в

последние годы, включая серьезные кризисы в области безопасности в Европе. С другой стороны, по-прежнему отсутствует понимание ценности партнерства и конкретных действий по вовлечению партнеров в повестку ОБСЕ.

Хорошим примером сотрудничества были Дни безопасности ОБСЕ по теме «Создание инклюзивных, безопасных и устойчивых городов: локальные подходы к глобальным вызовам» в Вене в марте 2017 г., где основным докладчиком был мэр Сеула. ОБСЕ выиграла бы от более систематического включения должностных лиц и специалистов из Азии в свои мероприятия, как в качестве ораторов, так и в качестве модераторов в целях диверсификации дискуссий и обмена опытом. Другим ярким примером стало выступление заместителя министра иностранных дел Афганистана по экономическому сотрудничеству перед Постоянным советом по приглашению Германии, председательствовавшей в ОБСЕ в 2016 г. Необходимо также повысить осведомленность о том, как проблемы безопасности в Азии связаны с повесткой дня ОБСЕ, и активизировать соответствующий диалог. Азиатские региональные организации можно было бы чаще приглашать к участию в мероприятиях ОБСЕ. Ежегодная программа контактной группы и повестка дня ежегодной Азиатской конференции ОБСЕ должны последовательно отражать межинституциональный обмен передовым опытом между ОБСЕ и азиатскими региональными организациями и/или субъектами политики.

Помимо регулярных встреч и ежегодной конференции практическое сотрудничество с партнерами может быть реализовано несколькими способами, в том числе через проекты, семинары и параллельные мероприятия. Германия вместе с другими государствами-участниками и партнерами также выделила средства на проекты партнерства через фонды партнерства, в том числе на участие партнеров в мероприятиях ОБСЕ и молодежную программу профессиональной подготовки для младших дипломатов

из стран-партнеров[35]. Кроме того, различные мероприятия в рамках сотрудничества предлагаются в соответствии с потребностями и интересами, выражаемыми отдельными партнерами, и потенциал на этом направлении остается значительным.

## *Примечания:*

*Эта статья отражает личные взгляды авторов и не обязательно совпадает с официальной позицией ОБСЕ, ее государств-участников и партнеров. В статье рассматриваются события до июля 2017 г.*

**1.** См.: Organization for Security and Co-operation in Europe. Permanent Council. Decision No. 94.PC.DEC/94. 5 December 1995 // http://www.osce.org/pc/20366.

**2.** В 2012 г. Монголия стала одним из государств-участников ОБСЕ.

**3.** До этого азиатские партнеры входили в Средиземноморскую контактную группу, созданную в 1994 г. в соответствии с главой X Будапештского документа СБСЕ. См: СБСЕ. Будапештский документ 1994 г. На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. 21 декабря 1994 г. // https://www.osce.org/ru/mc/39558?download=true.

**4.** Это был девиз Азиатской конференции ОБСЕ 2017 г., прошедшей в Берлине 19-20 июня; см.: OSCE. Office of the Secretary General. Section for External Co-operation. 2017 OSCE Asian Conference on Common Challenges and Common Opportunities. 19-20 June 2017. Federal Foreign Office. Berlin. Consolidated Summary. SEC.GAL/109/17. 27 July 2017 // https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/374029.

**5.** См.: Opening speech by the Special Representative for the OSCE, Gernot Erler. PC.DEL/820/17. 19 June 2017.

**6.** Ситуация несколько легче для средиземноморских партнеров ОБСЕ, которые не только географически ближе, но и более однородны, что упрощает формирование общих приоритетов.

**7.** Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Базель 2014. Декларация министров о сотрудничестве с азиатскими партнерами. MC.DOC/10/14. 5 декабря 2014 г. // https://www.osce.org/ru/mc/149811.

**8.** См.: OSCE. Mongolia hosts OSCE conference on the role of armed and security forces in democratic societies, press release. Ulaanbaatar. 10 March 2015 // http://www.osce.org/fsc/144226; OSCE. The OSCE Asian Partnership for Co-operation: Reflections and Perspectives. 5 November 2015 // http://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/197801.

**9.** В правилах процедуры ОБСЕ 2006 г. говорится, что контактную группу с азиатскими партнерами по сотрудничеству (Азиатскую контактную группу) возглавляет представитель предыдущего председательства. См. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Правила процедуры Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе. MC.DOC/1/06.§V(A)2c. 1 ноября 2006 // https://www.osce.org/ru/mc/22780. Швейцария и Сербия, которые следовали совместной рабочей программе во время своих последовательных председательств в 2014 и 2015 гг., активно участвовали в работе партнерства, особенно в 2015 г., и сохраняют особую приверженность ему. Германия также привержена партнерству и внесла значительный вклад в проекты ОБСЕ; она принимала участие в работе контактной группы задолго до своего председательства.

**10.** См.: OSCE Switzerland 2014. Statement by Didier Burkhalter, President of the Swiss Confederation and Chairperson-in-Office of the OSCE. “Cooperative security à la OSCE: Building bridges in Europe and Asia”.10th Asia-Europe Meeting (ASEM10). “Enhancing Dialogue and Cooperation between Europe and Asia and the Future Directions of ASEM”. Milan. 17 October 2015 // http://www.osce.org/cio/125673.

**11.** В своем выступлении на «Диалоге Шангри-Ла» 2015 г. Председатель Азиатской контактной группы ОБСЕ Дидье Буркхальтер подчеркнул актуальность укрепления диалога по вопросам безопасности между Азией и Европой, а также поддержал подход к глобальным вызовам в области безопасности, основанный на сотрудничестве. См.: International Institute for Strategic Studies (IISS).14th Asia Security Summit. The IISS Shangri-La Dialogue. Special Session 5. Avoiding Military Competition and Arms-Racing in Asia. 30 May 2015. Provisional Transcript // https://www.iiss.org/ en/events/shangri-la-dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2015-862b/special-sessions-315c/session-5-2c9b.

**12.** См.: PC.DEL/1553/15. 16 November 2015.

**13.** См.: OSCE. Office of the Secretary General, Section for External Co-operation. 2016 OSCE Asian Conference. Strengthening Comprehensive Security. Bangkok, Thailand. 6-7 June 2016. Consolidated Summary. SEC.GAL/121/16. 26 July 2016 // http:// www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/280701.

**14.** Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный совет. Решение № 1039 о разработке мер укрепления доверия с целью сокращения рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий. PC.DEC/1039. 26 апреля 2012 г. // https://www.osce.org/ru/pc/90634.

**15.** Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Гамбург 2016 г. Решение № 5/16. Усилия ОБСЕ по сокращению рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий. MC.DEC/5/16.§11. 9 декабря 2016 г. // https://www.osce.org/ru/cio/290396.

**16.** См.: Organization for Security and Co-operation in Europe. Inter-Regional Conference between OSCE and Asian Partners on Cyber/ICT security // http://www.osce.org/secretariat/ 304946. См. также: доклад Велимира Радичевича «Содействие кибербезопасности между государствами: усилия ОБСЕ по снижению рисков конфликтов, связанных с использованием информационно-коммуникационных технологий в контексте глобальной и региональной безопасности». Здесь же, С. 201–212.

**17.** Правила процедуры 2006 г. предоставляют Японии особый статус и права, как это предусмотрено в IV.1 (D)3 и V(A) 7(a), и это регулярно ставится под сомнение другими азиатскими партнерами. Об особом статусе Японии см. также: Дадабаев Т. Развитие японской дипломатии в отношении Центральной Азии после распада Советского Союза // Ежегодник ОБСЕ 2011: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2013. – С. 523-545; Уэта Т. Япония и ОБСЕ // Ежегодник ОБСЕ 1996/1997: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 1998. – С. 403-417.

**18.** См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Правила процедуры Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе. MC.DOC/1/06.§II(C)1.1 ноября 2006 г. // https://www.osce.org/ru/mc/22780. Так как партнеры могут участвовать в большинстве тематических совещаний ОБСЕ, охватывающих все соответствующие темы, заседания Контактной группы должны дополнять эти обсуждения.

**19.** См.: Rolling schedule 2015. PC.INF/2/15. 4 March 2015; Revised tentative work plan for 2016. PC.INF/7/16/Rev.1. 18 April 2016; Rolling schedule 2017. PC.INF/5/17. 12 March 2017.
**20.** См.: OSCE. Office of the Secretary General. Section for External Co-operation. 2017 OSCE Asian Conference on Common Challenges and Common Opportunities. 19-20 June 2017.Federal Foreign Office. Berlin. Consolidated Summary. SEC.GAL/109/17. 27 July 2017 // https://www.osce.org/partners-for-cooperation/asian/374029.
**21.** В документах, принятых на гамбургской встрече Совета министров, партнерам предлагается присоединиться к декларации государств-участников. В них также поощряется добровольное осуществление соответствующих положений, предлагается активизировать диалог по конкретным усилиям и использовать платформу ОБСЕ для дальнейшего рассмотрения соответствующих вопросов и улучшения диалога. См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Гамбург 2016. Декларация о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему. MC.DOC/1/16. 9 декабря 2016 г.; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Гамбург 2016. Решение № 3/16. Роль ОБСЕ в управлении массовым перемещением мигрантов и беженцев. MC.DEC/3/16. 9 декабря 2016 г.; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Гамбург 2016 г. Решение № 4/16. Совершенствование надлежащего управления и повышение взаимосвязанности. MC.DEC/4/16. 9 декабря 2016 г.; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Гамбург 2016 г. Решение № 5/16. Усилия ОБСЕ по сокращению рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий. MC.DEC/5/16. 9 декабря 2016 г. // http:// www.osce.org/event/mc_2016.
**22.** Анализ (ограниченного) взаимодействия ОБСЕ с Афганистаном см. здесь: Арантсасу Пагоага Руис де ля Ийа. Взаимодействие ОБСЕ с Афганистаном: последние события, возможности и вызовы // Ежегодник ОБСЕ 2013: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2016. – С. 315-330; де Бришамбо М.П. Деятельность ОБСЕ в Афганистане // Ежегодник ОБСЕ 2018: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2010. – С. 407-417; Вильке Б. Региональные стратегии в области политики безопасности для Афганистана и соседних с ним государств – новая роль для ОБСЕ? // Ежегодник ОБСЕ 2005: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2007. – С. 389-403; Берри Р.Л. Будущие задачи ОБСЕ // Ежегодник ОБСЕ 2004: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2006. – С. 25-32.
**23.** Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Базель 2014 г. Декларация министров о сотрудничестве с азиатскими партнерами. MC.DOC/10/14. 5 декабря 2014 г. // https://www.osce.org/ru/mc/149811.
**24.** Ряд государств-участников ОБСЕ выступает против включения Пограничного колледжа в единый бюджет ОБСЕ, и эта возможность в настоящее время не обсуждается. Сложившаяся ситуация оказывает сильное влияние на стабильность работы колледжа, который часто называют флагманским проектом ОБСЕ.
**25.** Об Афганистане в региональном контексте Центральной Азии см.: Шик С. Конфликт в Афганистане как источник для усиления влияния для стран Центральной Азии? // Ежегодник ОБСЕ 2014: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2017. – С. 353-368.

**26.** На заседании Азиатской контактной группы в 2016 г. Австралия также представила свои замечания по осуществлению резолюции 1325 Совета безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности. См.: Organization for Security and Co-operation in Europe. Ministerial Council. Hamburg 2016. Report by the Chairperson of the Contact Group with the Asian Partners for Co-operation to the Twenty-Third Meeting of the Ministerial Council. MC.GAL/2/16. 2 December 2016. P.3 // http://www.osce.org/cio/286376.

**27.** В 2018 г. Австралия примет ежегодную Азиатскую конференцию ОБСЕ во второй раз.

**28.** См. приглашение и концептуальный документ, распространенные как C.GAL/108/17/Rev.1, 30 июня 2017 г., и выступление Роберта Маккиннона «Динамика индо-тихоокеанской безопасности» на заседании Азиатской контактной группы ОБСЕ 7 июля 2017 г. PC.DEL/961/17. 11 июля 2017 г.

**29.** Правила процедуры 2006 г. предоставляют Японии особый статус и права, как это предусмотрено в IV.1 (D)3 и V(A) 7(a); Дадабаев. – Там же; Уэта. – Там же.

**30.** См.: Ли С.И. ОБСЕ и Южная Корея // Ежегодник ОБСЕ 2001: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2004. – С. 407-417.

**31.** О региональном сотрудничестве в Азиатско-Тихоокеанском регионе см.: Atanassova-Cornelis E. Northeast Asia's Evolving Security Order: Power Politics, Trust Building and the Role of the EU. IAI Working Papers. 17/04. January 2017; Swaine M.D. et al., Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific Region: a strategic net assessment. Washington, DC, 2015. Morrison C.E. The Asia-Pacific Cooperation Agenda: Moving from Regional Cooperation Toward Global Leadership // AsiaPacific Issues. No. 116. October 2014. PP. 1-6; Gerstl A. The China Factor in Regional Security Cooperation: The ASEAN Regional Forum and the Shanghai Cooperation Organization // ASEAS – Österreichische Zeitschrift für Südostasienwissenschaften. 2/2008. PP. 118-139.

**32.** В рабочем документе, распространенном Швейцарией 16 ноября 2015 г. (PC-DEL/1553/15), также приводились аргументы в пользу расширения сотрудничества с АСЕАН/Региональным форумом АСЕАН. Авторы видели большой потенциал для ОБСЕ в том, чтобы секретариаты и председатели ОБСЕ и АСЕАН вместе с Таиландом как единственным государством-членом АСЕАН, которое также является партнером ОБСЕ, взяли на себя ведущую роль в развитии межинституционального диалога такого рода.

**33.** Секретариат ОБСЕ принял участие в рабочем совещании в Бангкоке. См. Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand. Press Release: Strengthening and Enhancing Cybersecurity Cooperation in the ASEAN Region: Towards an Integrated Approach in Addressing Transnational Crime. 22 June 2017 // http://www.mfa.go.th/main/en/news3/6886/78632-Strengthening-and-Enhancing-Cybersecurity-Cooperat.html.

**34.** См.: Keynote by Dr. Tim Huxley, Executive Director IISS-Asia. OSCE Asian Contact Group Meeting.7 July 2017. PC.NGO/8/17.20 July 2017.

**35.** Фонд партнерства был учрежден в 2007 г. решением Постоянного совета PC.DEC/812 с целью содействия углублению отношений с партнерами путем реализации соответствующих проектов и мероприятий ОБСЕ. См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный совет. Решение № 812. Учреждение Фонда партнерства. PC.DEC/812, 30 ноября 2007. https://www.osce.org/ru/pc/29506.

*Лоик Симоне*

# ОБСЕ и НАТО: «плечом к плечу» в турбулентном мире

## Введение

Из всех международных организаций, действующих в евроатлантическом регионе, ОБСЕ, будучи подлинной «трансатлантической организацией в сфере безопасности»[1], несомненно, имеет наибольшее сходство с НАТО (Организацией Североатлантического договора). Обе организации «родились» в XX веке во времена «холодной войны». Обе прошли глубокую трансформацию и адаптировали свой мандат и режим работы к новым реалиям XXI века, чтобы не потерять актуальность[2]. Обе – каждая своим уникальным путем – разработали стратегии предотвращения конфликтов и урегулирование кризисов[3]. Обе обратили свое внимание на соседствующие с Европой регионы. Обе имеют общих членов – либо непосредственно, либо через «Партнерство ради мира» (ПРМ) НАТО – что, безусловно, помогает держать линии связи открытыми.

Эти две организации являются краеугольным камнем «новой архитектуры безопасности»[4], как это было определено на ноябрьском саммите НАТО в Риме в 1991 г. Обе они работают для достижения общей цели – обеспечения безопасности и содействия развитию демократических ценностей в евроатлантическом и евразийском регионах. Обе принимают решения на основе консенсуса, хотя ОБСЕ и делает это в более крупном масштабе. Обе разделяют один и тот же кооперативный подход к безопасности[5]. Обе пришли к идее – с разницей в несколько лет друг от друга – что «на вызовы, с которыми мы столкнемся в новой Европе, невозможно полноценно ответить лишь в рамках одного

института, что необходимо взаимодействие институтов, связывающих воедино страны Европы и Северной Америки»[6]. В идеале НАТО и ОБСЕ «вместе взятые могли бы составить идеальную всеобъемлющую организацию европейской безопасности» .

В то же время ОБСЕ и НАТО остаются очень разными организациями. Как отметил Генри Киссинджер, концепции коллективной безопасности и альянса «диаметрально противоположны»: в то время как организации коллективной безопасности, такие, как ООН (и ОБСЕ), основываются на общих глобальных интересах, коллективные оборонительные альянсы, такие, как НАТО, предполагают наличие конкретного потенциального противника[7]. Государства-члены Альянса имеют высокую степень интеграции, взаимного доверия и коллективной безопасности и стараются выступать единым фронтом, а также продвигать свои общие интересы. ОБСЕ, напротив, представляет собой большое сообщество с евроатлантическим и евразийским измерениями и включает в себя государства-участников с различным восприятием рисков, угроз и вызовов, с которыми Организации приходится иметь дело. Значительные различия между ОБСЕ и НАТО существуют также с точки зрения управления, финансирования и кадрового обеспечения.

Что ОБСЕ может предложить НАТО на практике?

ОБСЕ, как и предшествующее ей Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), призвана быть уникальным, всеобъемлющим, основанным на определенных ценностях форумом общеевропейской безопасности в ее самом широком смысле, где все государства-участники имеют одинаковый вес. Она может служить естественным фундаментом для стратегического диалога и по-прежнему может обеспечить полезную платформу для государств НАТО при их взаимодействии с Россией и другими партнерами (в том числе Афганистаном, который является азиатским партнером ОБСЕ по

сотрудничеству), а также содействовать инициативам, дополняющим собственные усилия НАТО и ее партнерских структур.

В 2000 г. тогдашний генеральный секретарь НАТО Джордж Робертсон заявил, что «ОБСЕ остается единственной организацией, способной установить стандарты поведения в сфере безопасности посредством выполнения обязательств, которые все государства-участники ОБСЕ берут на себя, когда присоединяются к Организации»[8]. С момента подписания хельсинкского Заключительного акта, Хартии европейской безопасности и последующих ключевых документов ОБСЕ (штаб-квартира Организации находится в Вене) остаётся знаменем демократии и прав человека и хранилищем общих норм, принципов и ценностей, соблюдение которых является одним из основных элементов в архитектуре действительно эффективного сообщества безопасности. ОБСЕ может служить в качестве координационного центра и форума для обмена информацией и обеспечения максимальной прозрачности и синергии.

В связи с тем, что ОБСЕ и НАТО разделяют общие ценности и цели, некоторые нормы могут помочь государствам-участникам ОБСЕ в их усилиях по присоединению к Альянсу, тем самым дополняя Индивидуальный план партнерства с НАТО *(ИПАП)*. Принципы и документы ОБСЕ несколько раз упоминаются в исследовании по вопросам расширения НАТО 1995 г.[9]. Например, Кодекс поведения ОБСЕ, касающийся военно-политических аспектов безопасности[10], соответствует требованиям, предъявляемым к кандидатам на вступление в НАТО, включая, например, демократический контроль над вооруженными силами[11]. В Черногории ОБСЕ сотрудничала с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) для того, чтобы реализовать программу демилитаризации Черногории *(MONDEM)*, которая сыграла важную роль в процессе присоединения Черногории к НАТО. Черногория стала членом Альянса 5 июня 2017 г.

В некоторых регионах Организация имеет значительно более плотную сеть контактов, чем НАТО. В частности, полевые операции ОБСЕ в Центральной Азии[12] особенно эффективно выполняют функцию помощи принимающим странам в реагировании на возникающие транснациональные угрозы и вызовы и предлагают возможности для более тесного сотрудничества ОБСЕ и НАТО на местах, если государства-участники этого хотят.

Как и Европейский союз, НАТО может работать как вместе с ОБСЕ, так и внутри неё. При разумном управлении ОБСЕ способна эффективно дополнить потенциал НАТО и активизировать усилия Альянса по содействию долгосрочной безопасности и стабильности. И, наоборот, НАТО может дополнять усилия ОБСЕ. В то же время страны-члены НАТО, которые составляют более половины из 57 государств-участников ОБСЕ, могут помочь определить будущее ОБСЕ, действуя внутри самой Организации. Для этого организовываются совещания стран-членов НАТО в ОБСЕ, когда послы 29 стран-членов НАТО, которые также являются государствами-участниками ОБСЕ, собираются каждую среду в полдень в Вене, чтобы скоординировать свою политику по вопросам первостепенной важности (Форум по сотрудничеству в области безопасности, Договор об обычных вооруженных силах в Европе, Договор по открытому небу и др.).

На Стамбульской встрече ОБСЕ на высшем уровне 1999 г. было принято решение о создании Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве. Эту платформу обычно рассматривают как «правовую основу» для взаимодействия ОБСЕ и НАТО, поскольку она была призвана определить общие принципы и условия сотрудничества с другими международными организации, разделяющими «ценности» ОБСЕ[13]. Но хотя эта инициатива и создала новые возможности для сотрудничества между НАТО и ОБСЕ, общая история двух организаций началась задолго до того, и платформа лишь формализовала плодотворное сотрудничество этих организаций.

## ОБСЕ и НАТО с 1990 по 2015 гг.: Два ключевых элемента европейской архитектуры без-опасности

НАТО и ОБСЕ часто рассматриваются как соперники в борьбе за доминирование. Терренс Хопман, бывший научный сотрудник Центра Вильсона, хорошо помнит эволюцию СБСЕ в начале 1990-х гг., ее превращение в полноценную организацию в 1995 г., а также те полномочия и инструменты, которые были даны ОБСЕ и в значительной степени напоминали эволюцию НАТО как инструмента европейской безопасности[14]. Начиная с готовности Альянса оказывать полную поддержку ОБСЕ в 1990-е гг. и заканчивая участием НАТО в миротворческих операциях под руководством ОБСЕ, взаимодействие меж-ду этими двумя организациями, начиная с их совместного участия в действиях в Косово, эволюционировало в сторону более сбалансированных – и более дистанцированных – отношений. Косово наряду с расширением НАТО на Восток, явно, способствовало «кризису идентичности» ОБСЕ.

## «Сильное СБСЕ – в интересах Альянса»[15]

Хельсинкский документ 1992 г. предусматривал «центральную роль» СБСЕ/ОБСЕ в «содействии процессу перемен в [евроатлантическом] регионе и управлении этим процессом»[16]. Как же НАТО отреагировала на это заявление?

В 1990-е гг. НАТО и СБСЕ/ОБСЕ все чаще ссылались друг на друга, с точки зрения норм, стандартов поведения и инструментов управления безопасностью. НАТО, европейская интеграция и СБСЕ рассматривались как «три

ключевых [взаимодополняющих] элемента европейской архитектуры»[17], «основывающейся на принципах и положениях Хельсинкского Заключительного акта и Парижской хартии»[18]. Начиная с самых ранних предложений по институционализации процесса СБСЕ, страны-члены НАТО были на передовой в том, что касалось предоставления СБСЕ/ОБСЕ оперативных возможностей.

На встрече в Брюсселе 19 декабря 1991 г., вскоре после распада Советского Союза, министры иностранных дел стран-членов НАТО выразили готовность сделать «собственный коллективный опыт [НАТО] доступным для СБСЕ»[19]. В то время союзники оставались «полностью привержены СБСЕ как политическому процессу»[20]. В частности, НАТО поддержала потенциал СБСЕ в области предотвращения конфликтов, урегулирования кризисов и мирного разрешения конфликтов посредством соответствующих средств, таких, как создание надлежащим образом структурированного механизма экстренных консультаций и укрепления Центра по предотвращению конфликтов[21]. На Мадридском саммите в июле 1997 г., где речь шла о рождении «новой Европы», лидеры НАТО подтвердили свою приверженность «дальнейшему укреплению ОБСЕ как региональной организации в соответствии с Главой 8 Устава Организации Объединенных Наций и как основного инструмента предотвращения конфликтов, укрепления безопасности на основе сотрудничества и развития демократии и прав человека»[22].

«Партнерство ради мира», созданное в 1994 г., также рассматривалось как инициатива, дополняющая и поддерживающая деятельность СБСЕ/ОБСЕ. Даже Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора 1997 г. поставил ОБСЕ в центр взаимоотношений между этими двумя акторами: «Россия и НАТО будут содействовать

укреплению ОБСЕ, включая дальнейшее развитие ее роли в качестве основного инструмента превентивной дипломатии, предотвращения конфликтов, урегулирования кризисов, постконфликтного восстановления и регионального сотрудничества в области безопасности, а также укреплению ее оперативных возможностей по осуществлению этих задач»[23].

В теории, расширение НАТО также подразумевало сохранение ключевой роли ОБСЕ в архитектуре европейской безопасности. Исследование по вопросам расширения НАТО 1995 г. признало уникальную роль ОБСЕ: «В качестве наиболее всеобъемлющего института в архитектуре европейской безопасности ОБСЕ играет ключевую роль в поддержании безопасности поверх разделительных линий в Европе, в связи с чем необходимо продолжать укреплять ее [Организацию] вне зависимости от расширения НАТО»[24]. Исследование предложило свое видение архитектуры европейской безопасности, в которой НАТО и ОБСЕ будут действовать совместно: «в своей деятельности ОБСЕ и НАТО дополняют друг друга и усиливают друг друга. (…) Укрепление ОБСЕ, расширение НАТО, активная деятельность Совета Североатлантического сотрудничества (ССАС) и инициативы «Партнерство ради мира» наряду с другими форумами являются взаимодополняющими составляющими широкой, инклюзивной архитектуры европейской безопасности и содействуют цели неделимой Европы»[25].

В 1990-х гг. такое обязательство со стороны Альянса укрепило надежды на «торжество многосторонности». Эксперты даже заговорили о возможности слияния НАТО и ОБСЕ в «Альянс Северного полушария», который должен был представлять собой своего рода идеальную комбинацию «мягкой» и «жесткой» силы[26] и мог бы использовать всеобъемлющий спектр инструментов для предотвращения кризисов и постконфликтного восстановления[27].

## От Боснии и Герцеговины до бывшей югославской Республики Македония: «золотой век» сотрудничества между НАТО и ОБСЕ

Отношения между НАТО и ОБСЕ укреплялись в процессе работы на местах, а в 1990-х гг. они также расширились в результате практического сотрудничества в рамках операций по поддержанию мира.

## Неудачная попытка внести вклад в операции по поддержанию мира под руководством СБСЕ/ОБСЕ

Генеральный секретарь НАТО еще в ноябре 1991 г. предполагал, что «Альянс вполне мог бы использовать свои логистические и разведывательные ресурсы и даже силы быстрого реагирования в операциях по поддержанию мира или миссиях наблюдателей под мандатом СБСЕ или Организации Объединенных Наций»[28]. Действительно, война в Персидском заливе в 1991 г. вызвала дискуссию о том, могут ли ресурсы Альянса быть доступны союзникам, задействованным в предотвращении или урегулировании конфликтов, когда сама НАТО формально не принимает в этом участия. Преобразование СБСЕ в формат регионального соглашения по смыслу Главы 8 Устава Организации Объединенных Наций на встрече на высшем уровне в Хельсинки в 1992 г. способствовало такому подходу. Главы государств и правительств СБСЕ оценили тот факт, что НАТО «предложила практическую поддержку деятельности СБСЕ»; они также приветствовали «готовность [ЕС, НАТО и ЗЕС] содействовать деятельности СБСЕ по

поддержанию мира, в том числе путем предоставления своих ресурсов»[29]. Такой вклад НАТО может принимать различные формы: «материальный или нематериальный вклад Альянса в рамках операций СБСЕ по поддержанию мира; предоставление ресурсов Альянса для операций по поддержанию мира; и/или поддержка Альянсом участия отдельных союзников в операциях по поддержанию мира»[30]. В 1993 г. представители Специальной группы Совета Североатлантического сотрудничества в области поддержания мира, в которой СБСЕ/ОБСЕ приняла активное участие, достигли взаимопонимания[31]. В целом, эти события «создали впечатление у многих наблюдателей, что СБСЕ может иметь мандат на операции НАТО, которые не подпадают под статью 5 Устава Альянса»[32]. В какой-то момент даже высказывались предложения, что ОБСЕ могла бы взять под контроль «Партнерство ради мира» НАТО[33]. Основополагающий акт Россия-НАТО отразил эту тенденцию: оба партнера договорились планировать, готовить и проводить «совместные операции, включая миротворческие операции, в каждом конкретном случае, под руководством Совета Безопасности ООН или под ответственностью ОБСЕ»[34].

Стоит отметить, однако, что это так и не было реализовано в оперативной деятельности и что позднее Альянс отошел от основанной на мандатах модели управления в сфере безопасности в сторону создания собственного потенциала в сфере кризисного урегулирования. В результате, НАТО не оказывает непосредственную поддержку деятельности ОБСЕ, а лишь содействует безопасности, материально-техническому обеспечению и информационно-коммуникационным мероприятиям ОБСЕ на территориях, где были развернуты силы Альянса.

## Сотрудничество вместо конкуренции, синергия вместо иерархии: разделение труда на Балканах

В отличие от «напрасной конкуренции, которая характеризовала деятельность институтов, занимающихся обеспечением безопасности на ранних стадиях конфликта в бывшей Югославии»[35], более позднее сотрудничество между ОБСЕ и НАТО на Балканах представляет собой хороший пример «взаимодополняющих мероприятий».

– Сотрудничество на местах началось в Боснии и Герцеговине, где Силы по выполнению соглашения НАТО (СВС), а затем, международные Силы по стабилизации (СПС) оказывали жизненно важную поддержку деятельности ОБСЕ на местах. В то время как на НАТО был возложен военный мандат в соответствии с Приложением 1А Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине (широко известном как Дейтонские соглашения) от 14 декабря 1995 г., ОБСЕ было поручено новое сложное задание, требующее задействования всего её невоенного потенциала и охватывающее полный спектр мероприятий по построению демократии (в том чис-ле наблюдение за подготовкой и проведением свободных и справедливых выборов), а также подразумевающее соблюдение положений о разоружении[36]. При выполнении этих задач, СВС/СПС и Миссия ОБСЕ (в частности, Центр совместных операций миссии (ЦСО)) наладили активное практическое сотрудничество, для чего обе стороны выделили специалистов по коммуникациям с целью координации и информационного обмена. Консультации НАТО и ОБСЕ привели к тому, что Северо-атлантический совет (САС) поручил СВС обеспечить приоритетную поддержку ОБСЕ в планировании и проведении выборов в Боснии и Герцеговине 14 сентября 1996 г. путем создания безопасных условий для этих выборов, в частности в том,

что касалось планирования, материально-технического обеспечения и связи. Этот вид сотрудничества был вновь реализован в апреле 2000 г. в ходе муниципальных выборов и затем в ноябре 2000 г. в ходе всеобщих выборов. Персонал СПС также участвовал в подготовке брифингов по текущей ситуации и тренингах о минной опасности, организованных для наблюдателей за выборами ОБСЕ. Коммуникационные группы СПС были развернуты в ЦСО и во всех региональных центрах и отделениях ОБСЕ на местах с тем, чтобы обеспечить актуальные консультации и прямую связь с локальными институтами СПС и их штаб-квартирой.

В то время как ответственность за осуществление практически всех непринудитель-ных аспектов Дейтонских соглашений была возложена на ОБСЕ, в первую очередь, из-за отсутствия других альтернатив[37], постдейтонская Босния показала хороший пример разделения труда между НАТО и ОБСЕ. Достигнутый при поддержке других международных организаций успех ОБСЕ в создании более безопасной среды позволил последовательно сократить масштабы деятельности СВС/СПС. Их усилия были завершены в 2005 г., открыв путь многонациональным Силам Европейского союза (СЕС).

– Косово подняло сотрудничество между ОБСЕ и НАТО на более высокий уровень. В 1998-1999 гг. перед этими двумя организациями были поставлены дополнительные задачи в сфере проведения проверок в Косово, касающиеся соблюдения всех требований резолюции Совета Безопасности ООН (СБ ООН) 1199 (1998). Организации начали свое творческое сотрудничество в очень непростых условиях. Контрольная миссия ОБСЕ в Косово (КМК), созданная в октябре 1998 г. и включавшая в себя 2000 невооруженных наблюдателей, осуществляла свою деятельность под защитой НАТО (в том числе под контролем воздушной разведывательной миссии *Eagle Eye,* состоявшей из небоевых разведывательных платформ НАТО, а также

пилотируемых разведывательных платформ малой и средней высоты и руководимых Альянсом сил эвакуации. И те, и другие были расформированы после безопасного вывода наблюдателей ОБСЕ из Косово, когда в марте 1999 г. началась операция «Союзная сила»). Координационный центр по проверке в Косово, созданный в Курманово, в бывшей югославской Республике Македония (БЮРМ), играл важную роль в сотрудничестве, планировании, координации и обмене информацией КМК ОБСЕ со штаб-квартирой в Приштине[38]. В 1999 г., когда прекратились 78-дневные воздушные бомбардировки, принятие резолюции СБ ООН 1244 открыло новый этап сотрудничества. На этом этапе ОБСЕ получила более полный мандат и больше ресурсов для работы в области институционального строительства: таким образом, миссия ОБСЕ в Косово (ОМИК) стала «третьей опорой» миссии ООН в Косово (МООНК).

Как в процедурном, так и в оперативном плане тесное взаимодействие между этими двумя организациями [НАТО и ОБСЕ] надо оценить как успешное, характеризующееся хорошими рабочими отношениями, взаимными визитами, необычной степенью открытости и беспрецедентной степенью сотрудничества. Во время фазы наращивания КМК вклад НАТО был своевременным и значимым. В период разочарования и замешательства после вывода КМК 20 марта 1999 г. моральная и материальная поддержка НАТО была очень ценной и востребованной. Многие офицеры НАТО, развернутые в рамках миссии в Косово «Силы для Косово» (СДК) получили бесценный опыт и знания, работая в КМК как гражданские наблюдатели, где они оценили значимость ОБСЕ и ее усилия по строительству демократии в постконфликтном восстановлении.

Сегодня НАТО и ОБСЕ остаются стабилизирующим фактором в Косово. ОБСЕ играет центральную роль в создании демократических институтов и стремится установить стабильный порядок, при котором этнические общины Косово смогли бы восстановить позитивные отношения друг с другом. В то же время присутствие

НАТО в Косово, даже после сокращения численности и значительной реструктуризации СДК в 2011- 2012 гг., гарантирует безопасность, необходимую для продвиже-ния вперед. Реагируя на просьбу Генерального секретаря ОБСЕ, НАТО в очередной раз оказала помощь сотрудникам ОБСЕ в содействии муниципальным выборам в четырех северных муниципалитетах Косово 3 декабря 2013 г. в качестве третьей реагирующей стороны наряду с Миссией ООН в Косово (МООНК) и специальной миссией ЕС (ЕВЛЕКС). Успешное сотрудничество, в том числе, наблюдалось в контексте постепенной передачи ответственности СДК за обеспечение безопасности на религиозных объектах и объектах культурного наследия в Косово местной полиции, а также в области подготовки полицейских[39].

– Сотрудничество между НАТО и ОБСЕ в бывшей югославской Республике Македония укрепило их способность совместно реагировать на кризисы и продемонстрировало новый комплексный подход к предотвращению конфликтов. В 2000-2001 гг. коллективные и скоординированные усилия НАТО и ОБСЕ внесли значительный вклад в предотвращение тяжелого кризиса в этой стране, не только благодаря посредничеству при заключении временных соглашений о прекращении огня, но и за счет успешной попытки убедить власти в Скопье отказаться от объявления войны в пользу политического решения. 26 июля 2001 г. Хавьер Солана, верховный представитель ЕС по общей внешней политике и политике безопасности, и Генеральный секретарь НАТО Джордж Робертсон в сопровождении Действующего председателя ОБСЕ, министра иностранных дел Румынии Мирчи Джоанэ, спешно отправились в Скопье, заявив, что НАТО, ЕС и ОБСЕ будут оказывать помощь в реализации политического рамочного соглашения, которое, в конечном итоге, было подписано 13 августа в Охриде. В соответствии с этим соглашением, Североатлантический совет санкционировал развертывание 3500 военнослужащих, принявших участие

в операции «Богатый урожай» с тем, чтобы в течение 30 дней провести демобилизацию Армии национального освобождения, а также собрать и уничтожить добровольно сданное оружие[40]. После завершения операции «Богатый урожай» и в соответствии с решением, принятым на заседании Постоянного совета ОБСЕ от 29 сентября 2001 г. в целях дальнейшего укрепления контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта, НАТО – по запросу из Скопье – согласилась оставить в стране значительно меньший по масштабу военный контингент (операция «Янтарная лиса»). Смысл этой операции заключался, в основном, в поддержке наблюдателей ЕС и ОБСЕ, перед которыми были поставлены такие задачи, как укрепление доверия, подготовка сотрудников полиции и предоставление отчетов по гуманитарным вопросам. В случае необходимости в рамках операции предоставлялись возможности для экстренной медицинской эвакуации, обезвреживания взрывоопасных боеприпасов, а также спасения международных наблюдателей из опасных ситуаций в тех случаях, когда правительству БЮРМ не удавалось сделать это собственными силами[41]. После 2001 г. ключевые игроки в сфере безопасности (ЕС и США в качестве гарантов Охридского рамочного соглашения, а также НАТО и ОБСЕ) продолжали встречаться на регулярной основе, чтобы проводить обсуждения, обмениваться информацией и, в случае необходимости, предпринимать совместные действия (в виде совместных встреч с ключевыми акторами или совместных заявлений) по вопросам, связанным с политической ситуацией и/или ситуацией в сфере безопасности в принимающей стране. С 14 февраля 2013 г. руководство миссии Европейского Союза, Бюро по связи и взаимодействию НАТО, ОБСЕ и посольство США в Скопье призвали все стороны усилить политический диалог, чтобы сосредоточиться на стратегических приоритетах государства и выдвинуть на передний план интересы страны и ее граждан[42]. В недалёком прошлом совместное заявление об инцидентах,

которое они представили в парламенте в Скопье 2 мая 2017 г., также возымело определенный эффект[43].

В дополнение к этой превентивной дипломатии, НАТО и ОБСЕ сотрудничают в рамках Охридского процесса по пограничному контролю, запущенного в мае 2003 г. при участии ЕС и Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы (ПСЮВЕ)[44].

– Осенью и зимой 2000 г. региональная напряженность грозила перекинуться из Косово в Прешевскую долину в Южной Сербии, где в основном проживают этнические албанцы. Вместе с НАТО ОБСЕ удалось разрядить напряженную обстановку, поспособствовав поддержанию диалога, развитию местного самоуправления, а также проведению реформ, в том числе в сфере охраны общественного порядка[45].

Можно ли сказать, что деятельность НАТО затмила ОБСЕ на Балканах?[46] Или еще хуже, как утверждает Россия, что в 1999 г. ОБСЕ была «инструментализирована» НАТО[47] и что Организация имеет «слабые позиции в институциональном разделении труда»[48]? Правда ли, что в Косово ОБСЕ играла роль «заместителя шерифа»[49] при НАТО, а в Македонии в 2001 г. – роль «служанки»?[50] На самом деле, всё наоборот: сочетание «мягкой силы» ОБСЕ и «жесткой силы» НАТО показало себя эффективным в борьбе с вызовами в сфере безопасности, появившимися в Европе после «холодной войны». НАТО смогла принести стабильность и мир – сначала в Боснию и Герцеговину, а затем в Косово – дав ОБСЕ возможность продвинуться вперед и создать основу для развития современных демократических государств. Что касается ОБСЕ, то поддержка со стороны сил и инфраструктуры НАТО имела решающее значение, позволив ей играть важную роль «мягкой силы».

Учитывая вышесказанное, стоит сделать два замечания. Во-первых, конец войны в бывшей Югославии ознаменовал

конец идеи о том, что Североатлантический альянс может быть, по крайней мере, в теории подчинен ОБСЕ. НАТО утвердилась как организация, играющая центральную роль в сфере безопасности и обороны в Европе, как «первая среди равных»[51]. Во-вторых, начало бомбардировок бывшей республики Югославия сделало сотрудничество ОБСЕ с НАТО предметом споров в ПС ОБСЕ, положив начало периоду относительного разочарования между двумя сторонами и их членами (НАТО)/государствами-участниками (ОБСЕ).

## Разочарование 2000 г.: ОБСЕ в центре бурных отношений между НАТО и Российской Федерацией

Стратегические концепции НАТО 1991 и 1999 гг. четко прописали её видение роли ОБСЕ в архитектуре евроатлантической безопасности. Стратегическая концепция 1999 г., принятая в разгар интервенции в Косово, трижды упоминает ОБСЕ и посвящает ей целый абзац[52]. Напротив, в стратегической концепции, принятой главами государств и правительств на саммите НАТО в Лиссабоне в 2010 г. нет ни слова об Организации[52]. Как следует интерпретировать это явное снижение интереса Альянса к ОБСЕ за несколько недель до встречи на высшем уровне в Астане, где 56 государств - участников вновь озвучили свою приверженность «видению свободного, демократического, общего и неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока»? Неужели ОБСЕ потеряла свою актуальность для НАТО в течение одного десятилетия?

Ответ на этот вопрос – явно отрицательный – связан с «российским фактором в кризисе ОБСЕ»[54]. Встречи Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе

(СБСЕ) 1972-1975 гг. проходили на фоне интенсивного соперничества между советским и американским блоками. Исследователи показали, что с самого начала своего существования ОБСЕ находилась на стыке различных подходов – между Россией, с одной стороны, и Соединенными Штатами и их союзниками, с другой. Растущая озабоченность Москвы по поводу политики НАТО на заре XXI века поставила ОБСЕ, дискуссионный форум, полноправным членом которого является Россия, в щекотливую ситуацию.

## Расширение НАТО: слон в комнате

Тема расширения НАТО и ее роли в операциях по поддержанию мира доминировала в европейской дискуссии на протяжении большей части десятилетия[55]. 20 лет назад «клуб НАТО» включал в себя 16 членов. После четырех волн расширения в 1999 г. (Чехия, Венгрия и Польша), 2004 г. (Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Румыния, Словакия и Словения), 2009 г. (Албания и Хорватия) и 2017 г. (Черногория) НАТО включает в себя уже 29 членов. Семь из них являются бывшими союзниками СССР, и три – бывшими республиками СССР. Североатлантический альянс также выстроил особые партнерские отношения с другими бывшими советскими республиками. С 9 июля 1997 г., вскоре после подписания Основополагающего акта Россия-НАТО, на заседании Североатлантического совета в Мадриде была подписана Хартия об особом партнерстве между НАТО и Украиной[56], а в 2002 г. на министерской встрече Украина-НАТО в Праге был принят соответствующий План действий[57]. Что касается Грузии, то с ней был разработан целый ряд совместных проектов, в том числе Центр совместного обучения и оценки НАТО-Грузия *(JTEC),* открытый 27 августа 2015 г., логистический центр и военное училище[58].

Протест России против расширения НАТО на Восток, которое, как заявлял разгневанный Борис Ельцин в 1995 г., раздует «пламя войны по всей Европе»[59], и, в частности, «проблематичные» предложения о расширении членства в НАТО на Грузию и Украину, сделанные на Бухарестском саммите НАТО в 2008 г.[60], стали постоянным фактором российской внешней политики. По мнению Вольфганга Цельнера, это самый значимый повод для негативной позиции России в ОБСЕ[61]. К 1999 г., после приема трех новых членов и начала операции НАТО в Косово, опрос общественного мнения показал, что 66% населения России считают расширение НАТО вредным для России[62].

Стоит отметить, что расширение НАТО всегда было существенным раздражителем в отношениях России с Западом, что нашло свое отражение и в дискуссиях в рамках ОБСЕ.

## Некоторые очевидные последствия для ОБСЕ

«Не нужно быть очень проницательным, чтобы заметить, что расширение Европейского Союза и НАТО (...) влияет на отношения между этими структурами и ОБСЕ и, следовательно, на эффективность самой Организации и ее способность выполнять свои обязательства»[63]. Виктор-Ив Гебали считает, что расширение Европейского Союза и НАТО является одним из трех основных факторов, объясняющих нынешний кризис ОБСЕ[64]. Действительно, расширение НАТО часто рассматривается как основополагающая причина конфликтов, которые в последнее время стали ключевыми вызовами для ОБСЕ, например, конфликт августа 2008 г. в Грузии[65] или нынешний кризис в Украине и вокруг нее[66]. Процесс расширения также влечет за собой прямые последствия для работы ОБСЕ в первом измерении. Сюда,

например, относятся приостановление Россией своего участия в ДОВСЕ в 2007 г.[67] или предложение президента РФ Дмитрия Медведева о заключении нового Договора о европейской безопасности два года спустя[68]. И то, и другое отражает российскую критику «НАТО-центризма» в архитектуре европейской безопасности[69]. Александра Гечу отмечает, что напряженность в отношениях между Россией, с одной стороны, и Соединенными Штатами и их союзниками, с другой, – в связи с расширением НАТО («агрессивной экспансии», как она это называет) – «еще более осложнила и без того непростую ситуацию в рамках ОБСЕ, в связи с чем Организации стало значительно труднее решать свои проблемы и достигать требуемого консенсуса между государствами-участниками с тем, чтобы на этой основе утвердиться (возродиться) в качестве более влиятельного игрока в области безопасности». Гечу заключает: «Иными словами, проблемы, связанные с динамикой расширения НАТО показывают, что в некоторых случаях Альянс и ОБСЕ частично подорвали позиции друг друга»[70].

НАТО не только растет географически, но и значительно расширяет свои полномочия, выходя «за пределы своей сферы» и принимая на себя функции в области безопасности, которые изначально относились к ОБСЕ (например, демократический контроль над вооруженными силами, полицейская деятельность, строительство демократических институтов, энергетическая безопасность и т.д.). Таким образом, НАТО становится менее функционально специализированной и все более похожей на ОБСЕ[71]. Через «Партнерство ради мира» НАТО взяла на себя реализацию ранее относящихся к ОБСЕ программ по содействию гражданскому контролю над вооруженными силами и по подготовке кадров для операций по поддержанию мира. Эволюция НАТО от организации коллективной обороны к многоцелевой организации в области безопасности находит свое отражение в комплексном подходе Альянса, который был официально представлен на саммите в Риге в ноябре 2006 г. Эта трансформация Альянса в «глобальную НАТО»[72]

изменила среду для ОБСЕ, поставила под вопрос ее актуальность и снизила значимость ее широкого членства.

## Североатлантический альянс остается «угрозой» для Российской Федерации и наоборот

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации 2015 г. не отличается двусмысленностью: «Наращивание силового потенциала Организации Североатлантического договора (НАТО) и наделение ее глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, активизация военной деятельности стран блока, дальнейшее расширение альянса, приближение его военной инфраструктуры к российским границам создают угрозу национальной безопасности»[73]. Хотя после распада Советского Союза НАТО пыталась рассматривать преемника СССР не как противника, а как партнера по сотрудничеству, традиционный образ Альянса как врага и соперника позже вернулся в Россию. В дополнение к тому, что НАТО осуществляла «планомерное, ползучее расширение альянса на «восток», которое обернулось углублением разделительных линий в Европе и подпитывало привычные инстинкты холодной войны»[74], НАТО также предприняла вооруженное вмешательство в Сербии с тем, чтобы решить вопрос Косово. Это, с точки зрения России, усилило чувство ущемления её национальных интересов.

Тесная связь между НАТО и Соединенными Штатами укрепила это ощущение «новой холодной войны»[75]. После некоторых первоначальных достижений политика «перезагрузки», реализуемая президентом США Бараком Обамой и нацеленная на улучшение американо-российских отношений в 2009 г., зашла в тупик вследствие растущих трений по поводу ситуации в Ливии, гражданской войны в

Сирии, дела Сноудена и других конфликтных тем. В 2014 г. разрыв между набирающей силу Россией и Западом стал еще шире вследствие кризиса в Украине и вокруг нее.

1 апреля 2014 г. министры иностранных дел стран НАТО приняли решение приостановить все практическое гражданское и военное сотрудничество между НАТО и Россией, хотя поддержание политического диалога в Совете Россия-НАТО продолжалось по мере необходимости. Россию уже рассматривали не «как партнера, а скорее как противника»[76]. В начале марта 2014 г. Польша и страны Балтии запросили экстренное заседание Совета НАТО в соответствии со статьей 4 для обсуждения российской угрозы. Кроме того, на саммите в Уэльсе в том же году лидеры НАТО решили укрепить восточный фланг Альянса. Для того, чтобы повысить надёжность гарантий, закреплённых в статье 5, НАТО одобрила План действий по обеспечению готовности, направленный на сокращение времени реакции её сил в случае угрозы. Для облегчения развертывания сил быстрого реагирования и других военных формирований Альянс принял решение разместить необходимые ресурсы, оборудование и специалистов по логистике на территории Польши, Эстонии, Латвии, Литвы и Румынии[77]. 10 июля 2017 г. Генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг, открывая заседание Комиссии Украина-НАТО, подтвердил «солидарность Альянса с Украиной и твердую поддержку суверенитета и территориальной целостности этой страны», а также раскритиковал «агрессивные действия» России[78].

Новое противостояние между Россией и Западом не только испортило отношения между США/НАТО и Москвой; оно может нанести – и, очевидно, уже нанесло – серьезный вред в контексте широкого круга международных проблем, в том числе тех, которые обсуждались в рамках ОБСЕ. «Напряженные отношения между США и членами ЕС/НАТО, с одной стороны, и Россией, с другой стороны, выражаются в постоянных разногласиях относительно того, какими должны быть приоритеты работы Организации. Это приводит к спорам по поводу создания миссий и операций

на местах и предоставления им тех или иных мандатов, а также к разногласиям в бюджетных вопросах. Раскол осложняет проведение существенных институциональных реформ и даже делает его невозможным (...)»[79].

В заключение этой главы интересно отметить, что отношения между НАТО и ОБСЕ все еще рассматриваются с точки зрения конкуренции и иерархии. Как заявил недавно один азиатский эксперт, «во время «холодной войны» НАТО занимала центральное место, когда речь шла о традиционном ведении войны, в то время как ОБСЕ играла поддерживающую роль. Но в период после окончания «холодной войны», в условиях нетрадиционной войны XXI века и новых вызовов безопасности, важно учитывать сдвиг парадигмы, где ОБСЕ должна быть в центре внимания, а НАТО играть вспомогательную роль. Диалог, укрепление доверия и урегулирование кризисов – а не военная сила – должны быть главными элементами современной дипломатии. Запад должен прибегать к НАТО только тогда, когда дипломатия ОБСЕ не работает»[80]. Тем не менее, ни это нежелание рассматривать НАТО и ОБСЕ в качестве равноправных партнеров, ни повестка дня, основанная на отказе от иллюзий, после «холодной войны», не помешали этим двум организациям сохранить прочные, стабильные и прагматичные отношения, а также оказывать друг другу техническую поддержку и взаимодействовать на уровне персонала.

## ОБСЕ и НАТО в 2017 г.: зрелые и взаимодополняющие отношения

В результате реакции на кризис в Украине и вокруг нее ОБСЕ оказалась в центре внимания и стала более заметной для Брюсселя. Как указывает Пал Дунаи, это, несомненно, укрепило связи между Альянсом и некоторыми

государствами-участниками ОБСЕ, которые, справедливо или нет, рассматривают происходящие события как первый эпизод в череде российских территориальных притязаний[81].

Альянс «приветствовал быстрое развертывание Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ, которая должна иметь возможность беспрепятственно осуществлять свою деятельность и получать доступ во все регионы Украины, чтобы реализовать свой мандат»[82]; в дальнейшем он осуждал создание препятствий работе миссии и нападения на наблюдателей ОБСЕ[83]. Члены НАТО входят в число стран, внесших крупный вклад в работу миссии, как за счет финансирования, так и человеческих ресурсов. В то же время Альянс укрепил связи с Украиной[84].

В июне 2016 г. Генеральный секретарь Столтенберг, утверждая, что расширенное присутствие НАТО в Вене внесет вклад в активное продвижение и укрепление связей между НАТО и ОБСЕ, назначил своим представителем в ОБСЕ опытную сотрудницу штаб-квартиры НАТО Эйрини Лемос-Маниати.

Как заявили главы государств и правительств стран НАТО на саммите в Стамбуле в 2004 г., «у ОБСЕ и НАТО во многом взаимодополняющие обязанности и общие интересы — как функционально, так и географически»[85]. По прошествии более чем десятилетия это утверждение более истинно, чем когда бы то ни было.

## Регулярные доверительные обмены на политическом уровне и на уровне персонала

Хотя ОБСЕ и НАТО не заключали соглашения о сотрудничестве, которое определило бы их взаимодействие и сферы сотрудничества, перекрестное представительство позволяет обеим организациям быть полностью

осведомленными о деятельности и сравнительных преимуществах друг друга.

Генеральные секретари НАТО трижды выступали перед Постоянным советом ОБСЕ. Джордж Робертсон делал это дважды (2 ноября 2000 г.[86] — первый случай, когда Генеральный секретарь НАТО выступал перед Постоянным советом, — и 6 ноября 2003 г.[87]), а Яап де Хооп Схеффер — один раз (3 ноября 2005 г.[88]). Кроме того, Андерс Фог Расмуссен произнес речь на открытии Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности 2011 г.[89], а Стамбульская встреча на высшем уровне 1999 г., на которой к участникам обратился Робертсон, стала первым случаем такого выступления Генерального секретаря НАТО[90], хотя еще раньше его предшественник Хавьер Солана произнес речь во время рабочего завтрака для глав государств и правительств на встрече на высшем уровне ОБСЕ в Лиссабоне 2 декабря 1996 г.[91]. Другие высокопоставленные персоны также часто посещают мероприятия ОБСЕ. Так, например, Верховный командующий Объединенными силами НАТО в Европе, генерал морской пехоты США Джеймс Л. Джонс выступал перед Постоянным советом ОБСЕ 14 сентября 2003 г. Первая женщина на посту заместителя генерального секретаря Альянса Роуз Гетемюллер посетила заседание Совета министров в Гамбурге в декабре 2013 г. вскоре после своего назначения.

Хотя ОБСЕ обычно не приглашают в качестве участника или наблюдателя на саммиты НАТО и встречи на министерском уровне, саммит в Уэльсе в 2014 г. стал исключением. 5 сентября 2014 г. Действующий председатель ОБСЕ министр иностранных дел Швейцарии Дидье Буркхальтер[92] и Генеральный секретарь Ламберто Заньер наряду с Верховным представителем ЕС по иностранным делам Кэтрин Эштон и Генеральным секретарем Совета Европы Турбьёрном Ягландом смогли принять участие в мероприятии, организованном правительством Великобритании на полях саммита и

посвященном последствиям кризиса в Украине и вокруг нее для безопасности в Европе в целом.

За много лет посещение штаб-квартиры НАТО Действующим председателем ОБСЕ и его выступление перед Североатлантическим советом стало своеобразной традицией, как, например, визит Специального представителя федерального правительства Германии по вопросам председательства Германии в ОБСЕ Гернота Эрлера 27 января 2016 г.[93], или визит руководителя Целевой группы по вопросам председательства Австрии в ОБСЕ Флориана Раунига вместе со специальным представителем Действующего председателя ОБСЕ послом Кристианом Штрохалем 22 февраля 2017 г. В случае необходимости Действующий председатель может и в дальнейшем проводить брифинги для Альянса в отдельных случаях по необходимости. 19 августа 2008 г. министр иностранных дел Финляндии Александер Стубб встретился с министрами иностранных дел стран НАТО в Брюсселе для обсуждения ситуации в Грузии и координации дальнейших действий. Он также провел пресс-конференцию в штаб-квартире НАТО[94].

На уровне штаб-квартир установлена практика регулярных совещаний сотрудников, проходящих попеременно в офисе то одной, то другой организации, как выражение концепции «взаимоусиливающих институтов». Первая встреча сотрудников ОБСЕ и НАТО прошла в Вене 7 июля 1998 г. В 2004 г. количество таких встреч в год достигло четырех, после чего Генеральный секретарь Марк Перрен де Бришамбо предложил в 2006 г. сократить их количество до двух, чтобы проводить более последовательную политику в отношении других организаций, с которыми сотрудничает ОБСЕ. Сейчас секретариаты обеих организаций встречаются раз в год. Совместная встреча персонала ООН, Совета Европы, ЕС, НАТО и ОБСЕ прошла в первый и единственный раз в Вене 29 июня 2015 г. и была посвящена обсуждению критически важных вопросов, связанных с евроатлантической и евразийской безопасностью; особый акцент был сделан на кризисе в Украине и вокруг нее и

выполнении взаимодополняющих функций на местах. Кроме того, узконаправленные переговоры персонала на техническом уровне проводятся в форме видеоконференций или во время посещений штаб-квартиры ОБСЕ делегациями НАТО[95].

У генеральных секретарей двух организаций много возможностей для встреч друг с другом. Так, ежегодно они встречаются на полях «сегмента высокого уровня» Генассамблеи ООН или на неофициальных встречах высокого уровня с главами региональных и других организаций, которые Генеральный секретарь ООН устраивает в имении Гринтри на Лонг-Айленде в штате Нью-Йорк.

Дни безопасности ОБСЕ, которые при Ламберто Заньере стали одним из привилегированных форумов для интенсивной дискуссии по вопросам безопасности, также предоставляют хорошую возможность для обмена с НАТО. Дни безопасности 2016 г., посвященные теме «Восстановление военных мер укрепления доверия, снижение рисков и контроль над вооружениями в Европе», дали заместителю Генерального секретаря НАТО Александеру Вершбоу возможность провести одно из своих последних выступлений перед тем, как он покинул свой пост[96].

И последнее, но не менее важное: с 1998 г. наблюдателей от ОБСЕ приглашают на штабные учения, проводимые под руководством НАТО.

## Взаимный плодотворный обмен идеями через техническое сотрудничество

У НАТО и ОБСЕ сходные интересы и поводы для беспокойства в отношении растущего числа технических вопросов. Такая ситуация сложилась не только в связи с исторической ролью Альянса и его основным

предназначением (коллективная оборона и «жесткая без-опасность»), но и в связи с новой, более широкой «экосистемой» безопасности.

## Контроль над вооружениями, меры укрепления доверия и безопасности и прозрачность в военной сфере

ОБСЕ может предложить проверенную временем структуру для переговоров о контроле над обычными вооружениями и мерах укрепления доверия и безопасности (МДБ). В 2016 г. Организация отметила 20-ю годовщину появления Концептуальной базы для контроля над вооружениями 1996 г., основная цель которой — создать сеть взаимосвязанных и взаимодействующих между собой обязательств по контролю над вооружениями[97].

Сильный интерес НАТО к дискуссиям в области первого измерения ОБСЕ не нуждается в объяснении. 10 февраля 2017 г. НАТО провела неформальный семинар по укреплению диалога о безопасности в евроатлантическом регионе. В центре внимания стоял вопрос о том, какую роль должны играть три крупные региональные организации — НАТО, Евросоюз и ОБСЕ — в деле улучшения существующих механизмов контроля над вооружениями и каким образом они должны поддерживать друг друга на этом направлении[98]. В штаб-квартире НАТО в Брюсселе Целевая группа высокого уровня по контролю над обычными вооружениями, состоящая из представителей столиц стран-членов НАТО, более конкретно, занимается вопросами реализации ДОВСЕ[99]. Уже в начале 1990-х гг. Альянс создал незасекреченную базу данных *VERITY,* цель которой — поддержка осуществления договора всеми сторонами, включая партнеров НАТО[100]. В 1994 г. Постоянный совет ОБСЕ в ответ на запрос Комитета по

координации верификации НАТО согласился открыть пункт сети связи СБСЕ в секретариате Альянса для получения согласованных уведомлений по мерам укрепления доверия и безопасности, а также по ДОВСЕ[101].

12 декабря 2007 г. Российская Федерация решила приостановить своё участие в ДОВСЕ и потребовала переговоров, чтобы восстановить жизнеспособность договора и гарантировать его постоянное обновление. Выразив свое разочарование и обеспокоенность[102], НАТО представила «пакет параллельных действий», который, однако, так и не смог помочь сторонам преодолеть разногласия. Несмотря на конфликт в августе 2008 г. и последующее одностороннее признание Россией Южной Осетии и Абхазии, осложнившее ситуацию вокруг договора, в 2010 г. и в начале 2011 г. в Вене прошли консультации в рамках Группы 36, состоящей из всех государств-участников ДОВСЕ, а также шести стран-членов НАТО. Консультации закончились неудачей и в 2011 г. были приостановлены[103]. С 2007 г. для стран-членов НАТО стало традицией представлять Совету министров ОБСЕ декларацию о режиме ДОВСЕ. Во многом это происходит под влиянием коммюнике, выпущенного министрами иностранных дел на их декабрьской встрече, где была подчеркнута стратегическая важность договора как краеугольного камня евроатлантической безопасности и содержался призыв к Российской Федерации совместно работать над сохранением преимуществ этого режима, служившего важнейшей вехой[104].

ОБСЕ создала свой уникальный комплекс взаимодополняющих и взаимоусиливающих соглашений по контролю над вооружениями и мерам укрепления доверия и безопасности, и эти договоренности, в особенности Венский документ — политически обязывающий инструмент, принятый в 1990 г., — сыграли центральную роль в создании климата безопасности в Европе. НАТО решительно поддерживает усилия по укреплению этого механизма, направленного на повышение прозрачности и

предсказуемости; неоднократно Альянс выступал с идеей модернизации Венского документа и приглашал всех принять конструктивное участие в этой работе[105]. Ряд стран-членов НАТО выдвинули конкретные предложения по модернизации документа. Во времена, когда в евроатлантическом регионе усиливается соперничество, стоит подчеркнуть и дать высокую оценку курсу НАТО на поддержку и расширение возможностей ОБСЕ через придание новой жизненной силы Венскому документу и «разделение труда» между двумя организациями с тем, чтобы обеспечить предсказуемость, доверие и стабильность в их отношениях[106]. ОБСЕ с ее Венским документом может оказаться полезной инклюзивной ареной для обсуждения опасных военных инцидентов и возобновления диалога о прозрачности в военной области между Россией и странами-членами НАТО[107].

В области стрелкового оружия и легких вооружений, а также запасов обычных вооружений, что является еще одной признанной «нишей» ОБСЕ, в которой Организация осуществляет активную региональную деятельность, также заслуживает упоминания тесная координация между НАТО, ЕС и ОБСЕ. В отдельных случаях, при необходимости, предпринимаются шаги по координации между всеми игроками, обычно в форме регулярных видеоконференций.

В 2016 г. на встрече Совета министров в Гамбурге был дан старт Структурированному диалогу о существующих и возможных будущих вызовах и рисках для безопасности в регионе ОБСЕ. В 2017 г., когда в ОБСЕ председательствовала Австрия, диалог был сосредоточен на восприятии угроз, развитии военных доктрин, актуальных тенденциях в области структуры вооруженных сил, а также действиях вооруженных сил, которые потенциально могут стать источником беспокойства. Согласованная позиция Альянса, избегающая подхода «блок против блока», а также его четкое руководство и согласованная позиция, по крайней мере, по некоторым важным общим пунктам, поддерживающим Структурированный диалог, были и остаются весьма полезными.

# Антитеррористическая деятельность и борьба с распространением наркотиков

После терактов 11 сентября 2001 г. и ОБСЕ, и НАТО признали международный терроризм основной угрозой евроатлантическому региону и международной безопасности в целом. Обе организации адаптировали свою стратегию к задачам борьбы с этой угрозой. Созданная в 2012 г. Консолидированная концептуальная база для борьбы с терроризмом дает ОБСЕ мандат на сотрудничество с другими международными и региональными организациями во избежание дублирования действий и ради максимального синергетического эффекта[108]; то же самое предусматривают и Руководящие указания по борьбе с терроризмом, принятые в том же году НАТО[109]. ОБСЕ и ее консолидированная база открытым текстом упоминаются в руководящих указаниях НАТО от 2012 г.[110].

Сотрудничество между НАТО и ОБСЕ в области борьбы с терроризмом осуществляется, в основном, на уровне штаб-квартир через регулярные взаимные приглашения на конференции и обмен информацией. К примеру, Центр передового опыта НАТО в деле борьбы с терроризмом регулярно приглашает на свои встречи Антитеррористическое подразделение ОБСЕ. В свою очередь, помощник Генерального секретаря НАТО по вопросам новых угроз безопасности Сорин Дукару в последние несколько лет активно взаимодействует с соответствующими органами ОБСЕ. Обе организации участвуют в осуществлении Глобальной контртеррористической стратегии ООН в Центральной Азии и делятся опытом в отношении предотвращения терактов с применением оружия массового поражения и лучших способов осуществления резолюции № 1540 Совета безопасности ООН[111].

Потенциал сотрудничества НАТО и ОБСЕ в деле борьбы с терроризмом должен быть исследован более детально.

Желательно двигаться к практическому сотрудничеству НАТО и ОБСЕ на местах, в особенности в том, что касается охраны границ, полицейской деятельности и соответствующего обучения. Государства Центральной Азии, к примеру, не раз запрашивали помощь НАТО и ОБСЕ в управлении пограничным режимом и обеспечении безопасности на границах. Необходимо изучать возможности для расширения сотрудничества между двумя организациями в данном регионе, возможно, с привлечением других международных партнерских организаций[112]. Необходима координация, чтобы гарантировать, что действия вокруг Афганистана[113] взаимодополняют и не дублируют друг друга, а также, чтобы минимизировать возможности для поиска «удобных» площадок. Говоря более конкретно, НАТО и ОБСЕ могут объединить силы, создавая механизмы для поощрения и облегчения обмена информацией между Международными силами содействия безопасности (МССБ) и пограничными службами соседствующих Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. НАТО может использовать Пограничный колледж в Душанбе — один из самых эффективных институтов ОБСЕ для борьбы с транснациональными угрозами в Центральной Азии — как полезную базу для обучения сотрудников пограничных служб из Афганистана наряду с офицерами из стран ОБСЕ в регионе и как региональный центр наращивания потенциала по вопросам, связанным с транснациональными угрозами.

В области борьбы с наркотиками НАТО и ОБСЕ могут рассмотреть вопрос о совместном обучении сотрудников антинаркотических и правоохранительных органов из Афганистана и Центральной Азии. Сейчас обе организации реализуют похожие обучающие программы, которые можно синхронизировать для большей эффективности. Другая идея — установить механизмы для содействия обмену информацией и разведданными между специалистами по борьбе с наркотиками из Международных сил содействия безопасности и НАТО, с одной стороны, и погранслужбами и антинаркотическими агентствами в Афганистане и

соседствующих с ним странах Центральной Азии, с другой; эта идея была выдвинута афганскими властями[114].

Программа НАТО «Наука ради мира и безопасности», которая охватывает целый ряд новых проблем и стремится объединить ученых, экспертов и политиков из стран НАТО и их партнеров, чтобы бороться с новыми вызовами для безопасности[115], может служить базой для совместных действий ОБСЕ и НАТО по вопросам, связанным с транснациональными угрозами.

## Кибербезопасность

НАТО уже давно занимается решением проблемы защиты своих коммуникационных и информационных систем от киберугроз. После конфликта на Кавказе в 2008 г., показавшего, что кибератаки могут стать компонентом военных операций, в Стратегическую концепцию НАТО 2010 г., принятую на Лиссабонском саммите, было включено признание того факта, что «кибератаки (…) могут достичь того уровня, когда они будут угрожать национальному и евроатлантическому благополучию, безопасности и стабильности». Применение кибератак в 2014 г. в контексте гибридных операций в Крыму и Восточной Украине и разрушительная атака против НАТО, когда сайт Альянса был заблокирован более чем на десять часов, стали основанием для третьего издания Углубленной политики киберзащиты НАТО, принятой на саммите в Уэльсе[116]. Несколько ассоциированных с НАТО органов, в том числе Центр передового опыта по совместной защите от киберугроз НАТО в Таллине — аккредитованная при НАТО научная и учебная организация, занимающаяся образованием, исследованиями и разработкой средств киберзащиты, — также содействуют Альянсу в улучшении защиты данных.

Как и НАТО, ОБСЕ обращает все больше внимания на кибербезопасность. Ее работа над комплексом мер укрепления доверия с целью уменьшения риска конфликтов на почве

использования информационных и коммуникационных технологий привела к принятию на встрече Совета министров в 2016 г. в Гамбурге решения по этому вопросу[117]. На саммите НАТО в Варшаве Альянс, не упоминая специально ОБСЕ, выразил свою готовность поддерживать работу других международных форумов, в том числе усилия, связанные с мерами укрепления доверия и созданием добровольно принимаемых международных норм ответственного поведения государств в киберпространстве[118].

В этой области НАТО и ОБСЕ могут осуществлять свою деятельность на основе их очевидной синергии. 27 января 2014 г. координатор ОБСЕ по борьбе с транснациональными угрозами проинформировал Комитет по планированию оборонной политики НАТО об усилиях ОБСЕ, связанных с разработкой мер укрепления доверия в сфере киберпространства и информационно-коммуникационных технологий. Позже, 22 марта 2017 г., помощник Генерального секретаря НАТО по вопросам новых угроз безопасности представил доклад на 64-ой совместной встрече Форума по сотрудничеству в области безопасности (ФСБ) и Постоянного совета ОБСЕ о «военных аспектах кибербезопасности»[119]. Активный обмен информацией между НАТО и ОБСЕ в этой области должен продолжаться и углубляться.

## Экономика и окружающая среда

В последние несколько лет НАТО и ОБСЕ активно сотрудничали в области экономической и экологической безопасности. Это сотрудничество проходило в рамках отдельных разовых проектов, без общей стратегии или комплексной структуры.

НАТО через свою программу «Наука ради мира и безопасности» присоединилась в качестве ассоциированного члена к Инициативе «Окружающая среда и безопасность» (ЭНВСЕК)[120]. ЭНВСЕК дает Альянсу возможность объединить

силы в борьбе с вызовами окружающей среде, влияющими на безопасность. Первым совместным мероприятием НАТО и ОБСЕ в этой области стал многолетний проект мониторинга бассейна Куры и Аракса, в котором участвуют все три государства Южного Кавказа — Армения, Азербайджан и Грузия. С 2003 по 2008 гг. НАТО поддерживала размещение центральных лабораторий в каждой из этих трех стран. Оборудование, приобретенное и установленное в рамках программы НАТО «Наука ради мира и безопасности», было одинаковым для всех трех стран; в Норвегии и Бельгии прошло совместное обучение специалистов. В каждой стране размещалась одна центральная лаборатория и все три страны занимались мониторингом качества воды, основываясь на одних и тех же высоких стандартах, что позволило с уверенностью объединять полученные данные; таким образом была создана уникальная платформа для обмена информацией в регионе. ОБСЕ предоставила финансовые средства с тем, чтобы повысить зарплаты специалистов, участвующих в проекте, а миссия ОБСЕ в Грузии регулярно оценивала деятельность лабораторий на местах и помогала информировать конечных пользователей. Полевые операции ОБСЕ в регионе помогали наблюдать за ходом проекта и привлекать к нему внимание местных властей.

В 2004 г. ОБСЕ, НАТО, ПРООН и Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) совместно работали над углубленной технической оценкой факторов риска для окружающей среды в Ферганской долине. Они также дали старт оцениваемой в $2,5 млн программе переработки радиоактивных отходов, которая занимается предотвращением и устранением негативных последствий промышленного производства, повышением готовности к чрезвычайным ситуациям и снижением рисков, а также созданием устойчивой системы управления земельными и водными ресурсами. Позже, в 2012 г., в рамках раздела «Экологическая безопасность» программы НАТО «Наука ради мира и безопасности» ОБСЕ представила проект «Повышение готовности к наводнениям и землетрясениям на Южном Кавказе», направленный на

укрепление системы раннего предупреждения и готовности к природным катастрофам в Азербайджане, Армении и Грузии.

10 декабря 2007 г. в Валенсии (Испания) прошел семинар «Нехватка воды, деградация земель и наступление пустыни в Средиземноморском регионе. Аспекты экологии и безопасности», совместно организованный Отделом общественной дипломатии НАТО, председательствовавшей тогда в ОБСЕ Испанией и Бюро координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ[121]. Участники обсудили конкретные роли, которые ОБСЕ, НАТО и другие организации могут сыграть в создании системы экологической безопасности в Средиземноморском регионе после того, как Совет министров ОБСЕ принял Мадридскую декларацию об окружающей среде и безопасности.

Наконец, нейтрализация «меланжа» — крайне химически активного, летучего и высокотоксичного компонента ракетного топлива, использовавшегося в бывшем СССР, — дала ОБСЕ возможность установить партнерские отношения с Агентством НАТО по техническому обеспечению и снабжению НАТО, организовавшим «совместную комиссию», в которую был приглашен эксперт от ОБСЕ. 6–8 июля 2005 г. в Киеве прошел семинар по нейтрализации этого компонента ракетного топлива[122] и был создан специальный трастовый фонд, посвященный проектам, связанным с «меланжем»; однако продолжения этой инициативы не последовало. ОБСЕ могла бы, к примеру, вести сотрудничество с Агентством по другим направлениям и обратиться к нему за помощью в выявлении нестабильных боеприпасов.

## Противодействие торговле людьми

В принятых НАТО в 2004 г. принципах политики в отношении торговли людьми упоминается работа ОБСЕ в этой области[123]. Масштабный проект ОБСЕ «Борьба с торговлей людьми на миграционных маршрутах» также

вызвал интерес Альянса. Директор Центра повышения квалификации сил по обеспечению стабильности НАТО посетил церемонию открытия первых учений ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, проведенных в Центре повышения квалификации полицейских подразделений НАТО в Виченце (Италия) 14 ноября 2016 г.; Альянс выполнял функции наблюдателя на последующих учениях.

## Женщины, мир и безопасность

НАТО впервые приняла принципы политики в отношении женщин, мира и безопасности в 2007 г.; первый План действий НАТО в этой области был подготовлен в 2010 г. Пересмотренные принципы политики и новый План действий были приняты в 2014 г.[124]. В сентябре 2014 г. НАТО одобрила план образовательных и тренировочных мероприятий по гендерным вопросам в военных операциях, который предусматривает объединение и синхронизацию обучения и тренировок на всех уровнях. Североевропейский центр по гендерным вопросам в военных операциях возглавил отдел НАТО по обучению в области гендерных аспектов в военных операциях. Более того, во всех отделах и подразделениях организации — и гражданских, и военных, — на всех командных уровнях была создана сеть советников и фокусных точек по гендерным вопросам. Важным вкладом в дальнейшую институционализацию гендерного вопроса, в особенности на стратегическом уровне, стало также создание постоянного поста Специального представителя Генерального секретаря НАТО по вопросам женщин, мира и безопасности. Не в последнюю очередь важный сигнал дало назначение в 2016 г. первой в истории НАТО женщины, Роуз Гетемюллер, на пост заместителя Генерального секретаря Альянса.

Недавно НАТО заявила об укреплении своего партнерства в области гендерного равноправия с другими международными организациями, в том числе и ОБСЕ. Разумеется, ОБСЕ

разработала собственную политику в отношении вовлечения женщин на всех стадиях конфликтного цикла и работы по широкому кругу вопросов, связанных с темой женщин, мира и безопасности; основой этой политики является принятый в 2004 г. План действий по поддержке гендерного равенства. Отдел Секретариата ОБСЕ по гендерным вопросам поддерживает разработку и осуществление государствами-участниками национальных Планов действий по выполнению резолюции Совбеза ООН № 1325 о женщинах, мире и безопасности; половина существующих в мире Планов создана в регионе ОБСЕ.

ОБСЕ и НАТО регулярно обсуждают вопросы, представляющие общий интерес, и потенциальные области дальнейшей координации, в том числе реализацию резолюции Совбеза ООН № 1325 в Украине. Специальный представитель НАТО по вопросам женщин, мира и безопасности Марриэт Шуурман в 2016 г. участвовала в двух ключевых мероприятиях ОБСЕ, выступив на февральском Форуме по сотрудничеству в области безопасности в связи с Международным женским днем[125] и на ноябрьской конференции, организованной Антитеррористическим подразделением ОБСЕ, с докладом «Учет гендерной проблематики в оперативных ответах на вооруженный экстремизм».

## Вклад в учебные планы НАТО

ОБСЕ регулярно вносит свой вклад в учебную программу школы НАТО в Обераммергау (включая курсы «Управления окружающей средой для вооруженных сил» и «Сотрудничество в сфере европейской безопасности»). С 2013 г. ОБСЕ участвует в «Курсе, посвященном комплексному информационному подходу» и направленном на содействие общему пониманию организациями-партнерами НАТО комплексных стратегических соображений в процессах разрешения современных кризисов. ОБСЕ также регулярно

вносит существенный вклад в деятельность Оборонного колледжа НАТО в Риме. 31 октября 2014 г. Генеральный секретарь ОБСЕ Ламберто Заньер прочитал в колледже традиционную «Эйзенхауэровскую лекцию» на тему «Сегодняшние вызовы безопасности Европы и роль ОБСЕ». Что касается Академии ОБСЕ в Бишкеке (Кыргызстан), к сожалению, несмотря на неод-нократные попытки, ей не удалось добиться участия НАТО в своей деятельности (например, предоставления Альянсом экспертного опыта и участия в конференциях на высоком уровне), что позволило бы ей стать платформой для консультаций между НАТО и региональными специалистами, в особенности по вопросам, связанным с Афганистаном.

Управление сектором безопасности и его реформирование — область, в которой и НАТО, и ОБСЕ стремятся расширить координацию своей деятельности и увеличить согласованность взаимной поддержки, — а также энергетическая безопасность, где взгляды НАТО вполне совместимы со взглядами ОБСЕ, в особенности в отношении и защиты критически важной энергетической инфраструктуры от террористических атак,[126] — также при-надлежат к тем сферам, в которых могут быть найдены новые пути дальнейшего сотрудничества и совместной деятельности.

## Новые перспективы как предмет исследования

«История будет судить об этой конференции не по тому, что мы говорим сегодня, а по тому, что мы будем делать завтра», — сказал президент США Джеральд Форд, подписывая Хельсинкский заключительный акт в 1975 г.[127]. Станет ли безопасность в Средизем-номорье когда-нибудь предметом общего интереса ОБСЕ и Североатлантического альянса, как это предусмотрено новой «Южной стратегией» НАТО? Прежде всего, нужна ли новая структура для

дискуссии между двумя субъектами политики, которая приведет к институционализации неформальных, скорее прагматических отношений?

## Средиземноморье: новый горизонт для сотрудничества НАТО и ОБСЕ?

Доклад «Будущие задачи альянса» 1967 г., известный также как доклад Армеля, уже призывал союзников с особым вниманием отнестись к оборонным проблемам Средиземноморья как «незащищенного региона»[128]. Через пятьдесят лет после этого этапного документа «южный фланг» НАТО снова находится под пристальным вниманием.

Географический охват Средиземноморского диалога НАТО, созданного Североатлантическим советом в 1994 г. с целью внести вклад в безопасность и стабильность региона через улучшение взаимопонимания, соответствует Средиземноморскому партнерству ОБСЕ за одним исключением: Мавритания, включенная в инициативу НАТО, не является членом Средиземноморского партнерства ОБСЕ по сотрудничеству[129]. Многие области взаимодействия НАТО с партнерами аналогичны областям, в которых со своими партнерами взаимодействует ОБСЕ. Однако безопасность вокруг Средиземного моря редко становилась основой для обменов между двумя организациями.

В 2002 г. по приглашению председателя Группы средиземноморского сотрудничества НАТО представитель Секретариата ОБСЕ провел брифинг для делегатов тогдашних 19 стран-членов НАТО о Средиземноморском диалоге ОБСЕ; за две недели до этого представитель Международного секретариата НАТО проинформировал Средиземноморскую контактную группу ОБСЕ об аналогичной программе диалога НАТО[130]. В то же время было выдвинуто предложение о проведении встреч на уровне экспертов между НАТО и ОБСЕ по вопросам, представляющим взаимный интерес и имеющим

отношение к Средиземноморью. Предложен был также регулярный (один или два раза в год) обмен мнениями и опытом между ОБСЕ, НАТО и ЕС по поводу их взаимодополняющих средиземноморских диалогов и партнерств. В результате, на Пражском саммите НАТО было принято решение укрепить уже существующие взаимодополняющие отношения между Средиземноморским диалогом Альянса и другими международными инициативами. Впервые возможность обсудить средиземноморские диалоги двух организаций представилась в 2003 г. в рамках переговоров между сотрудниками аппаратов НАТО и ОБСЕ. Но ничего существенного не происходило до 2013 г., пока Секретариат ОБСЕ не принял участие во встрече Политической консультативной группы НАТО по вопросам средиземноморского диалога[131]. За исключением вышеупомянутого семинара, посвященного нехватке воды, о практическом сотрудничестве речь по сути не идёт.

ОБСЕ — не единственная организация, которую застала врасплох «арабская весна»: «Восстания против режимов стали неожиданностью даже для такого института, как НАТО»[132], — признало Исследовательское подразделение Оборонного колледжа НАТО в Риме. Вскоре после этого, 25 октября 2011 г., венская штаб-квартира Международного института мира провела семинар по вопросу о том, как восстания и перемены в арабском мире могут повлиять на отношения между ОБСЕ и ее средиземноморскими партнерами по сотрудничеству[133].

Новая «Южная стратегия» НАТО в том виде, как она была сформулирована на Варшавском саммите, могла бы привести к более тесному сотрудничеству Альянса с ОБСЕ. Вопросы миграции, где последствия политики ЕС играют важную роль, могли бы стать областью для более широкой интеграции организаций, действующих в Средиземноморье. То же самое относится и к таким сферам, как потенциальное реформирование сектора безопасности, посредническая деятельность, межконфессиональный диалог, транснациональные угрозы (в особенности вызовы, возникающие в связи с ситуацией в Сахеле) и расширение

взаимодействия с региональными организациями (Африканский союз, Эко-номическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС)). Ситуация в Ливии, в 2013 г. подавшей заявку на вступление в Партнерство по сотрудничеству ОБСЕ (пока не удовлетворенную), также должна стать предметом общей обеспокоенности. 11 февраля 2004 г. на Мюнхенской конференции по безопасности тогдашний Действующий председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Болгарии Соломон Паси, предположил, что Средиземноморская конференция ЕС, НАТО и ОБСЕ могла бы дать хороший импульс для интенсификации сотрудничества в регионе[134]. К этой идее можно было бы вернуться.

Новый антитеррористический центр НАТО в Неаполе, предварительный план создания которого был одобрен в феврале 2017 г. и который должен служить координационным центром для мониторинга угроз, возникающих на южных рубежах Альянса, мог бы стать платформой для взаимодействия с другими организациями по безопасности. Предполагается, что центр должен начать свою деятельность к концу 2017 г. и осуществлять координацию действий по увеличению антитеррористического, разведывательного и оборонного потенциала в целях стабилизации в Северной Африке и на Ближнем Востоке, а также по предотвращению угроз с юга.

## Нужны ли новые форумы и инструменты сотрудничества?

Изобретение механизмов координации для международных организаций всегда было трудной задачей, какими бы конструктивными и доверительными ни были их отношения. Основанная на сотрудничестве Платформа безопасности 1999 г. остается чисто теоретическим форматом. Последовавшая за ней Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке 2003 г. предусматривала создание на разовой

основе консультативного механизма между международными организациями с целью анализа опасностей и поиска ответов на них.

Интересно, что такой механизм между НАТО и ОБСЕ существует, но недавно был «заморожен». Созданный в 1997 г. как преемник Совета Североатлантического сотрудничества (ССАС), Совет Евроатлантического партнерства (СЕАП) долгое время был форумом для диалога и политических консультаций между НАТО и ее партнерами; он критически важен для европейской безопасности во многих областях, включая региональные вопросы, контроль над вооружениями, в том числе стрелковым оружием[135], миротворческую деятельность, оборонные аспекты экономики, планирование мероприятий гражданской обороны, научные и экологические вопросы. Совет мог обсуждать проблемы раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, способствовать установлению доверия в Евроатлантическом регионе; он также содействовал политическим переменам, помогал в реформах в сфере обороны и создании общей культуры безопасности[136].

Понять, почему работа Совета пошла на спад и почему в итоге он полностью перешел в «спящий» режим, не так просто. Ещё в 2000 г. Генеральный секретарь Робертсон, высказывая свои возражения на заявления о бесполезности Совета, предложил: «Мы должны воспользоваться гибкостью Совета Евроатлантического партнерства, чтобы разработать инновационные способы ответов на вызовы безопасности»[137]. В 2001 г. представитель председательствовавшей тогда в ОБСЕ Румынии направил в НАТО памятную записку аналогичного содержания. Документ, который назывался «Укрепление сотрудничества НАТО и ОБСЕ и роль Совета Евроатлантического партнерства», был подготовлен представителями Австрии, Португалии и Румынии. Однако брифинг для Совета Евроатлантического партнерства, проведенный председателем Постоянного совета ОБСЕ в ноябре 2013 г., оказался, по-видимому, последним случаем взаимодействия ОБСЕ с этим органом. Критики СЕАП

утверждают, что в большей или меньшей степени он играл ту же самую роль, что и ОБСЕ с примерно тем же составом участников[138]. Но, возможно, основная причина его неудачи — это очередное ухудшение отношений между НАТО и Россией.

Судьба Инициативы по военно-оперативной совместимости партнёров *(Partnership In-teroperability Initiative),* запущенной НАТО в 2014 г. в рамках осуществления Стратегической концепции, принятой на Лиссабонском саммите 2010 г., пока складывается не намного удачнее. Инициатива включает в себя два ключевых элемента. Первый — Платформа совместимости — структура для диалога о сотрудничестве и совместимости оперативных и стратегических целей между НАТО и ее партнерами в контексте операций по преодолению кризисов. Эта Платформа НАТО служит примерно тем же целям, что и Платформа кооперативной безопасности ОБСЕ, но она имеет более узкий охват и аудиторию, чем инициатива ОБСЕ[139]. Второй элемент — комплекс предложений по расширению сотрудничества НАТО с ООН, ЕС и ОБСЕ в тех операциях на местах, где их структуры присутствуют рядом со структурами НАТО. Сюда относится установление контактов на уровне персонала с целью обмена оценками ситуации и прочей информацией, обмен передовым опытом и усвоенными уроками в контексте проводимых учений и операций, в том числе через Объединенный центр анализа и изучения уроков НАТО, а также, в случае необходимости, разработка предложений по корректирующим мерам и дальнейшее участие международных организаций в учениях НАТО по преодолению кризисов. Насколько нам известно, пока не было предпринято никаких конкретных шагов по осуществлению Платформы совместимости, и трудно оценивать, как она была воспринята другими ключевыми игроками.

Существует ли потребность в создании специальной платформы для диалога между Североатлантическим альянсом и его партнерами, в том числе ОБСЕ? «Какие возражения могут быть против того, чтобы в Брюсселе регулярно проводились заседания европейского форума

по проблемам безопасности с отвечающей интересам всех других организаций повесткой дня, на которых обсуждались бы политические стратегии, определялись задачи, достигался бы синергетический эффект от деятельности различных институтов и избегались бы потери из-за трений?» — спросил однажды немецкий дипломат[140]. Спонтанное неформальное прагматическое сотрудничество, безусловно, имеет свои достоинства, особенно учитывая тот факт, что сегодняшний политический контекст может быть препятствием для любых попыток дальнейшей институционализации. В то же время более формальная структура, несомненно, имела бы решающее преимущество и для организаций, и для состоящих в них государств. Хотя вряд ли возможен какой-либо формат, подобный сотрудничеству между НАТО и ЕС после соглашения «Берлин-плюс» 2003 г., кульминацией которого стало подписание совместной декларации 8 июля 2016 г.[141]. Ничто не должно помешать ОБСЕ взаимодействовать с Альянсом, как минимум, на основе декларации о сотрудничестве секретариатов по модели декларации ООН и НАТО 2008 г.[142], если две стороны сочтут это полезным и необходимым.

## Заключение

В своей книге «Безопасность без ядерного сдерживания» командующий Роберт Грин, отставной офицер Королевского флота и откровенный противник ядерного оружия, представляет, что Атлантический альянс стал частью ОБСЕ, единственной организации, способной, по его мнению, «обеспечить выход из так называемой «дилеммы безопасности», в результате которой одностороннее стремление к безопасности приводит к меньшей безопасности в остальных [государствах], в связи с чем остальные принимают меры для защиты себя, что приводит к бесконечной вражде и гонке вооружений (...) НАТО стоило бы преобразовать в общую систему безопасности для всех

пятидесяти семи штатов «от Ванкувера до Владивостока». Такая структура заслуживает нового названия: возможно, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Северной Азии и Северной Америке?»[143].

Такая организация вряд ли увидит свет в ближайшем будущем, но НАТО и ОБСЕ должны продолжать совместную работу по общим проблемам безопасности, оптимизируя взаимодополняемость своих основных видов деятельности, руководствуясь логикой кооперативной безопасности, на взаимовыгодной основе и при полном уважении институциональной автономии друг друга. Такое постоянное взаимодействие необходимо, о чем свидетельствует письмо, направленное 14 июля 2017 г. Генеральному секретарю НАТО Йенсу Столтенбергу и Действующему председателю ОБСЕ Себастьяну Курцу 50 европейскими парламентариями из 13 стран. Письмо призывает эти две ключевые организации европейской безопасности продолжать диалог, разрядку и усилия по сокращению ядерных рисков в Европе[144].

Очевидно, что помимо тесного и уверенного повседневного сотрудничества между НАТО и ОБСЕ, нужны новые «истории успеха». Хотя в 2017 г. продолжалось взаимодействие между двумя организациями на Балканах, плодотворное сотрудничество между ними осталось в значительной степени позади. Маловероятно, что их взаимодействие, аналогичное тому, которое имело место в Косово, может повториться в ближайшем будущем, учитывая вызванные им разногласия. Тот факт, что в 2018 г. и 2019 г. председательство ОБСЕ будет реализовано двумя государствами-членами НАТО — Италией и Словакией, соответственно, — может дать новые возможности для перемен. Но ОБСЕ также должна быть решительной в стремлении выйти за пределы политических разногласий и освободиться от ограничений, зачастую наложенных самой Организацией. Как справедливо было отмечено в недавнем документе, посвященном международному урегулированию кризисов, «ОБСЕ должна найти формулу для поддержания тесного взаимодействия с другими международными

организациями, особенно с ЕС и НАТО». Она должна также «продемонстрировать конструктивные практические действия на пути восстановления совместной европейской безопасности»[145]. Ситуация, которая помешала НАТО выступить на встречах Совета министров ОБСЕ в 2015 и 2016 гг., нарушив давнюю традицию, неприемлема и должна быть разрешена в срочном порядке. Открытие небольшого офиса по коммуникациям ОБСЕ в Брюсселе, который мог бы заниматься как взаимодействием с ЕС, так и с НАТО, способствовало бы этому процессу. Это позволило бы Организации быть ближе к процессу принятия решений и разработки стратегий, а также оперативно реагировать на новые меры и развивать сеть контактов. Эта идея, которая предлагалась уже не раз[146], больше не должна быть табу. Аналогичные возможности в равной степени должны быть предложены и международным организациям «восточнее Вены», если они того пожелают. 50-летие доклада Армеля[147], ключевого политического и стратегического документа, в котором содержится призыв к тому, чтобы разрядка и диалог стали основополагающими функциями Альянса наряду с обороной — это своевременный призыв к креативности, прагматизму и новым политическим решениям.

Отношения между ОБСЕ и НАТО имеют решающее значение для развития архитектуры безопасности после «холодной войны» в Европе. «В прошлом НАТО и ОБСЕ совместными усилиями укрепили стабильность и безопасность в Европе. Теперь наша задача — сделать завтрашний день еще более безопасным»[148].

## *Примечания:*

*Взгляды, выраженные в этой статье, принадлежат автору и могут не отражать позицию ОБСЕ или её государств-участников.*

**1.** Barry R. The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization // British American Security Information Council. BASIC Research Report 2002. 3 July 2002. Об ОБСЕ как организации в сфере безопасности и «теоретически обоснованном взгляде на нынешнее положение ОБСЕ как игрока в сфере безопасности» см.: Gawrich A. Emerging from the Shadows – The Ukrainian-Russian Crisis and the OSCE's Contribution to the European Security Architecture // Die Friedens-Warte. 1-2/2014. PP. 59-80, здесь: PP. 61ff и 65ff.
**2.** Достоен внимания анализ Стивена Риннинга о 25 годах деятельности НАТО, существенно улучшающий наше понимание Альянса. См.: Rynning S. The geography of the Atlantic peace: NATO 25 years after the fall of the Berlin Wall // International Affairs. 6/2014. PP. 1383-1401.
**3.** См.: Tuohy E. NATO and its Conflict Management Toolbox // Goda S., Tytarchuk O., Khylko M. (eds) International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society // NATO Science for Peace and Security Se-ries, E: Human and Societal Dynamics. Vol. 127. Amsterdam 2016. PP. 54-65.
**4.** См.: Ortiz A. Neither fox nor hedgehog: NATO's Comprehensive Approach and the OSCE's concept of security // Security and Human Rights. 4/2008. PP. 284-297.
**5.** Rome Declaration on Peace and Cooperation, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome. 8 November 1991. Press Communiqué S-1(91)86 // https://www.nato.int/docu/comm/49-95/ c911108a.htm.
**6.** Дин Дж. ОБСЕ и НАТО – взаимное подкрепление или конкуренция // Ежегодник ОБСЕ 1999: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2001. – С. 451.461; здесь: С 451.
**7.** См.: Kissinger H. Diplomacy. New York 1994. P. 247.
**8.** Intervention by Secretary General at the OSCE Permanent Council. Vienna. Austria. 2 November 2000 // https://www.nato.int/docu/speech/2000/s001102a.htm. Документ зарегистрирован в ОБСЕ под номером PC.DEL/668/00. 2 November 2000.
**9.** «Государства, которые имеют этнические споры или внешние территориальные споры, в том числе ирредентистские претензии или внутренние юрисдикционные споры, должны урегулировать эти споры мирными средствами в соответствии с принципами ОБСЕ» (раздел 6); «Расширение НАТО будет действовать в соответствии с положениями различных документов ОБСЕ, которые подтверждают суверенное право каждого государства свободно определять свои меры безопасности и принадлежность к международным организациям, включая союзные договоры» (раздел 7). См. также разделы 12 и 14-16 // North Atlantic Treaty Organization. Study on NATO Enlargement. 3 September 1995 // http://www.nato.int/cps/po/natohq/official_texts_24733.htm.
**10.** См.: Симоне Л. Кодекс поведения ОБСЕ, касающийся военно-политических аспектов безопасности, после первого ежегодного обсуждения его выполнения (11 июля 2012 г.): состояние дел и перспективы // Ежегодник ОБСЕ 2012: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2015. – С. 387-412.

**11.** См.: Study on NATO Enlargement — Цит. раб. — Секция 72 // http://www.nato.int/cps/po/natohq/official_texts_24733.htm.

**12.** Бюро сотрудника НАТО по связи и взаимодействию со странами Центральной Азии в Ташкенте было закрыто 1 апреля 2017 г.

**13.** См.: Оперативный документ – Платформа безопасности, основанной на сотрудничестве. ОБСЕ. Стамбульский документ 1999 г. Стамбул 1999 г. Январь 2000 г. СС. 1-45, здесь: СС. 45-48 // http://www.osce.org/mc/39569. См. также комментарий: Sacchetti S. The OSCE's Platform for Co-operative Security: An opportunity for multilateral coherence // Security and Human Rights. 1/2014. PP. 119-129.

**14.** См.: Хопман П.Т. Соединенные Штаты и СБСЕ – ОБСЕ // Ежегодник ОБСЕ 2000: Ежегодник по во-просам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2002. – С. 63-86.

**15.** «Альянс давно признает, что сильное СБСЕ – в его интересах». Помощник Генерального секретаря НАТО по политическим вопросам Гебхардт фон Молтке на ежегодном заседании Парламентской ассамблеи СБСЕ в Хельсинки 9 июля 1993 г. // De Witte P. The Past, Present and Future of OSCE-NATO Relations // Ghebali V.Y., Warner D., Gimelli B. The Future of the OSCE in the Perspective of the Enlargements of NATO and the EU // PSIO Occasional Paper. 1/2004. Geneva 2004. PP. 43-89, здесь: P. 51.

**16.** СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 г. Пар.19 // СБСЕ. Хельсинкская встреча на высшем уровне 1992 г. Хельсинки. 9-10 июля 1992 г. // https://www.osce.org/ru/mc/39534?download=true.

**17.** North Atlantic Council. Final Communiqué. Brussels. 17-18 December 1990. Para. 7 // http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c901218a.htm.

**18.** Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe, Statement issued by the North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session in Copenhagen. 6-7 June 1991. Para. 5 // http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c910607d.htm.

**19.** North Atlantic Council. Final Communiqué. – Цит. раб. – Para. 10 // http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911219a.htm.

**20.** Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe. – Цит. раб. – Para. 4 // http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c910607d.htm.

**21.** См.: там же. – Para.5.

**22.** Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation, Issued by the Heads of State and Gov-ernment. Meeting of the North Atlantic Council. Madrid. 8 July 1997. Para. 21 // http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm.

**23.** Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора. 27 мая 1997 г. // http://www.mid.ru/obsie-voprosy-mezdunarodnoj-bezopasnosti-i-kontrola-nad-vooruzeniami/-/asset_publisher/6sN03cZTYZOC/content/id/608584.

**24.** North Atlantic Treaty Organization. Study on NATO Enlargement. 3 September 1995. Section 15 // http://www.nato.int/cps/po/natohq/official_texts_24733.htm.

**25.** Там же. – Section 16. Совет Североатлантического сотрудничества (ССАС) был создан союзниками в 1991 г. в качестве форума для диалога и сотрудничества с бывшими оппонентами НАТО из Варшавского Пакта. В 1997 г. он был заменен Советом Евроатлантического партнерства (СЕАП; см. ниже).

**26.** См.: Sloan S.R., Borchert H. The Soft-Power Solution: US-European Relations in and beyond Europe // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/ IFSH (ed.). OSCE Yearbook 2003. Baden-Baden 2004. PP. 75-87, здесь: P. 78.
**27.** См.: там же. PP. 403-417, здесь PP. 405-406.
**28.** Wörner M. NATO transformed: the significance of the Rome Summit // NATO Review. 6/1991 // http://nato.int/docu/review/1991/9106-1.htm.
**29.** СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 г. Пар.19 // СБСЕ. Хельсинкская встреча на высшем уровне 1992 г. Хельсинки. 9-10 июля 1992 г. Пар. 10, 20 // https://www.osce.org/ru/mc/39534?download=true.
**30.** NATO Deputy Secretary General's Address to the CSCE Ministerial Council in Stockholm on 15 Decem-ber 1992. P. 2.
**31.** См.: De Witte P. – Цит. раб. // Ghebali V.Y., Warner D., Gimelli B. – Цит. раб. – PP. 43-89, здесь: P. 51. Российская Федерация предложила сформировать Контактную группу между Советом Североатлантического сотрудничества и ОБСЕ, который, помимо прочего, должен был заниматься миротворческими задачами // Borawski J. The OSCE: In Search of Cooperative Security // Security Dialogue. 4/1996. PP. 401-408, здесь: P. 403.
**32.** Yost D.S. NATO and International Organizations. NATO Defense College. Forum Paper 3. Rome. Septem-ber 2007. PP. 124-125.
**33.** См.: Ramelot V., Remacle E. L'OSCE et les conflits en Europe. [ОБСЕ и конфликты в Европе] // Les Dossiers du GRIP [Рабочие материалы Европейского института исследований и информации по вопросам мира и безопасности] Brussels. 1 July 1995. P. 101.
**34.** Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора. – Цит. раб.
**35.** Ortiz A. Neither fox nor hedgehog: NATO's Comprehensive Approach and the OSCE's concept of security // Security and Human Rights. 4/2008. PP. 284-297, здесь P. 294.
**36.** См.: Cotti F. The OSCE's increasing responsibilities in European security // NATO Review. 6/1996. PP. 7-12 // http://www.nato.int/docu/review/1996/9606-2.htm; Dursun-Ozkanca O. Does it take four to tango? A comparative analysis of international collaboration on peacebuilding in Bosnia and Herzegovina and Kosovo // Journal of Balkan and Near Eastern Studies. 4/2010. PP. 437-456.
**37.** См.: Хопман П.Т. Цит. раб.
**38.** См.: Remarks by Dr. Javier Solana, Secretary General of NATO, At the Inauguration of the Kosovo Verification Coordination Centre (KVCC). 26 November 1998 // http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981126a.htm.
**39.** См.: Хопман П.Т. – Цит. раб.
**40.** См.: Аккерман А. На острие ножа – Македония через десять лет после обретения независимости // Ежегодник ОБСЕ 2001: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Евро-пе. – М., 2004. – С. 125-146; Carp M. Back from the brink // NATO Review. Winter 2002 // http://www.nato.int/docu/review/2002/Managing-Crisis/Back-from-brink/EN/index.htm.
**41.** См.: The exchange of letters between NATO Secretary General Robertson and OSCE Secretary General Ján Kubiš, dated 9 and 12 October 2001. SEC.GAL/206/01. 12 October 2001.
**42.** См.: SEC.PR/38/13. 14 February 2013.

**43.** См.: Joint statement of the Heads of EU Delegation, US Embassy, OSCE Mission and NATO Liaison Office in Skopje on yesterday's incidents at the Parliament. Skopje. 2 May 2017 // https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/25320/.
**44.** См.: Yost D.S. – Цит. раб. – P. 117.
**45.** См.: North Atlantic Treaty Organization. Address by the OSCE Chairman-in-Office Dr. Dimitrij Rupel for the Panel "Acting in Concert in the Balkans and Elsewhere – How Can Institutional Co-operation Make the World More Secure" at EAPC Security Forum. Åre, Sweden. 25 May 2005 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_21768.htm? selectedLocale=en.
**46.** MacFarlane S.N. NATO in Russia's Relations with the West // Security Dialogue. 3/2001. PP. 281-296, здесь: P. 281.
**47.** Zellner W. Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment // Cambridge Review of International Affairs. 3/2005. PP. 389-402, здесь: P. 393.
**48.** Stefanova B. OSCE and Balkan security // Journal of Balkan and Near Eastern Studies. 1/2009. PP. 43-60, здесь : P. 56.
**49.** Ghebali V.Y. L'OSCE au Kosovo: vers un rôle de "shérif adjoint" de l'OTAN dans les Balkans? [ОБСЕ в Косово: в роли «помощника шерифа» НАТО на Балканах?] // La Revue internationale et stratégique. No. 33. Spring 1999. PP. 74-84.
**50.** Ghebali V.Y. Growing Pains at the OSCE: The Rise and Fall of Russia's Pan-European Expectations // Cambridge Review of International Affairs. 3/2005. PP. 375-388, здесь: P. 381.
**51.** Петерс И. ОБСЕ, НАТО и ЕС в «сети взаимодействующих европейских институтов безопасности»: иерархизация, усиление гибкости, маргинализация // Ежегодник ОБСЕ 2003: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2005. – С. 335-360, здесь С. 350. См. также: Haekkerup H. Russia, the OSCE and Post-Cold-War European Security. Introduction // 2005. – 18 (3). PP. 371-373.
**52.** «На региональном уровне ОБСЕ является самой представительной организацией по безопасности в Европе, включающей также Канаду и США. Она играет существенную роль в обеспечении мира и стабильности, укрепляя безопасность, основанную на сотрудничестве, и отстаивая демократию и права человека в Европе. ОБСЕ особенно активна в сфере превентивной дипломатии, предотвращения конфликтов, урегулирования кризисов и преодоления последствий конфликтов. Между НАТО и ОБСЕ сложились отношения тесного практического сотрудничества, особенно в связи с международными усилиями по восстановлению мира в бывшей Югославии». NATO. The Alliance's Strategic Concept, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. 24 April 1999 // https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_27433.htm, para. 16; see also paras 14 and 31).
**53.** См.: Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, Adopted by the Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon. 19-20 November 2010 // http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf.
**54.** Ghebali V.Y. The Russian factor in OSCE crisis: A fair examination // Helsinki Monitor. 3/2005. PP. 184-187.
**55.** Borawski J. The OSCE: In Search of Cooperative Security // Security Dialogue. 4/1996. PP. 401-408, здесь: P. 403.
**56.** Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine. 9 July 1997 // https://www.nato.int/cps/in/natohq/official_texts_25457.htm.

**57.** NATO-Ukraine Action Plan. 22 November 2002 // https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_19547.htm?selectedLocale=en.

**58.** Грузия отправила в Афганистан 885 своих солдат, что является вторым по величине военным контингентом после США в этой стране в рамках операции НАТО «Решительная поддержка», развёрнутой в январе 2015 г.

**59.** Jelzin: Ost-Erweiterung der Nato wird in ganz Europa die Flamme des Krieges entfachen [Ельцин: Расширение НАТО на Восток будет раздувать пламя войны по всей Европе] // Frankfurter Allgemeine Zei-tung. 9 September 1995. P. 1, процитировано в: Бар Э., Мутц Р. Нужна ли нам новая европейская культура безопасности? Почему у политики разрядки есть будущее? // Ежегодник ОБСЕ 2009: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2011. – С. 67-84, здесь С. 71.

**60.** «Сегодня мы согласились, что эти страны [Украина и Грузия] станут членами НАТО». Bucharest Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008. 3 April 2008. Para. 23 // https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_8443.htm.

**61.** Цельнер В. Асимметричная безопасность в Европе и задачи ОБСЕ // Ежегодник ОБСЕ 2003: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2005. – С. 53-68.

**62.** MacFarlane S.N. NATO in Russia's Relations with the West // Security Dialogue. 3/2001. PP. 281-296, здесь: P. 285.

**63.** Geremek B. The Organization for Security and Co-operation in Europe – Its Development and Prospects // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/ IFSH (ed.). OSCE Yearbook 1998. Baden-Baden 1999. PP. 27-36, здесь: P. 29.

**64.** Ghebali V.Y. The Russian factor in OSCE crisis: A fair examination – Цит. раб. – PP. 184-187, здесь P. 184.

**65.** Как пишет Елена Кропачева: «В целом, ответная реакция России на военную операцию Грузии в Южной Осетии являлась, в то же время, реакцией на расширение НАТО и усиление влияния США в регионе, который Россия воспринимала в качестве своей «традиционной» зоны интересов». См.: Кропачева Е. Реакция России на военную операцию Грузии в Южной Осетии // Ежегодник ОБСЕ 2008: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2010. – С. 47-64, здесь С. 60.

**66.** Страх, что Украина после ухода Януковича вступит в НАТО и закроет российскую базу в Севастополе, несомненно, сыграл свою роль в последующей аннексии Крыма Россией. «Мы против того, чтобы военный альянс, а НАТО остаётся при всех внутренних процессах военной организацией, мы против того, чтобы военная организация хозяйничала возле нашего забора, рядом с нашим домом или на наших исторических территориях. Вы знаете, я просто не могу себе представить, что мы будем ездить в Севастополь в гости к натовским морякам». Владимир Путин. Обращение Президента Российской Федерации Москва. 18 марта 2014 // http://kremlin.ru/events/president/news/20603, также процитировано в: Херд Г.П. Россия и Украина: победа невозможна, поражение – не вариант // Ежегодник ОБСЕ 2014: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2017. – С. 231-250, здесь: С. 236.

**67.** См.: Simonet L. Trois ans après la suspension du Traité sur les forces conventionnelles en Europe par la Fédération de Russie: Retour sur les fondements juridiques d'un acte controversé [Три года после приостанов-ления ДОВСЕ Российской Федерацией: возврат к правовым основам в противоречивой ситуации] // Revue générale de droit international public. 1/2011. PP. 157-173.
**68.** Проект Договора о европейской безопасности. 29 ноября 2009 г. http://kremlin.ru/events/president/news/6152.
**69.** См.: Voronkov V. The European Security Treaty after Corfu. SEC.DEL/242/09. 14 September 2009.
**70.** Gheciu A. Securing Civilization? The EU, NATO, and the OSCE in the Post-9/11 World. Oxford 2008. P. 172. В 2017 г. Россия снова заявила, что решения, принятые на саммите НАТО в Варшаве, включая политику открытых дверей Альянса, нарушают ряд обязательств стран-членов НАТО перед ОБСЕ // Постоянное Представительство Российской Федерации при ОБСЕ в Вене. НАТО и ОБСЕ: о том, как решения НАТО «соответствуют» обязательствам ОБСЕ // https://osce.mid.ru/-/nato-i-obse?inheritRedirect=true.
**71.** См.: Петерс И. Цит. раб.; Haftendorn H. Das Ende der alten NATO [Конец старой НАТО] // Internationale Politik. 4/2002. PP. 52-54.
**72.** Daalder I.H., Goldgeier J.M. Global NATO // Foreign Affairs. 5/2006. PP. 105-113; См. также: Brzezinski Z. An agenda for NATO: toward a global security web // Foreign Affairs. 5/2009. PP. 2-20.
**73.** Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Декабрь 2015. Пар. 15 // http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102385609.
**74.** Постоянное представительство Российской Федерации при ОБСЕ. Выступление Постоянного представителя Российской Федерации при НАТО А.В. Грушко на открытии Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности. Вена. 27 июня 2017 г. // https://www.osce.org/ru/chairmanship/325796?download=true.
**75.** Legvold R. Managing the New Cold War. What Moscow and Washington Can Learn From the Last One // Foreign Affairs. July/August 2014 // https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/managing-new-cold-war.
**76.** A new strategic reality in Europe, Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassa¬dor Alexander Vershbow to the 21st International Conference on Euro-Atlantic Security. Krakow, Poland. 4 April 2014 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_108889.htm.
**77.** См.: Rynning S. The geography of the Atlantic peace: NATO 25 years after the fall of the Berlin Wall // International Affairs. 6/2014. P. 1396.
**78.** Цит. по: 112 Ukraine. NATO supports Ukraine in struggle with Russia, – Stoltenberg. 10 July 2017 // https://112.international/politics/nato-supports-ukraine-in-struggle-with-russia-stoltenberg-18698.html.
**79.** Тракслер Д. Председательство Швейцарии в ОБСЕ в 2014 г.: вызовы и возможности // Ежегодник ОБСЕ 2013: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2016. – С. 77-91, здесь: С. 81.
**80.** Lin C. Move over NATO; OSCE is a better platform to engage China // Asia Times. 7 November 2016 // http://www.atimes.com/move-nato-osce-better-platform-engage-china.

**81.** См.: Дунаи П. Влияние украинского кризиса на европейскую и евроатлантическую безопасность: какие уроки следует извлечь? // Ежегодник ОБСЕ 2014: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2017. – С. 277-306.
**82.** Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. 5 September 2014. Para. 27 // http:// www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.
**83.** См.: Warsaw Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw. 8-9 July 2016. Para. 20 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.
**84.** См.: North Atlantic Treaty Organization. Comprehensive Assistance Package for Ukraine. Fact Sheet. July 2016 // http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_09/20160920_160920-compreh-ass-package-ukraine-en.pdf. О действиях НАТО в связи с российско-украинским конфликтом см. также: Tytar-chuk O., Khylko M. NATO, the EU and the OSCE in the Handling of the Russia-Ukraine Conflict: Competitive Syn-ergy or "Freezing" Crisis Management? // Goda S., Tytarchuk O., Khylko M. (eds.), International Crisis Manage-ment: NATO, EU, OSCE and Civil Society. NATO Science for Peace and Security Series, E: Human and Societal Dy-namics. Vol. 127. Amsterdam 2016. PP. 87-100.
**85.** Istanbul Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council. Para. 43 // http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm.
**86.** Intervention by Secretary General at the OSCE Permanent Council. Vienna, Austria. 2 November 2000 // https://www.nato.int/docu/speech/2000/s001102a.htm, документ распространяется в ОБСЕ под номером PC.DEL/668/00. 2 November 2000.
**87.** PC.DEL/1292/03. 6 November 2003. А также SEC.PR/634/03. 6 November 2003.
**88.** Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer at the OSCE Council. Vienna. 3 November 2005 // http://nato.int/docu/speech/2005/s051103a.htm and SEC.PR/ 490/05.
**89.** "NATO and the OSCE: building security together." Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the OSCE in Vienna. 30 June 2011 // https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_75886.htm, документ зарегистрирован в ОБСЕ под номером PC.DEL/652/11. 30 June 2011. См. также: SEC.PR/243/11. 30 June 2011.
**90.** SUM. DEL/68/99. 19 November 1999.
**91.** REF.S/135/96. 2 December 1996.
**92.** Заявление министра Буркхальтера см. здесь: CIO.GAL/158/14. 5 September 2014.
**93.** См.: North Atlantic Treaty Organization. NATO and OSCE discuss modernising tools of military transparency. 27 January 2016 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127481.htm.
**94.** См.: North Atlantic Treaty Organization. – Там же.
**95.** К примеру, группа представителей Корпуса быстрого реагирования союзников НАТО (ARRC) посетила штаб-квартиру ОБСЕ 9 марта 2017 г.
**96.** См.: NATO. Remarks by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the OSCE Securi-ty Days. 3 October 2016 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_135530.htm.
**97.** См.: ОБСЕ. От Лиссабона до Гамбурга: декларация о 20-й годовщине принятия концептуальной базы ОБСЕ для контроля над вооружениями. MC.DOC/4/16. 9 декабря 2016 г. // https://www.osce.org/ru/cio/290656.

**98.** См.: North Atlantic Treaty Organization. Strengthening NATO-EU-OSCE security dialogue on arms control. 10 February 2017 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_141728.htm.

**99.** Целевая группа высокого уровня была создана союзниками в 1986 г., согласно заявлению по контролю над обычными вооружениями, сделанному в Галифаксе.

**100.** См. презентацию VERITY под названием «Базы данных как инструмент сотрудничества», представленную Метином Паксоем из подразделения баз данных по контролю над вооружениями отдела контроля над вооружениями и подразделения координации политических вопросов и политики безопасности НАТО на специальной встрече Форума по сотрудничеству в области безопасности, посвященной гражданской готовности к чрезвычайным военным ситуациям. 26 сентября 2007 г. FSC.DEL/490/07. 25 September 2007.

**101.** См.: PC.DEC/3. 15 December 1994.

**102.** См.: North Atlantic Treaty Organization. NATO response to Russian announcement of intent to suspend obligations under the CFE Treaty. 16 July 2007 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_46613.htm.

**103.** См.: Фон Аркс П. Последние тенденции в области контроля над вооружениями и укрепления доверия и безопасности // Ежегодник ОБСЕ 2013: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотруд-ничеству в Европе. – М., 2016. – С. 241-270, здесь: С. 259-260.

**104.** См.: MC.DEL/86/08. 8 December 2008; MC.DEL/78/09. 2 December 2009.

**105.** См.: Warsaw Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw. 8-9 July 2016. Para. 13 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.; Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the NATO-Ukraine Commission at the level of Defence Ministers. 15 June 2016 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_132488.htm; NATO Secretary General stresses the importance of political dialogue after NATO-Russia Council. 20 April 2016 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_130125.htm.

**106.** См.: Liik K., Maigre M. NATO-Russia dialogue and the future of the NATO-Russia Council. European Council on Foreign Relations. 5 July 2016 // http://www.ecfr.eu/article/commentary_nato_russia_dialogue_and_the_future_of_the_nato_russia_council.

**107.** См.: Simonet L.,Tuomala V. How can the OSCE help to reduce the risk of hazardous military incidents? // NATO Review. November 2016 // https://www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/OSCE-help-reduce-risk-military-incidents/EN/index.htm.

**108.** См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный совет. Решение №1063. Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом. Приложение. 7 декабря 2012 г. // https://www.osce.org/ru/pc/98542?download=true.

**109.** «НАТО будет сотрудничать с другими международными организациями и отдельными государствами, взаимно дополняя усилия и избегая ненужного дублирования функций. НАТО будет стремиться к координации и использованию с максимальной отдачей своего опыта и ресурсов, сконцентрировавшись на целевых программах, где она сможет при необходимости вносить свой вклад и/или усиливать действия союзников и других субъектов международной политики». North Atlantic Treaty Organization. NATO's policy guidelines on counter-terrorism. Aware, Capable and Engaged for a Safer Future. 21 May 2012. Para. 8 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87905.htm.

**110.** Там же. Para 12.

**111.** «Постоянное сотрудничество с региональными организациями, такими как ОБСЕ, может помочь странам-членам НАТО в соблюдении соответствующих международных соглашений». North Atlantic Treaty Organization. NATO's Comprehensive, Strategic-Level Policy for Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD) and Defending against Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Threats. 1 September 2009. Para. 31 // https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_57218.htm, документ зарегистрирован в ОБСЕ под номером SEC/DEL/278.09. 19 October 2009.

**112.** К глубокому сожалению, специальные совместные исследования ОБСЕ, НАТО и ЕС по составлению матрицы существующих проектов в Центральной Азии, выявлению пробелов и поиску решений о том, какие действия следует предпринимать, старт которым был дан в 2014 г., так и не были завершены.

**113.** После аналогичных усилий в 2004 и 2005 гг. ОБСЕ получила приглашение поддержать выборы президента и членов провинциальных советов в Афганистане, назначенные на 20 августа 2009 г., и, согласно Решению №891 Постоянного совета от 2 апреля 2009 г., государства-участники согласились направить Группу поддержки выборов, организованную БДИПЧ, для оказания содействия правительству Афганистана и международным усилиям. В рамках этой программы Международные силы содействия безопасности предоставили медицинскую помощь на случай чрезвычайных ситуаций, в том числе подразделения чрезвычайной и медицинской эвакуации раненых, спасательные команды. В случае необходимости Международные силы содействия безопасности НАТО были также готовы предоставить убежище. На президентских и региональных выборах в апреле 2014 г. НАТО с помощью этих сил в очередной раз обеспечила необходимую безопасность для развертывания Группы поддержки выборов ОБСЕ.

**114.** См.: Vinnikov A. NATO and Central Asia: Security, interests and values in a strategic region // Security and Human Rights. 1/2009. PP. 68-82, здесь: P. 80.

**115.** См.: North Atlantic Treaty Organization. Science for Peace and Security // http://www.nato.int/cps/en/natolive/78209.htm.

**116.** См.: Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. 5 September 2014. Para. 27 // http:// www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

**117.** См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Гамбург 2016. Решение № 5/16. Усилия ОБСЕ по сокращению рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий. MC.DEC/5/16. 9 декабря 2016 г. //https://www.osce.org/ru/cio/290396.

**118.** См.: См.: Warsaw Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw. 8-9 July 2016. Para. 20 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm. 70.

**119.** См.: FSC-PC.DEL/3/17., 23 March 2017.

**120.** ЭНВСЕК была создана в 2003 г. одновременно на Экономическом форуме ОБСЕ в Праге и Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Киеве. Среди ее основателей — ОБСЕ, Программа раз-вития ООН (ПРООН), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП); в последующие годы к ним присоединились Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН), Региональный центр по окружающей среде для Центральной и Восточной Европы (РЦОС) и НАТО. Основная цель инициативы — поддержка сотрудничества в области охраны окружающей среды как инструмента предотвращения конфликтов и установления доверия. ЭНВСЕК работает в четырех основных областях: трансграничные природные ресурсы; опасные вещества и последствия промышленного производства; приспособление к изменениям климата; информирование общества и вовлечение его в деятельность.

**121.** См.: SEC.PR/568/07. 10 December 2007.

**122.** См.: SEC.PR/352/05. 8 July 2005.

**123.** «НАТО будет поддерживать дальнейшее развитие практического сотрудничества между государствами, а также между НАТО и международными организациями, такими, как ООН, ОБСЕ и Международная организация по миграции». NATO. NATO Policy On Combating Trafficking In Human Beings. Policy document. 29 June 2004. Para. 2 // http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-traffic.htm.

**124.** См.: North Atlantic Treaty Organization. NATO/EAPC Policy for the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and related resolution. 1 April 2014 // http://www.nato.int/cps/de/natohq/official_texts_109830.htm.

**125.** См.: FSC.DEL/18/16. 2 February 2016.

**126.** См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Решение № 6/07. Защита важнейших объектов энергетической инфраструктуры от террористических актов. MC.DEC/6/07. 30 ноября 2007 г. // http://www.osce.org/mc/29482.

**127.** Address before the Conference on Security and Co-operation in Europe. CSCE/III/PV.5. P. 11.

**128.** См.: North Atlantic Treaty Organization. The Future Tasks of the Alliance. Report of the Council – “The Harmel Report”. 13 December 1967. Para. 14 // https://www.nato.int/cps/ua/natohq/ official_texts_26700.htm.

**129.** О Средиземноморском партнерстве ОБСЕ по сотрудничеству см.: Симоне Л. Средиземноморское партнерство ОБСЕ спустя четыре года после начала «арабской весны» // Ежегодник ОБСЕ 2014: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2017. – С. 369-396.

**130.** См.: SEC.GAL/139/02. 19 July 2002.

**131.** ОБСЕ была снова приглашена на встречу Политической консультативной группы НАТО в 2017 г. в Нуакшоте (Мавритания).

**132.** Gaub F., Guptill S., Kamp K.H., Razoux P., Schwarz R. The Arab Explosion: Questions and Options for NATO. Research Division. NATO Defense College. Rome. 23 February 2011. P. 1.

**133.** См.: IPI. The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings. December 2011.

**134.** См.: SEC.PR/45/04. 11 February 2004.

**135.** Совет Евроатлантического партнерства создал Специальную рабочую группу по легкому и стрелковому оружию и разминированию. Конференция по синергетическим действиям региональных организаций по осуществлению Программы действий ООН по легкому и стрелковому оружию, совместно организованная Советом Евроатлантического партнерства и ОБСЕ, прошла в штаб-квартире НАТО 28–30 мая 2008 г.

**136.** Генеральный секретарь ОБСЕ Перрен де Бришамбо выступил перед Советом Евроатлантического партнерства 11 июля 2007 г.

**137.** Intervention by Secretary General at the OSCE Permanent Council. Vienna, Austria. 2 November 2000 // https://www.nato.int/docu/speech/2000/s001102a.htm, документ зарегистрирован в ОБСЕ под номером PC.DEL/668/00. 2 November 2000.

**138.** Dumoulin A. Enjeux et signifiants de l'extension de l'OTAN [Смысл и значение расширения НАТО] // Etudes internationales. 3/1999. PP. 547-570, здесь: P. 568

**139.** Платформа обращена, в основном, к государствам-партнерам НАТО, но министры приняли решение приглашать на встречи, проходящие в рамках Платформы, представителей ОБСЕ, ООН и ЕС, когда это уместно.

**140.** Бетцюге Р. ОБСЕ XXI века: к новым берегам? // Ежегодник ОБСЕ 2002: Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М., 2005. – С. 41-48; здесь: С. 47.

**141.** North Atlantic Treaty Organization. Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. 8 July 2016 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

**142.** См.: Joint Declaration on UN/NATO secretariat Cooperation, signed in New York on 23 September 2008 // http://streitcouncil.org/uploads/PDF/UN-NATO%20Joint%20Declaration.pdf.

**143.** Commander Robert Green, Royal Navy (Ret'd). Security Without Nuclear Deterrence. Christchurch 2010. P. 122.

**144.** См.: Parliamentarians for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament (PNND). European parliamentari-ans call on NATO and OSCE to reduce nuclear threats and support dis¬armament. 14 July 2017 // http://www.pnnd.org/article/european-parliamentarians-call-nato-and-osce-reduce-nuclear-threats-and-support-disarmament.

**145.** Goda S., Tytarchuk O., Khylko M.(eds). Цит. раб. P. 97.

**146.** См.: Stoudmann G. The OSCE: Still relevant to the new global security environment? // Helsinki Monitor. 3/2005. PP. 199-203, здесь: PP. 199-200; Lundin L.E. "Working together: the OSCE's relationship with oth-er relevant international organisations". Nine steps to effective OSCE engagement, Food-for-thought paper commissioned by the CiO. CIO.GAL/83/12/Corr.1*. 9 July 2012.

**147.** North Atlantic Treaty Organization. The Future Tasks of the Alliance. Report of the Council – "The Harmel Report". 13 December 1967. Para. 14 // https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_26700.htm.

**148.** "NATO and the OSCE: building security together". Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the OSCE in Vienna. 30 June 2011 // https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_75886.htm, документ зарегистрирован в ОБСЕ под номером PC.DEL/652/11. 30 June 2011.

# Приложения

# Перечень используемых сокращений

| | |
|---|---|
| **АРФ** | Региональный форум Ассоциации государств Юго-Восточной Азии по безопасности |
| **АСЕАН** | Ассоциация государств Юго-Восточной Азии |
| **АСЕМ** | форум «Азия-Европа» |
| **АТЭС** | форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества |
| **БДИПЧ** | Бюро по демократическим институтам и правам человека |
| **БКЭЭД** | Бюро Координатора экономической и экологической деятельности |
| **БПЛА** | беспилотный летательный аппарат |
| **БЮРМ** | бывшая югославская Республика Македония |
| **ВАС** | Восточноазиатское экономическое сообщество |
| **ВВП** | валовой внутренний продукт |
| **ВКНМ** | Верховный комиссар по делам национальных меньшинств |
| **ВТО** | Всемирная торговая организация |
| **ГПЭ** | группа правительственных экспертов ООН |
| **ГЭС** | гидроэлектростанция |

| | |
|---|---|
| **ДАН** | донецкое агентство новостей |
| **ДНР** | «Донецкая народная республика» |
| **ДОВСЕ** | Договор об обычных вооруженных силах в Европе |
| **ДПН** | Демократическая партия народов |
| **ЕАЭС** | Евразийский экономический союз |
| **ЕБРР** | Европейский банк реконструкции и развития |
| **ЕВЛЕКС** | миссия Евросоюза по обеспечению верховенства закона и правопорядка в Косово |
| **ЕКПП** | Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания |
| **ЕС** | Европейский союз |
| **ЕСПЧ** | Европейский суд по правам человека |
| **ЕЭК ООН** | Европейская экономическая комиссия ООН |
| **ИКТ** | информационные и коммуникационные технологии |
| **ИПАП** | Индивидуальный план партнерства с НАТО |
| **ККУФ** | Консультативный комитет по управлению и финансам |
| **КМК** | Контрольная миссия ОБСЕ в Косово |

| | |
|---|---|
| **ЛНР** | «Луганская народная республика» |
| **МВФ** | Международный валютный фонд |
| **МДБ** | меры укрепления доверия и безопасности |
| **МИД** | Министерство иностранных дел |
| **МККК** | Международный комитет Красного Креста |
| **ММЕС** | Мониторинговая миссия Европейского союза |
| **МООНК** | Миссия ООН в Косово |
| **МООННГ** | Миссия ООН по наблюдению в Грузии |
| **МПГПП** | Международный пакт о гражданских и политических правах |
| **МССБ** | Международные силы содействия безопасности |
| **НАТО** | Организация Североатлантического договора |
| **НПО** | Неправительственная организация |
| **НРП** | Народно-республиканская партия (Турция) |
| **ОБСЕ** | Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе |
| **ОВПБ** | общая внешняя политика и политика безопасности ЕС |
| **ОГРВ** | Оперативная группа российских войск |

| | |
|---|---|
| **ОДКБ** | Организация Договора о коллективной безопасности |
| **ОМИК** | миссия ОБСЕ в Косово |
| **ОМОН** | Отряд мобильный особого назначения |
| **ОЭС ЦА** | Объединенной энергетической системы Центральной Азии |
| **ОЭСР** | Организация экономического сотрудничества и развития |
| **ПАСЕ** | Парламентская ассамблея Совета Европы |
| **ПВО** | Противовоздушная оборона |
| **ПМР** | Приднестровская Молдавская Республика |
| **ПНД** | Партия националистического движения |
| **ПРМ** | «Партнерство ради мира» |
| **ПРООН** | Программа развития ООН |
| **ПС ОБСЕ** | Постоянный совет ОБСЕ |
| **ПСР** | Партия справедливости и развития (Турция) |
| **ПСРМ** | Партия социалистов Республики Молдова |
| **ПССМИ** | Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ |
| **ПСЮВЕ** | Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы |

| | |
|---|---|
| **РАНХиГС** | Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации |
| **РВПЗ** | регистры выбросов и переноса загрязнителей |
| **РФ АСЕАН** | Региональный форум АСЕАН |
| **РЦОС** | Региональный центр по окружающей среде для Центральной и Восточной Европы |
| **САС** | Североатлантический совет |
| **СБ ООН** | Совет Безопасности ООН |
| **СБСЕ** | Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе |
| **СВС** | Силы по выполнению соглашения НАТО в Боснии и Герцеговине |
| **СДК** | «Силы для Косово» |
| **СЕ** | Совет Европы |
| **СЕАП** | Совет Евроатлантического партнерства |
| **СЕС** | Силы Европейского союза |
| **СИКТЕ** | Межамериканский комитет по борьбе с терроризмом |
| **СИПРИ** | Стокгольмский международный институт исследований проблем мира |
| **СМИ** | Средства массовой информации |

| | |
|---|---|
| **СММ** | Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине |
| **СНГ** | Содружество независимых государств |
| **СПС** | международные Силы по стабилизации |
| **СРБ** | Союз России и Беларуси |
| **СРБ** | снижение риска бедствий |
| **ССАС** | Совет Североатлантического сотрудничества |
| **СССР** | Союз Советских Социалистических Республик |
| **СЦКК** | Совместный центр по контролю и координации режима прекращения огня |
| **ТКГ** | Трехсторонняя контактная группа |
| **ТРСК** | Турецкая республика Северного Кипра |
| **УВЗСТ** | углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли |
| **ФСБ** | Федеральная служба безопасности |
| **ФСОБ** | Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности |
| **ЦСО** | Центр совместных операций миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине |
| **ЦЭИП** | Центр экологической информации и просвещения Грузии |

| | |
|---|---|
| **ШОС** | Шанхайская организация сотрудничества |
| **ЭКОВАС** | Экономическое сообщество западноафриканских государств |
| **ЭНВСЕК** | Инициатива «Окружающая среда и безопасность» |
| **ЮНЕП** | Программа ООН по окружающей среде |
| **ЮНИСЕФ** | Детский фонд ООН |

# Об авторах

***Буттанри Эзра,*** старший советник по экологическим вопросам, руководитель Бюро Координатора экономической и экологической деятельности; Вена

***Высоцкая-Гедеш-Виэйра Алена,*** профессор политологии и международных отношений Центра политических исследований при Университете Минью; Брага

***Геррини Симоне,*** политический советник при Миссии ОБСЕ в Скопье; Скопье

***Гюрель-Моран Айла,*** старший научный сотрудник Кипрского центра Института исследования проблем мира PRIO (до 2017 г.); Никосия

***Дунай Пал,*** профессор по вопросам политики НАТО и европейской безопасности Европейского центра исследований безопасности им. Джорджа Маршалла; Гармиш-Партенкирхен

***Заньер Ламберто,*** посол, Генеральный секретарь ОБСЕ в 2011-2017 гг.; Вена

***Зеринг Дженнивер,*** советник по экологическим вопросам в Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ; Вена

***Исабаев Азам,*** аспирант Института исследования проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH); Гамбург

***Кемп Уолтер,*** старший советник координационного центра по вопросам конфликтного цикла и деятельности Специальной мониторинговой миссии (СММ) в Украине; Вена

***Кёниг Мариэтта С.,*** специалист по вопросам международного сотрудничества Секретариата ОБСЕ; Вена
Курц Себастьян, федеральный министр по делам Европы, интеграции и иностранных дел Австрии, Действующий председатель ОБСЕ в 2017 г.; Вена

***Ляйсе Олаф,*** профессор кафедры европейской политики при университете имени Фридриха Шиллера; Йена

***Мартин Мария-Александра,*** специалист по политическим вопросам и отчетности при Миссии ОБСЕ в Скопье; Скопье
Нойкирх Лия, эксперт по правам человека, степень магистра права Венского университета; Вена

***Пёшке Каролин,*** сотрудник по политическим вопросам Постоянного представительства Германии при ОБСЕ; Вена
Радичевич Велимир, координатор деятельности в области кибербезопасности и информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в Департаменте по транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ; Вена

***Симоне Лоик,*** старший сотрудник Отдела внешнего сотрудничества Канцелярии Генерального секретаря ОБСЕ; Вена

***Турс Астрид,*** Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств в 2013-2016 гг.; бывший министр по делам Европы и иммиграции Финляндии; бывший депутат Европейского парламента от Финляндии и бывший депутат финского парламента; Хельсинки

***Уткин Сергей,*** руководитель группы стратегических оценок Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН имени Е.М. Примакова; Москва

***Хилл Уильям Х.,*** посол, сотрудник дипломатической службы США (в отставке), глава Миссии ОБСЕ в Молдове – с июня 1999 г. по ноябрь 2001 г., и с января 2003 г. по август 2006 г.; Вашингтон, округ Колумбия

***Цимитрас Харри,*** директор Кипрского центра Института исследования проблем мира PRIO; Никосия

***Шаллер Беньямин,*** аспирант и научный сотрудник Центра изучения проблем мира при Арктическом университете Норвегии; Тромсё

***Шлихтинг Урзель,*** старший научный сотрудник Института исследования проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH); Гамбург

***Эрлер Гернот,*** специальный представитель федерального правительства Германии по вопросам Председательства ОБСЕ 2016 г.; Берлин

OSZE
OSZE
OSZE