



# Ежегодник ОБСЕ 2018

24

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: **Каролин Тейлор,**

**Анастасия Краффт,** Гамбург

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

**Ежегодник ОБСЕ 2018:** Ежегодник по вопросам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – Гамбург, 2020. – 487 с.

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

Фото для обложки: Сара Крозье (ОБСЕ)

Дизайн обложки: Сергей Кравцов

Ежегодник издается с 1995 г. на немецком, английском и русском языках.

ISBN 978-3-8487-6499-0 (нем. издание)

© Институт исследования проблем мира и политики безопасности, Гамбург

# Содержание

## ***Энцо Моаверо Миланези***

Предисловие действующего Председателя.....10

## ***Урзель Шлихтинг***

Предисловие.....15

## **Часть I. Развитие ситуации**

### **ОБСЕ и европейская безопасность**

#### ***Кристиан Нюнлист***

Разнообразие как преимущество:  
исторические нарративы  
и принципы ОБСЕ.....29

#### ***П. Терренс Хопманн***

Трамп, Путин и ОБСЕ.....50

#### ***Вольфганг Цельнер***

Адаптация к изменившемуся миру:  
СБСЕ–ОБСЕ в 1990 году и сегодня.....72

**Флориан Рауниг,**

**Джули Пир**

Опыт председательства в ОБСЕ.....94

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

**Фокус на Западные Балканы/  
Юго-Восточную Европу**

**Юлия Ваннингер,**

**Кнут Флекенштайн**

Албания готова к европейскому будущему.....116

**Аксель Йенике**

Сербия на перепутье?.....133

**Биляна Ванковска**

Дипломатическая сказка  
или обычная геополитика:  
критический взгляд на соглашение  
между Афинами и Скопье.....165

**Энгеллуше Морина**

Оспариваемый статус Косова:  
внутренние и внешние аспекты.....200

**Горан Бандов,**

**Домагой Хайдукович**

Вклад в изучение забытого прошлого:  
мирная реинтеграция  
хорватского бассейна Дуная  
и роль временной администрации ООНф  
в восстановлении мира.....221

**Наташа Вунш**

Перезагрузка политики ЕС  
для Западных Балкан:  
упущенная в 2018 году возможность.....250

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

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

**Лукаш Мацкевич**

Больше чем просто подсчет  
нарушений режима прекращения огня:  
человеческое измерение в рамках  
Специальной мониторинговой  
миссии ОБСЕ в Украине.....268

**Уильям Х. Хилл**

Молдова – Приднестровье:  
шаги вперед, отступления назад.....288

**Мир Мубашир,**  
**Энгьеллуше Морина,**  
**Лукши Вималараджа**

Расширение сферы посредничества ОБСЕ:  
доводы в пользу участия  
в инсайдерском посредничестве.....309

**Каан Сахин**

Статусно нейтральный подход  
к конфликтам как новый импульс  
для востока Украины и Приднестровья.....335

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

**Клаудио Формизано,**  
**Валиант Ричи**

От политики к практике:  
борьба с торговлей людьми  
при крупномасштабных перемещениях  
мигрантов и беженцев.....362

**Стефано Вольпичелли**

Противодействие «охоте на ведьм»  
при организации приема людей,  
ищущих защиты:  
«Триестская модель».....380

***Арне К. Зайферт***

Возрождение Ислама в Центральной Азии:  
особенности предотвращения  
религиозной радикализации.....404

***Торстен Штодик***

Взаимодействие полиции с общинами:  
ключевой элемент усилий ОБСЕ  
по наращиванию потенциала  
в борьбе с преступностью.....435

## **Часть III. Об организации**

### **Институты и структуры ОБСЕ**

***Юрай Носал***

Наращивание потенциала в контексте ОБСЕ.....462

## **Приложения**

Информация об авторах.....482



## **Предисловие действующего Председателя**

Италия приняла председательство в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в 2018 году в критический для европейской безопасности момент, когда самыми неотложными проблемами считались конфликты в регионе ОБСЕ и кризисы, разворачивающиеся вокруг средиземноморского региона.

Во время председательства мы всегда помнили о нашей цели укрепить ОБСЕ как платформу для диалога и сотрудничества между ее 57 участниками.

Мы глубоко убеждены в том, что реальная «добавленная стоимость» организации заключается в ее способности продвигать позитивную повестку дня, основанную на консенсусе ее участников и партнеров, а не только сосредоточиваться на регулировании кризисов.

Во время нашего председательства мы работали над тем, чтобы поставить в центр наших действий средиземноморское измерение, чтобы внести свой вклад в глобальное управление миграцией.

Мы опирались на успех конференции в Палермо, организованной Италией в 2017 году в качестве председателя средиземноморской контактной группы. 25-е заседание Совета министров в Милане подтвердило приверженность ОБСЕ делу содействия безопасности в Средиземноморье – принципу, закрепленному в Хельсинкском заключительном акте. В августе 2018 года я выступил в Постоянном совете, повторив слова отцов-основателей ОБСЕ и призвав организацию активизировать взаимодействие со средиземноморскими партне-

рами по сотрудничеству, с тем чтобы справиться с чрезвычайными ситуациями и угрозами для безопасности, возникающими в этом регионе. Принятая в Милане Декларация по безопасности и сотрудничеству в Средиземноморье обязывает ОБСЕ применять стратегический подход к решению связанных с регионом проблем, в том числе путем учета средиземноморской перспективы в своей работе.

За пределами Средиземноморья мы в период председательства также уделяли много внимания урегулированию конфликтов. В центре нашей повестки дня были кризис в Украине и вокруг нее, а также затяжные конфликты в регионе ОБСЕ – Нагорный Карабах, Приднестровье, Грузия. Во всех затронутых вооруженными столкновениями регионах нашей главной заботой остается гуманитарная ситуация. Особенно это касается востока Украины, где спустя четыре с лишним года после подписания Минских соглашений сотни тысяч мирных жителей по-прежнему лишены полноценного доступа к товарам первой необходимости и основным услугам. Мы оказываем политическую поддержку Специальной мониторинговой миссии в Украине, в том числе благодаря неустанной работе Специального представителя действующего Председателя. Мы наладили интенсивные и эффективные каналы для консультаций с посредниками из Трехсторонней контактной группы, прежде всего для того, чтобы подтвердить нашу политическую поддержку комплексного проекта, которому сейчас нет альтернативы. Мы также активизировали усилия по содействию урегулированию затяжных конфликтов в регионе ОБСЕ, подтвердив нашу приверженность цели урегулирования конфликтов в Нагорном Карабахе и Грузии путем переговоров.

Что касается процесса приднестровского урегулирования, то мы вместе со сторонами работали над подписанием в мае 2018 года Римского протокола в формате «5+2». Благодаря работе нашего Специального представителя мы добились прорыва в области международного автомобильного сообщения, создав первые совместные пункты регистрации

транспортных средств в Рыбнице и Тирасполе. Мы были особенно рады наблюдать столь значительное положительное развитие в процессе приднестровского урегулирования в 2018 году. Открытие совместных пунктов регистрации транспортных средств можно считать важным достижением для гражданского населения: жители левого берега Днестра теперь будут иметь возможность регистрировать свои транспортные средства и ездить по международным автомобильным трассам.

Мы также сосредоточили усилия на человеческом измерении ОБСЕ, приняв в Милане впервые с 2014 года новые обязательства в отношении человеческого измерения, что свидетельствует о решимости всех государств-участников продолжать совместную работу даже в это трудное время.

Руководствуясь принципами прозрачности и коллективной ответственности, мы стремимся восстановить взаимное доверие в военных вопросах. В рамках Структурированного диалога о нынешних и будущих вызовах и угрозах безопасности в регионе ОБСЕ, учрежденного в 2016 году под председательством Германии и инициированного в 2017 году австрийским председательством, Италия собрала в формате неофициальной рабочей группы послов и представителей высокого уровня из столиц 57 государств-участников организации. «Структурированный диалог» позволил обсудить широкий круг проблем в военно-политической сфере, изучить возможности для преодоления разногласий и обращения вспять негативных тенденций, характерных для европейской безопасности в последние годы.

Другие политические события в регионе ОБСЕ напомнили нам о том, что в любой момент могут неожиданно возникнуть новые кризисы. Опыт показывает, что нам нужна ОБСЕ. Принятие решений на основе консенсуса, широкий состав участников и гибкость делают организацию уникальным инструментом для вмешательства в различные сценарии развития событий с целью деэскалации кризисов, в том числе во-

енного характера, с целью их урегулирования мирным путем. Накопленный благодаря полевым операциям и автономным подразделениям уровень компетенции делает организацию одним из самых передовых и надежных из имеющихся в нашем распоряжении инструментов для эффективного реагирования на конфликты на разных этапах.

Сегодня эта организация нужна нам больше, чем когда-либо. Мы должны опираться на то, что объединяет все государства-участники, как это сделали отцы-основатели этой организации в 1975 году, когда был подписан Хельсинкский заключительный акт.

Во время нашего председательства мы последовательно искали во всех трех измерениях то общее, что объединяет все наши страны. Широкую поддержку получила инициатива повысить эффективность нашей реакции на новые угрозы безопасности, с которыми ни одна страна не способна справиться в одиночку. Это касается в первую очередь терроризма, кибервойн и киберпреступности. Также нас объединяет стремление разорвать связь между различными формами незаконной торговли и терроризмом или организованной преступностью – деятельностью, которая питает коррупцию и отмывание денег и тем самым подрывает доверие к нашим институтам. Чтобы решать эти проблемы наиболее эффективно, нам необходимы подлинные партнерские отношения и сотрудничество.

Также укрепление ОБСЕ и нашей коллективной безопасности требует обновления концепции «всеобъемлющей безопасности» – общей основы и фундамента, которые позволили в 1975 году создать СБСЕ.

Я по-прежнему убежден в том, что общие проблемы требуют коллективных усилий, основанных на общей ответственности и солидарности. Это и есть истинный дух Хельсинки и подлинная добавленная стоимость многосторонних усилий ОБСЕ, которые мы и дальше должны прикладывать в регионе ОБСЕ и за его пределами.



## **Предисловие**

Во время поездки по Западным Балканам в январе 2018 года председатель Европейской Комиссии Жан-Клод Юнкер заявил в интервью Дойче Велле: «Не так давно в регионе шла ожесточенная война. Если мы лишим Западные Балканы перспективы вступления [в ЕС], она может вскоре повториться»<sup>1</sup>. Тогда же он признал: «Очевидно, что в ЕС люди устали от расширения»<sup>2</sup>. В Ежегоднике ОБСЕ 2015 года Дженни Нордман уже указывала на предостережения многих политиков и наблюдателей, что «если темпы интеграции в ЕС не будут увеличены, это может способствовать возрождению в регионе националистических настроений, радикализации и, как следствие, возобновлению этнических конфликтов»<sup>3</sup>. Впечатление, что люди в Юго-Восточной Европе разочарованы и все чаще чувствуют себя покинутыми и забытыми, подтверждается и в беседах с представителями западно-балканских стран в ОБСЕ. Каковы могут быть последствия подобного пренебрежения? Насколько велика опасность возобновления кровопролитных войн и конфликтов на Балканах? Насколько серьезно следует относиться к предупреждениям об угрозах безопасности, возникающих вследствие замедления процесса интеграции в ЕС? Верно ли утверждение о взаимосвязи между «усталостью от расширения» в ЕС и ростом этнической напряженности в некоторых странах Западных Балкан? К этим вопросам необходимо отнестись серьезно, так как от них зависят не только стабильность региона, но и безопасность и сотрудничество в Европе в целом. Именно поэтому Западные Балканы, в том числе состояние процесса интеграции стран региона в ЕС, стали центральной темой Ежегодника ОБСЕ 2018 г.<sup>4</sup>

Краткий обзор: Причиной распада многонационального государства Югославии после окончания «холодной войны» было стремление входивших в его состав республик или отдельных провинций и областей к независимости. 1990-е годы стали для государств бывшей Югославии временем серьезных вооруженных конфликтов. Это десятидневная война в Словении (1991 год), войны в Хорватии (1991–1995 годы) и Боснии и Герцеговине (1992–1995 годы), война в Косово (1998–1999 годы), восстание албанских сепаратистов в Македонии (2001 год). Все они в той или иной степени были связаны с войнами за независимость, межэтническими конфликтами и мятежами и часто сопровождались жестокими «этническими чистками». Последняя входившая в состав Югославии республика – Черногория – в 2006 году провозгласила независимость и мирным путем вышла из состава союзного государства Сербии и Черногории (в 1992–2003 годах – Союзная Республика Югославия). Югославия окончательно распалась на ныне признанные мировым сообществом государства (с севера на юг) Словения, Хорватия, Сербия, Босния и Герцеговина, Черногория и Македония. Статус Косово все еще остается спорным с точки зрения международного права. Тем не менее устойчивый мир так и не был достигнут, межэтническая напряженность разной степени интенсивности сохранялась, в любой момент могли вновь вспыхнуть конфликты.

Во всех государствах бывшей Югославии (за исключением Словении) и в Косово в 1990-е годы были учреждены полевые миссии ОБСЕ<sup>5</sup>. В 1992 году в Скопье была развернута Миссия СБСЕ–ОБСЕ по наблюдению за распространением конфликта (переименованная в 2010 году в миссию в Скопье), первоначальная задача которой заключалась в предотвращении распространения войны в Боснии и Герцеговине на Македонию. В 1994 году – миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине, в 1996 году – миссия ОБСЕ в Хорватии (замененная в 2007 году офисом ОБСЕ в Загребе, закрытым в декабре 2011 года), в 1997 году – присутствие ОБСЕ в Албании. В июле 1999 года в качестве самостоятельного компонента миссии ООН по делам

временной администрации в Косово была учреждена миссия ОБСЕ в Косово. Она должна была содействовать исполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1244, принятие которой положило конец войне в Косово. Наконец, в 2001 году была учреждена миссия ОБСЕ в Союзной Республике Югославия (с 2003 года – миссия в Сербии и Черногории). В 2006 году без изменения мандата она была переименована в миссию ОБСЕ в Сербии, и одновременно была вновь учреждена миссия ОБСЕ в Черногории).

Западные Балканы (к которым в то время относилась и Хорватия) таким образом представляли собой один из географических центров полевых операций ОБСЕ – основных задействуемых организацией для постконфликтного укрепления мира инструментов, на обеспечение деятельности которых направлялась значительная часть ее ресурсов. Первоначально в мандатах миссий основное внимание уделялось демократизации, включая создание демократических институтов и мониторинг их функционирования, защиту прав человека, в том числе прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц и связанные с этим имущественные вопросы, а также организацию и мониторинг выборов. В то же время многие политические деятели как в Западной Европе, так и в странах региона исходили из того, что подлинная стабилизация в государствах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и достижение прочного мира возможны только в случае их скорейшей интеграции в Европейский Союз. На саммите ЕС и западно-балканских государств, прошедшем в Салониках в июне 2003 года, ЕС официально открыл для последних перспективу присоединения. Главы государств или правительств государств-членов ЕС, государств, находившихся в процессе вступления в ЕС, официальных кандидатов на вступление, а также потенциальных кандидатов – Албании, Хорватии, Боснии и Герцеговины, Сербии и Черногории и Бывшей югославской республики Македонии, – выразили согласие с тем, что «ЕС вновь заявляет о своей безоговорочной поддержке европейской



перспективы для западно-балканских стран. Будущее Балкан – в Европейском Союзе. Продолжающееся расширение и подписание Афинского договора в апреле 2003 года вдохновляют и побуждают страны Западных Балкан идти по тому же успешному пути. Подготовка к интеграции в европейские структуры и в конечном итоге вступлению в Европейский Союз путем принятия европейских стандартов — важнейшая задача на ближайшее время. [...] Скорость продвижения к этой цели зависит от стран региона»<sup>6</sup>. ЕС таким образом взял на себя ведущую роль в усилиях по стабилизации региона Западных Балкан и начал работу над интеграцией государств региона в Европейский союз в долгосрочной перспективе или, по крайней мере, созданием условий для тесного сотрудничества. Соглашения о стабилизации и ассоциации, по которым достигнуты договоренности со всеми странами региона и которые частично уже реализуются, затрагивают намного более широкий круг вопросов, чем когда-либо могла охватить ОБСЕ. Это оставило ОБСЕ лишь вспомогательную роль на Западных Балканах<sup>7</sup>.

Тем не менее миссии ОБСЕ и ЕС работали в этом процессе рука об руку. Один из примеров – Хорватия, которая 29 октября 2001 года подписала с ЕС Соглашение о стабилизации и ассоциации, 21 февраля 2003 года подала заявку на вступление и в июне 2004 года была утверждена Европейским советом в качестве страны-кандидата. Можно сказать, что миссия ОБСЕ задавала направление, ЕС включил сформулированную ОБСЕ повестку дня в число условий для вступления Хорватии и тем самым обеспечил необходимые стимулы. Иными словами, миссия создала задел, а ЕС обеспечил результаты<sup>8</sup>. ОБСЕ уделила приоритетное внимание четкому формулированию целей реформ, связанных с демократией, верховенством права и защитой прав человека, в частности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Эти цели были включены в Соглашение о стабилизации и ассоциации, а также играли ключевую роль во время обсуждения внутри Комиссии ЕС, предшествовавшем принятию ею реше-

ния о рекомендации начать переговоры о вступлении Хорватии в Европейский Союз. Перспектива вступления в ЕС, в свою очередь, во многом способствовала деятельности миссии и оказалась мощным стимулом для урегулирования конфликтов и проведения реформ в Хорватии. Без этого использование имеющихся дипломатических инструментов и инструментов политики безопасности, скорее всего, не дало бы эффекта<sup>9</sup>.

Тем не менее Хорватии пришлось ждать десять лет, до июля 2013 года, прежде чем она стала вторым после Словении государством бывшей Югославии, вступившим в ЕС. После нескольких лет оптимизма процесс интеграции застыл. Ситуация, сложившаяся через 15 лет после «салоникского обещания», отрезвляет. Из шести западно-балканских претендентов на вступление в ЕС четыре имеют статус «страны-кандидата»: Македония (с 2005 года; заявка на вступление в ЕС подана в 2004 году), Черногория (с 2010 года; заявка подана в 2008 году), Сербия (с 2012 года; заявка подана в 2012 году) и Албания (с 2014 года; заявка подана в 2009 году). Однако переговоры о присоединении пока начались только с двумя из них: Черногорией (в 2012 году) и Сербией (в 2013 году). Босния и Герцеговина (заявка на вступление в ЕС подана в 2016 году) и Косово (единственный кандидат, еще не подавший заявку на вступление) пока являются только «потенциальными кандидатами» (Босния и Герцеговина с 2003 года, Косово с 2008 года)<sup>10</sup>.

15 июля 2014 года Жан-Клод Юнкер наконец категорично заявил: «В ближайшие пять лет к Европейскому Союзу не присоединятся никакие новые члены. При нынешнем положении дел немыслимо, чтобы какая-либо из стран-кандидатов, с которыми мы сейчас ведем переговоры, к 2019 году смогла выполнить все критерии членства вплоть до мельчайших деталей»<sup>11</sup>.

Страны-кандидаты истолковали это заявление как выражение «усталости от расширения» ЕС и отреагировали на

него с разочарованием. Темпы реформ замедлились, а существующие внешние и внутренние проблемы обострились, что привело к возобновлению двусторонних споров, сохранению межэтнической напряженности, внутривнутриполитическим кризисам, задержкам и неудачам в деле укрепления верховенства права, неослабевающей коррупции и организованной преступности, а также усилению авторитарных тенденций. Все это вызывает тревогу и порождает конфликты, имеющие значительный потенциал для эскалации. Кроме того, в 2015 году возникли новые проблемы, когда Западные Балканы стали основным транзитным маршрутом для беженцев и мигрантов, направляющихся в другие европейские страны.

Эти несколько неожиданные события не только представляют собой шаг назад для самой Юго-Восточной Европы, но и могут иметь дестабилизирующие последствия для других регионов Европы. В связи с этим председатель Еврокомиссии Юнкер в своей речи о состоянии дел в Евросоюзе в 2017 году еще раз прокомментировал вопрос о присоединении и заявил: *«Если мы хотим большей стабильности в нашем регионе, мы должны в том числе сохранить убедительную перспективу расширения для Западных Балкан»*<sup>12</sup>. Он подтвердил, что в течение срока его полномочий дальнейшего расширения ЕС не будет, но пообещал увеличить число членов «в последующие годы» – обещание, которое при ближайшем рассмотрении не представляет собой решительного изменения позиции по сравнению с 2014 годом и которое не обязательно рассеет сомнения и породит надежды в странах Западных Балкан<sup>13</sup>.

Каковы реальные шансы западно-балканских государств вступить в ЕС? Какие препятствия нужно для этого преодолеть? Какие меры могли бы ускорить этот процесс? Желательно ли вообще быстрое присоединение при наличии множества нерешенных проблем? На эти и многие другие вопросы отвечают авторы материалов, посвященных центральной теме Ежегодника.

Начнем с того что для Албании, переговоры с которой могут начаться в 2019 году, «вступление в ЕС означает более высокий уровень жизни, надежные перспективы для лучшего будущего, функционирующие демократические институты, уверенность в верховенстве права и гарантии предоставления экономических и личных свобод». Как отмечают в своей статье Юлия Ваннингер и Кнут Флекенштайн, это оказывает сильное давление на албанских политиков, заставляя их проводить реформы. Но сможет ли новое поколение албанского политического класса «убедить как свое собственное население, так и своих европейских партнеров, особенно правительства государств-членов ЕС, в том, что начатые и заявленные реформы действительно превратят Албанию в современное европейское государство»? Аксель Йенике анализирует в своей многогранной статье о Сербии, стране, которая в силу своего размера и статуса имеет решающее значение для успешного превращения всего региона в зону стабильности, отношения Белграда с соседними государствами-членами ЕС, а также с Албанией и бывшими югославскими республиками. В частности, с Хорватией и Боснией и Герцеговиной, в которых еще сохраняется высокий уровень напряженности. Также автор рассматривает события внутри страны и проблему усиления авторитарных тенденций, а также возможные варианты решения косовского вопроса, который для Белграда, Брюсселя и Вашингтона остается ключевой проблемой Западных Балкан. Он приходит к выводу, что с учетом проблем, с которыми сталкиваются страны на Западных Балканах, встает вопрос: «действительно ли ЕС должен немедленно предложить Сербии и другим государствам Западных Балкан полное членство», или же было бы целесообразно сначала предложить им своего рода общее привилегированное партнерство? В своей статье «Дипломатическая сказка или обычная геополитика» Биляна Ванковска проводит смелый критический анализ, в том числе с точки зрения международного права, достигнутого в июне 2018 года весьма спорного Преспанского соглашения между Афинами и Скопье, договорившимися о

будущем официальном названии «Республика Северная Македония» для бывшей югославской союзной республики. С момента провозглашения независимости в 2008 году Косово было признано суверенным государством большинством государств-членов ООН. Среди них нет пяти членов ЕС – Испании, Греции, Кипра, Румынии и Словакии. В своей статье Энгелуше Морина не только рассматривает последствия спорного статуса государственности Косово, но и уделяет особое внимание диалогу между Белградом и Приштиной. Хорватия – член ЕС с 2013 года. Таким образом она, как и Словения, больше не относится к «западно-балканским государствам». Однако она имеет давнюю историю взаимоотношений с другими странами бывшей Югославии. Горан Бандов и Домагой Хайдукович описывают реинтеграцию существовавшей де-факто Республики Сербской Краины после войны в Хорватии и, в частности, рассматривают роль временной администрации ООН в Восточной Славонии, Баранье и Западном Среме.

Материалы по интеграции западно-балканских государств в ЕС дополняет весьма примечательная статья Наташи Вунш о роли ЕС в этих странах, в которой она приходит к выводу, что 2018 год стал годом упущенной возможности критически осмыслить провал прежнего подхода ЕС к Западным Балканам и разработать для региона более целостную стратегию расширения, учитывающую локальные особенности.

Помимо основной темы настоящего Ежегодника в материалах, подготовленных известными авторами – учеными и практиками из разных стран – рассматриваются актуальные вопросы, приводится справочная информация и предлагаются новые идеи по урегулированию конфликтов, а также представлены отдельные сферы деятельности ОБСЕ и текущие проекты.

Ежегодник 2018 года открывают четыре статьи, посвященные актуальным событиям в области европейской безопасности, связанным с кризисом в Украине и вокруг нее. Кристиан Нюнлист рассматривает «радикальное расхождение

исторических нарративов, касающихся эволюции европейской безопасности», которые появились после окончания «холодной войны» и могли бы частично объяснить чрезвычайно напряженные отношения между Россией и Западом сегодня. В статье П. Терренса Хопмана, озаглавленной просто «Трамп, Путин и ОБСЕ», приводится авторский анализ того, как отношения между влиятельными лидерами России и США сказываются на ОБСЕ и на многосторонних институтах в целом. Вольфганг Цельнер представляет свои идеи относительно потенциальной долгосрочной и фундаментальной реформы ОБСЕ, предлагая, среди прочего, возрождение военно-политического измерения безопасности ОБСЕ и заостряя внимание на действующем «Структурированном диалоге», который охватывает такие темы как восприятие угроз, военные доктрины, вызовы, с которыми сталкивается основанная на праве система европейской безопасности, и существующие взаимоотношения в военно-политической сфере. Наконец, глава целевой группы председательства Австрии в ОБСЕ в 2017 году Флориан Рауниг и старший советник целевой группы Джулия Пир обращаются к вызовам, приоритетам, опыту и урокам, извлеченным за время председательства Австрии в ОБСЕ в 2017 году.

В разделе, посвященном предотвращению конфликтов и урегулированию споров, Лукаш А. Мацкевич описывает работу группы по человеческому измерению Специальной мониторинговой миссии (СММ) в Украине. Население соответствующих районов по-прежнему сталкивается с серьезными нарушениями прав человека и норм международного гуманитарного права. Подчеркивая важные достижения, автор также откровенно рассуждает о проблемах и препятствиях, которые до сих пор мешали группе полностью реализовать свой потенциал. Бывший глава миссии ОБСЕ в Молдове Уильям Х. Хилл анализирует процесс урегулирования приднестровского конфликта и при этом особенно приветствует тот факт, что, несмотря на продолжающийся конфликт в Украине, США, ЕС,

Россия, Украина и ОБСЕ смогли гармонично и эффективно сотрудничать в формате переговоров «5+2».

Последующие материалы этого раздела посвящены инновационным способам предотвращения и мирного урегулирования либо смягчения вооруженных конфликтов путем посредничества и переговоров. В то время как международное посредничество или посредничество через официальные каналы нуждается в нейтральных внешних посредниках, которые соблюдают эмоциональную дистанцию по отношению к конкретному конфликту, во многих конфликтных ситуациях местное население скорее доверяет местным посредникам, которые в той или иной степени сами вовлечены в конфликт, непосредственное влияющий на их жизнь, и таким образом сами являются заинтересованной стороной. В своей статье Мир Мубашир, Энгелуше Морина и Лакши Вималараджа анализируют причины и возможности для участия ОБСЕ в «инсайдерском посредничестве», а также рассматривают проекты ОБСЕ, предусматривающие элементы такого рода посреднических усилий, в частности проект «Посланники мира» в Кыргызстане. Каан Сахин обращается в своей статье к схожей тематике и рассматривает нейтральный с точки зрения статуса отдельных участников конфликта подход к урегулированию затяжных или «замороженных» конфликтов, в которых одна сторона является международно признанным государством, не признающим другую сторону – существующий де-факто сепаратистский режим, как в конфликтах на востоке Украины и в Приднестровье. В подобных случаях можно, например, согласовать и применять меры по укреплению доверия и безопасности еще до того, как вопрос о статусе будет решен или даже на стадии обсуждения.

В статье «От политики к практике: борьба с торговлей людьми при крупномасштабных перемещениях мигрантов и беженцев» Клаудио Формизано и Валиант Ричи описывают работу Бюро специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми в контексте миграции. По данным авторов, почти половина всех зарегистрированных

жертв торговли людьми – иностранные мигранты, которые в основном были вынуждены заниматься проституцией и принудительным трудом. Особенно уязвимы при этом женщины, дети и молодые люди. В продолжение темы миграции Стефано Вольпичелли рассматривает успешную модель интеграции беженцев в Италии: в городе Триест местная НПО разработала и внедряет модель интеграции беженцев, основанную на децентрализованном размещении вместо помещения в переполненные лагеря для беженцев. Этот опыт существенно повлиял на итальянскую систему защиты просителей убежища и беженцев. Далее Арне К. Зайферт, который уже несколько десятилетий является признанным экспертом по Центральной Азии, рассматривает специфические подходы, необходимые в контексте гражданского предупреждения религиозной радикализации и насильственного экстремизма в регионе. В следующей статье Торстен Стодик рассматривает общинную полицию в качестве ключевого элемента борьбы с преступностью, уделяя особое внимание применению данного подхода в борьбе с организованной преступностью, а в последнее время также и при противодействии насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму.

В завершающем Ежегодник разделе, посвященном организационным аспектам деятельности ОБСЕ, Юрай Носал анализирует пути укрепления потенциала государственных и негосударственных субъектов по противодействию трансграничным угрозам и вызовам, приводя в пример внебюджетный проект «Укрепление потенциала работников системы уголовного правосудия в борьбе с киберпреступностью и преступлениями, связанными с применением компьютерной техники, в Юго-Восточной Европе».

Мы особенно признательны председательствующему в ОБСЕ в 2018 году министру иностранных дел Италии Энцо Моаверо Миланези за подготовку предисловия к данному выпуску Ежегодника.



В заключение мы хотели бы поблагодарить всех авторов за их энтузиазм, приверженность делу и просветительский вклад.

## ***Примечания***

---

<sup>1</sup> EU expansion: Juncker stresses real progress on western Balkans trip, Interview by Lars Scholtyssyk with Jean-Claude Juncker // Deutsche Welle. 2018. 28 February. URL: <https://www.dw.com/en/eu-expansion-juncker-stresses-real-progress-on-western-balkans-trip/a-42776178>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Nordman J. Nationalism, EU Integration, and Stability in the Western Balkans // OSCE Yearbook 2015 / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2016. P. 154.

<sup>4</sup> Под странами Западных Балкан понимаются Албания и страны бывшей Югославии за исключением уже присоединившихся к Европейскому Союзу, то есть Словении и Хорватии. См., например, сайт Международного бюро Федерального министерства образования и науки Германии. URL: [https://www.internationales-buero.de/en/western\\_balkan\\_countries.php](https://www.internationales-buero.de/en/western_balkan_countries.php).

<sup>5</sup> См.: OSCE. Secretariat. Conflict Prevention Centre. Survey of OSCE Field Operations, SEC.GAL/110/18, 25 June 2018.

<sup>6</sup> EU-Western Balkans Summit, Thessaloniki, 21 June 2003 // European Commission, Press Release. 2003. 21 June. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRE-03-163\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRE-03-163_en.htm). Упомянутый в тексте Афинский договор – договор о присоединении к ЕС, подписанный 16 апреля 2003 года ЕС и десятью странами: Эстонией, Латвией, Литвой, Мальтой, Польшей, Словакией, Словенией, Чешской Республикой, Венгрией и Республикой Кипр. Этим договором было зафиксировано присоединение Словении.

<sup>7</sup> См.: Zellner W. Asymmetrical Security in Europe and the Tasks of the OSCE // OSCE Yearbook 2003 / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2004. P. 67.

<sup>8</sup> См.: Richter S. The OSCE Mission to Croatia – Springboard to Europe // OSCE Yearbook 2004 / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2005. P. 98–103. Эта форма сотрудничества между ОБСЕ и ЕС уже доказала свою ценность в начале 1990-х годов. Например, Верховный комиссар по делам национальных меньшинств и миссии ОБСЕ в Эстонии и Латвии тесно сотрудничали в целях снижения напряженности между этническими эстонцами и латышами и крупными русскоязычными меньшинствами. Успех их усилий, однако, во многом объясняется тем, что миссии и Верховный комиссар были поддержаны Европейской комиссией, и оба государства были заинтересованы в соблюдении Копенгагенских критериев присоединения к ЕС 1993 года, включая уважение и защиту меньшинств. См.: Zellner W. Op. cit. P. 66–67.

<sup>9</sup> См.: Richter S. Op. cit. P. 93, 100.

<sup>10</sup> См.: European Commission. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, Current Status. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en). После заседания Европейского совета в Фейре (Португалия) в июне 2000 года

---

все страны Западных Балкан рассматривались как потенциальные кандидаты. См.: Conclusions of the Presidency. Santa Maria da Feira European Council, 19 and 20 June 2000. URL: [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm). В 2008 году статус потенциального кандидата на вступление был предоставлен Косово. См.: European Union. EU Enlargement – State of play, Kosovo. URL: [https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/enlargement\\_en](https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/enlargement_en).

<sup>11</sup> Jean-Claude Juncker, Candidate for President of the European Commission. A new start for Europe, Opening statement in the European Parliament plenary session, Strasbourg // European Commission. Press Release. 2014. 15 July. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-567\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_en.htm).

<sup>12</sup> President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017, Brussels // European Commission. Press Release. 2017. 13 September. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm).

<sup>13</sup> В своем выступлении 15 июля 2014 года Юнкер уже добавил: «однако переговоры будут продолжены, и другие европейские народы и страны нуждаются в *убедительной и честной европейской перспективе*. Особенно это касается Западных Балкан». См.: European Commission, Jean-Claude Juncker, Candidate for President of the European Commission. A new start for Europe (выделено автором).



# **Разнообразие как преимущество: исторические нарративы и принципы ОБСЕ**

## *Введение*

Российская аннексия Крыма и начало войны на востоке Украины весной 2014 года стали стратегическим шоком для международного сообщества. Непосредственно перед фатальными выстрелами на Майдане в Киеве в докладе о восприятии угроз в регионе ОБСЕ, подготовленном в январе 2014 года в рамках «второго трека», был сделан вывод о том, что ни США, ни западноевропейские государства, ни Украина не ожидали военного конфликта с Россией. В начале 2014 года, всего через пять с половиной лет после российско-грузинской войны 2008 г., Россия воспринималась как прямая угроза только в Польше и Грузии<sup>1</sup>.

Однако украинский кризис, в отличие от пятидневной войны в Грузии, привел не просто к временному похолоданию в отношениях между Россией и Западом, а скорее к длительному конфликту без перспективы возвращения к «обычным отношениям» или будущей «перезагрузки». На российскую аннексию Крыма – первый с 1945 года военный захват территории в Европе, ознаменовавший нарушение европейского порядка в области безопасности, поддерживавшегося после окончания Второй мировой войны, – США ответили приостановлением работы Совета Россия-НАТО, исключением России из «Восьмерки» (которая в результате вернулась к формату «Семерки» ведущих стран мира) и предоставлением военно-политических гарантий европейским союзникам на восточном фланге НАТО. Тем не менее, администрация Барака Обамы оставила дипломатическое регулирование кризиса на

усмотрение ЕС и, в частности, Германии<sup>2</sup>. После трагедии сбитого пассажирского самолета малазийских авиалиний МН17 ЕС при решающей роли канцлера Ангелы Меркель ввел экономические санкции в отношении России. Трансатлантическая координация во время украинского кризиса должна была поразить Путина не меньше, чем быстрое возвращение НАТО к старому образу России как врага и к организации территориальной обороны на основе статьи 5 Североатлантического договора. Учитывая опыт российско-грузинской войны, варшавский саммит НАТО в 2014 г. отреагировал на пессимистические прогнозы и соответствующим образом адаптировал планы действий в чрезвычайных ситуациях<sup>3</sup>.

Теперь, когда с февраля 2014 года прошло пять лет, настало время подвести итоги последствий украинского кризиса – поворотного момента как для ОБСЕ, так и для европейской системы безопасности. В 2014 году ОБСЕ относительно быстро отреагировала на украинский кризис и задействовала весь свой инструментарий для его урегулирования<sup>4</sup>. Швейцарская дипломатия заслужила высокую оценку за активное и смелое председательство в ОБСЕ, но следует решительно предостеречь от переоценки его результатов. Через несколько недель после начала кризиса тогдашний представитель Швейцарии в ОБСЕ (и нынешний генеральный секретарь ОБСЕ) Томас Греммингер точно охарактеризовал сложившуюся ситуацию как «благословение и проклятие» для ОБСЕ<sup>5</sup>.

Федеральное министерство иностранных дел Швейцарии сразу же признало, что действия России в Украине стали настоящим поворотным моментом в международных отношениях, подобным терактам джихадистов 11 сентября 2001 года. Осенью 2014 года министр иностранных дел Швейцарии Дидье Буркхальтер в качестве председательствующего в ОБСЕ создал группу «мудрецов» (*Группа видных деятелей*) под руководством Вольфганга Ишингера, чтобы дать предварительную оценку последствий украинского кризиса для ОБСЕ и системы европейской безопасности.

Швейцарское кризисное управление и неустанные поиски путей возвращения к диалогу и доверию были продолжены в 2015–2018 годах Сербией, Германией, Австрией и Италией. Последствия событий 2014 года будут определять и деятельность председательствующей в 2019 году Словакии. Швейцария первоначально надеялась, что украинский конфликт может быть политически урегулирован к концу 2015 года и что итоговый доклад группы Ишингера представит новые идеи для формирования более стабильной системы европейской безопасности в будущем. Это оказалось иллюзией. Вместо этого, по данным ООН, украинский конфликт за пять лет унес жизни более 10 000 человек (в том числе более 2700 мирных жителей) и привел к появлению 1,6 млн перемещенных лиц. Это – самое большое количество погибших в войне в Европе со времен югославских войн 1990-х годов и самое большое количество перемещенных лиц во всех конфликтах в Европе со времен Второй мировой войны<sup>6</sup>. Поэтому, к сожалению, конфликт на востоке Украины должен рассматриваться как еще один неурегулированный («затяжной») конфликт в регионе ОБСЕ, конец которому все еще не виден и который в 2019 году по своей продолжительности превзойдет Первую Мировую войну.

В данной статье основное внимание уделено двум взаимосвязанным темам. Во-первых, мы рассмотрим, был ли за пять лет после начала украинского кризиса достигнут какой-то прогресс в объяснении того, *почему* это произошло. В конце 2015 года доклад Группы видных деятелей «Возвращение к дипломатии» выявил радикально расходящиеся исторические нарративы относительно эволюции системы европейской безопасности после 1990 года как центральную проблему в современных отношениях между Россией и Западом<sup>7</sup>. Знаем ли мы теперь больше о том, когда и как оптимистический дух Парижской хартии СБСЕ, принятой в ноябре 1990 года, превратился в «холодный мир» между Западом и Россией и «горячую войну» на востоке Украины? Проекты в русле «второго трека» в рамках ОБСЕ и новые исторические исследования

пролили некоторый свет на эти вопросы, и полученные результаты позволяют нам по-новому, более детально взглянуть на конкретные шаги на пути от сотрудничества между Москвой и Вашингтоном к их нынешнему конфликтному состоянию<sup>8</sup>.

Россию и Запад разделяют не только исторические нарративы. Начиная с 1994 года наметившееся в начале 1990-х годов сближение в толковании основополагающих принципов международных отношений, закрепленных в Хельсинкском заключительном акте СБСЕ 1975 года, стало расссыпаться. В частности, принцип VI Хельсинкского заключительного акта – принцип невмешательства – в последующий период интерпретировался с возрастающей непоследовательностью (под влиянием косовской войны 1999 года). Расхождения в толковании продолжают приводить к взаимным непониманию и обвинениям<sup>9</sup>.

Что это значит для настоящего и будущего? Что можно сделать, чтобы найти выход из ситуации противостояния и нынешней логики игры с нулевой суммой? Может ли положительный исторический опыт хельсинкского процесса периода «холодной войны» послужить моделью для преодоления нового конфликта между Востоком и Западом и определения новых правил игры ради мирного сосуществования? Является ли ОБСЕ подходящим форумом для диалога во времена «плохой погоды», каким было СБСЕ в период «холодной войны»? В данном эссе мы постараемся доказать, что многосторонний процесс, подобный начатому в ОБСЕ в 2016–2017 годах динамичному «Структурированному диалогу» о восприятии угроз и его дополняющий, может помочь найти выход из негативной спирали словесных войн об исторических нарративах и принципах ОБСЕ. Если во время «холодной войны» можно было вести диалог о различных интересах и нормах, то это должно быть возможно и сегодня.

*Исторические нарративы:*

*от сотрудничества к конфронтации. 1990–2014 гг.*

Ключевое препятствие на трудном пути от конфликта и конфронтации к сближению, примирению и миру – расхождение в представлениях о недавнем прошлом<sup>10</sup>. Украинский кризис 2014 года показал, что на Западе и в России сформировались прямо противоположные взгляды на историю эволюции архитектуры европейской безопасности. Если оглянуться назад, кажется удивительным, что Западу потребовалось так много времени, чтобы осознать, насколько сильно российский нарратив расходился с западным. Причем началось это не в 2014 году<sup>11</sup>.

Украинский кризис – отнюдь не непосредственная причина повторной эскалации противостояния России и Запада в 2014 году, а скорее ее симптом. Если посмотреть на развитие системы европейской безопасности после окончания «холодной войны», то с самого начала можно встретить признаки растущего отчуждения России. Это происходило не линейным образом. Отношения между Западом и Россией в 1990–2014 годах прошли через несколько циклов антагонизма и партнерства. Но подлинное стратегическое партнерство так и не было достигнуто<sup>12</sup>.

В конце 2015 года в итоговом докладе Группы видных деятелей «Возвращение к дипломатии» Вольфганг Ишингер предложил ОБСЕ и ее государствам-участникам начать проект по изучению противоположных нарративов с целью анализа того, как и почему возникли эти расхождения во взглядах на недавнее прошлое<sup>13</sup>.

В рамках «Сети аналитических центров и академических институтов ОБСЕ» группа современных историков Востока и Запада подхватила эту идею и провела в сентябре 2017 года в Париже международную конференцию с участием очевидцев событий того времени, призванную еще раз критически проанализировать переход от «холодной войны» к 1990-м годам. Используя метод «критической устной истории», дипломатам, которые вели переговоры по Парижской хартии



СБСЕ 1990 года, были представлены результаты недавних исторических исследований. Результаты этой дискуссии были опубликованы в конце 2017 года в исследовании «Дорога к Парижской хартии», а также представлены и обсуждены на встрече Совета министров ОБСЕ в 2017 году в Вене и на семинарах в Санкт-Петербурге и Москве в ноябре 2018 года<sup>14</sup>.

Поворотным моментом, *annus mirabilis*, стали 1989–1990 годы, к событиям которых на Западе до недавнего времени относились почти исключительно положительно. Рухнула берлинская стена, воссоединилась Германия, «холодная война» подошла к мирному завершению. Фрэнсис Фукуяма провозгласил «конец истории». Однако его оптимистический лозунг вскоре оказался столь же преждевременным и обманчивым, как и общее видение новой, неделимой, инклюзивной Европы, основанной на западных ценностях, таких как демократия, верховенство права и права человека, изложенное Советским Союзом, Соединенными Штатами и 33 европейскими государствами в ноябре 1990 года в Парижской хартии<sup>15</sup>.

Сегодня очевидно, что хотя Запад и считал, что он построил справедливый и стабильный новый порядок безопасности для Европы, в России утвердилась совсем иная точка зрения. Интересно, что американские историки тоже все чаще утверждают, что нынешняя конфронтация между Россией и Западом является, по крайней мере отчасти, следствием незавершенного окончательно урегулирования «холодной войны» в 1990 году. Ошибки были допущены с обеих сторон. Некоторые из фатальных долгосрочных последствий, безусловно, также были обусловлены непреднамеренными побочными эффектами важных решений, имевших в то время смысл для одной стороны, таких как стремление Запада распространить либеральную демократию и свободную рыночную экономику на Восток ради повышения международной стабильности<sup>16</sup>. После 1991 года, когда в Центральной и Восточной Европе после распада Советского Союза и Варшавского договора возник опасный вакуум власти, Запад чувствовал себя обя-

занным помочь государствам этого региона успешно пройти этот сложный переходный период, предложив им членство в НАТО и ЕС. Этот подход возобладал в особенности после того, как в 1993 году на Западе начали появляться сомнения относительно того, действительно ли руководимая президентом Борисом Ельциным Россия может стать демократической страной с рыночной экономикой и интегрироваться в западную систему в годы хаоса, последовавшего за распадом Советского Союза в конце 1991 года.

Недавно рассекреченные архивные материалы также ясно показывают, что в 1989–1990 годах Соединенные Штаты при президенте Джордже Буше-старшем не смогли устоять перед соблазном увековечить западные институты безопасности, такие как НАТО и ЕС, вместо того чтобы заменить эти институты «холодной войны» новым общеевропейским институтом на основе СБСЕ или концепции «общего европейского дома» Михаила Горбачева. В 1989–1990 годах администрация Буша использовала общеевропейскую риторику. В мае 1990 года госсекретарь США Джеймс Бейкер пообещал министру иностранных дел СССР Эдуарду Шеварднадзе, что в результате воссоединения Германии не будет ни победителей, ни побежденных; «вместо этого оно создаст новую легитимную европейскую структуру – инклюзивную, а не эксклюзивную». В том же месяце Бейкер заверил советского лидера Горбачева, что «наша политика не направлена на отделение Восточной Европы от Советского Союза. Раньше у нас была такая политика. Но сегодня мы заинтересованы в том, чтобы построить стабильную Европу, и делаем это вместе с вами». Президент Буш также лично заверил Горбачева в новом духе сотрудничества. В Вашингтоне 31 мая 1990 года Буш сказал: «И, конечно, у нас нет намерения, даже в мыслях, каким-либо образом вредить Советскому Союзу». В телефонном разговоре 17 июля 1990 года Буш также пообещал Горбачеву: «Мы выразили идею расширенного, более сильного СБСЕ с новыми институтами, в которых СССР может участвовать и быть частью новой Европы»<sup>17</sup>.

Исторические исследования, однако, недавно показали, что еще весной 1989 года администрация Буша по итогам внутренних дискуссий уже решила, что политика США в отношении Европы после окончания «холодной войны» должна основываться на тесном партнерстве с Германией. США также должны полагаться на НАТО, чтобы сохранить свое военное присутствие и тем самым продолжить свое доминирование в Европе<sup>18</sup>.

Несмотря на всю риторику в духе сотрудничества, складывавшийся в Европе порядок безопасности в конечном счете не предусматривал равной роли Советского Союза. Вместо этого он базировался на эксклюзивных западных клубах: НАТО и ЕС. Знакомство с материалами бесед между западными лидерами (в частности, между Бушем и канцлером Западной Германии Гельмутом Коелем в феврале 1990 года) и внутренними документами администрации Буша сегодня дают понять, что на заключительном этапе «холодной войны» в Европе не было подлинного духа сотрудничества между США и Советским Союзом. Американское видение превалировало над альтернативными представлениями об инклюзивной общеевропейской архитектуре безопасности. В 1990 году Бейкер прямо предупредил Буша, что «реальная опасность для НАТО – это СБСЕ»<sup>19</sup>. Еще 18 мая 1990 года Бейкер, обращаясь к Горбачеву, окончательно отверг существенное укрепление СБСЕ: «Приятно говорить об общеевропейских структурах безопасности, о роли СБСЕ. Это чудесный сон, но только сон, тогда как НАТО уже существует»<sup>20</sup>.

Для историка Мэри Элиз Саротт уже в 2010 году было ясно, что в 1990 году Буш не был заинтересован в интеграции Советского Союза в новые или существующие общеевропейские или трансатлантические институты безопасности. «Скорее цель состояла в том, чтобы вытеснить Советы», – утверждает она<sup>21</sup>. В конце февраля 1990 года Буш дал понять Колю, что он думает об уступках Запада в вопросе о членстве Германии в НАТО: «К черту все это! Мы победили, они — нет. Мы не можем позволить Советам вырвать победу из тисков

поражения»<sup>22</sup>. Согласно Саротт, «новый мировой порядок Буша» не был основан на идее партнерства с Советским Союзом. Напротив, уже весной 1990 года администрация Буша осознавала, что, выдвигая жесткое максимальное требование членства в НАТО для объединенной Германии, она вступает на путь столкновения с Москвой<sup>23</sup>. Кондолиза Райс сказала тогда Бушу, что перспектива членства в НАТО для объединенной Германии была «худшим кошмаром Советского Союза», ситуацией, которая «вырвала бы сердце из советской системы безопасности»<sup>24</sup>. В мае 1990 года советские лидеры предупреждали США, что их стратегия рискованна. Министр иностранных дел Шеварднадзе сказал Бушу: «Если объединенная Германия станет членом НАТО, это взорвет перестройку. Наш народ не простит нас. Люди скажут, что мы в конечном счете оказались проигравшими, а не победителями»<sup>25</sup>. Это было раннее пророчество, аналогичное знаменитой речи Ельцина о «холодном мире» на саммите СБСЕ в декабре 1994 года в Будапеште.

Западные обещания о будущем духе сотрудничества с Советским Союзом сыграли решающую роль в достижении согласия Горбачева на воссоединение Германии. Эти обещания были, однако, очень расплывчатыми, и их не надо путать с якобы впоследствии нарушенным конкретным обещанием Запада Горбачеву в феврале 1990 года, о котором спорят историки. Согласно этому обещанию, НАТО после окончания «холодной войны» ни на дюйм не должна была расширяться в восточном направлении. Однако все имеющиеся в настоящее время архивные данные свидетельствуют о том, что такого обещания никто никогда не давал.<sup>26</sup>

С сегодняшней точки зрения – в частности, при рассмотрении СБСЕ–ОБСЕ, – становится ясно, что уже в 1989–1990 годах представления о том, что подразумевалось под инклюзивностью и эксклюзивностью и связанным с этим вопросом о месте Советского Союза (а затем России) в европейской архитектуре безопасности, радикально расходились. В 1990-е годы пропасть между Россией и Западом еще боль-

ше расширилась – особенно в том, что касалось расширения НАТО на Восток (с 1993 года) и югославских войн, а также «цветных революций» в Восточной Европе (с 2003 года). Эти события посеяли семена раздора, хотя Россия и Запад вновь и вновь на какое-то время сближались и в отношениях между ними все еще сохранялись элементы сотрудничества. Несмотря на благородные цели Запада по обеспечению стабильности и безопасности в Европе, логика продвижения НАТО и расширения ЕС на Восток (сначала в Центральной Европе, затем на Балканах, а в 2008 году – в отношении Грузии и Украины) по-прежнему опиралась на внутреннюю логическую ошибку. Рано или поздно расширение западного блока безопасности, исключаящее Россию, неизбежно должно было негативно сказаться на отношениях между Россией и Западом и в конечном счете – на стабильности и безопасности в Европе<sup>27</sup>.

### *Принципы ОБСЕ: возвращение к общему пониманию*

Украинский кризис показал, что у России и Запада радикально отличаются не только исторические нарративы об эволюции системы европейской безопасности после 1990 года. Трактовка ими хельсинкских принципов 1975 года тоже сильно различается. Хельсинкские принципы представляют собой нормативную основу ОБСЕ и потому играют центральную роль в обеспечении стабильности и мира в Европе. После окончания «холодной войны» предметом острой полемики между Москвой и Западом стал, в частности, принцип невмешательства. Примеры предполагаемого нарушения принципа невмешательства либо Западом, либо Россией играют важную роль в расходящихся исторических нарративах с 1990 года.

Невмешательство во внутренние дела – один из десяти основных принципов Хельсинкского заключительного акта СБСЕ 1975 г.<sup>28</sup> Хельсинкский заключительный акт по сути представлял собой важнейший компромисс между Востоком и

Западом, в том числе в отношении согласованных ключевых принципов. Однако после трех лет сложных многосторонних переговоров в формате Восток–Запад окончательные формулировки оказались довольно расплывчатыми, неоднозначными и до некоторой степени даже противоречивыми. Хельсинкский заключительный акт фактически допускал совершенно различное толкование для каждой из сторон. Это отражало достигнутые дипломатические компромиссы, так как Заключительный акт СБСЕ стал выражением, по словам одного известного специалиста по ОБСЕ, «мастерства дипломатической терминологии, где фундаментальные разногласия были тщательно замаскированы компромиссными формулировками»<sup>29</sup>.

Советский Союз делал акцент на статичных элементах и особенно выделял принципы невмешательства во внутреннее дело, суверенного равенства, территориальной целостности и нерушимости границ, в то время как Запад бросал вызов существовавшим в Европе границам, пользуясь положением, прямо позволяющим изменять границы – в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности<sup>30</sup>. Кроме того, Запад противопоставлял норме невмешательства принципы уважения прав человека и самоопределения народов. В 1975 году Москва рассматривала права человека как внутреннее дело каждого государства-участника СБСЕ. Поскольку Хельсинкский заключительный акт был политически, но не юридически обязательным документом, в 1975 году Советский Союз не собирался серьезно относиться к обязательствам СБСЕ в области прав человека. Советские уступки в области «третьей корзины» (сотрудничество в гуманитарной и других областях) стали возможны только потому, что советский лидер Леонид Брежнев не чувствовал себя обязанным реализовывать на практике отдельные не устраивавшие его положения Хельсинкского заключительного акта.

Примечательно, что во время «холодной войны» советская позиция в отношении принципа невмешательства оставалась в целом непоследовательной. В отношениях с Запа-

дом Москва настаивала на неизменности принципа невмешательства (чтобы предотвратить западное вмешательство в советскую сферу влияния). В то же время всегда считалось само собой разумеющимся, что Советский Союз может вмешиваться в дела стран в своей сфере влияния и даже применять военную силу, как это было сделано в Венгрии (1956 г.), Чехословакии (1968 г.) или Афганистане (1979 г.). В этих случаях Москва отдавала предпочтение интервенции, а не уважению суверенитета, а «доктрина Брежнева» явно противоречила норме невмешательства. США также считали, что они имеют право вмешиваться в дела своих непосредственных соседей, о чем свидетельствуют их действия в Гватемале, на Кубе и в Доминиканской Республике.

Так как формулировки Заключительного акта СБСЕ, по которым сохранялись различия в позициях и противоречия между Востоком и Западом, отличаются расплывчатостью, хельсинкские принципы постоянно были предметом противоречивого толкования. В частности, во время «холодной войны» принцип VII, касающийся уважения прав человека и основных свобод, вступил в противоречие с принципом VI о невмешательстве во внутренние дела и такими традиционными принципами как уважение суверенитета и территориальной целостности.

Впрочем, после 1989 года западные и советские интерпретации все же сошлись. В 1991 году на СБСЕ был достигнут новый консенсус относительно того, как в будущем следует толковать спорный принцип невмешательства. В преамбуле документа московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ государства-участники СБСЕ в октябре 1991 года «категорически и окончательно» заявили, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, «являются вопросами, представляющими непосредственный и легитимный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства»<sup>31</sup>.

Эта важная и новаторская интерпретация и существенное ограничение рамок принципа невмешательства были применены не только к человеческому, но и к военно-политическому измерению СБСЕ–ОБСЕ. В 1994 году в Кодексе поведения, касающемся военно-политических аспектов безопасности, было подтверждено, что полное уважение всех принципов СБСЕ, а также добросовестное выполнение всех обязательств, принятых в рамках СБСЕ, имеют «основополагающее значение для стабильности и безопасности и следовательно представляют непосредственный и легитимный интерес» для всех государств-участников СБСЕ<sup>32</sup>.

Этот «золотой век» сближения интерпретаций хельсинкских принципов оказался, однако, очень коротким. Уже во время войны в Боснии вновь развернулась борьба за толкование понятия суверенитета. Президент России Борис Ельцин осудил авиаудары НАТО по командному пункту боснийских сербов в апреле 2014 года как «геноцид» сербов. Военные удары, нанесенные НАТО по Сербии во время войны в Косово в 1999 году без санкции Совета безопасности ООН, Россия также рассматривала как военную агрессию, нарушение хельсинкских принципов и международного права в целом.

После одностороннего провозглашения независимости Косово в 2008 году произошел радикальный поворот в традиционной позиции России. Россия, в 1999 году критиковавшая западную гуманитарную интервенцию в Косово, теперь стала ссылаться на принцип «ответственности по защите» для оправдания своего военного вмешательства в Грузии, оккупации и дипломатического признания отделившихся от последней территорий Абхазии и Южной Осетии, хотя это было нарушением принципа территориальной целостности. Чтобы отвергнуть российское обоснование правомерности ее действий, Запад, в свою очередь, внезапно стал подчеркивать принципы суверенитета, невмешательства и территориальной целостности.



Опять, как и во время «холодной войны», возникло парадоксальное противоречие между российским нарративом, согласно которому западные интервенции представляют собой нарушение хельсинкских принципов и международного права, и российским самоощущением, согласно которому российские (военные) интервенции в странах «ближнего зарубежья», таких как Грузия или Украина, несомненно, являются легитимными.

В 2014 году украинский кризис показал, насколько радикальными стали различия между предпочтениями, которые стороны отдают конкретным хельсинкским принципам. Сегодня Запад выступает за территориальную целостность, признанные границы и территориальный статус-кво и, таким образом, также за невмешательство во внутренние дела. Россия же сейчас выступает за самоопределение (например, в Абхазии, Южной Осетии и Крыму) и перемены – решительный отказ от традиционной поддержки Москвой принципов государственного суверенитета и территориальной целостности (например, поддержка Сербии в случае Косово).

### *Украина, европейская безопасность и разрядка в 21 веке*

Через пять лет после начала украинского кризиса уже очевидно, что 2014 год войдет в историю как окончательный поворотный момент в отчуждении России и Запада. Внесена ясность в прежнюю амбивалентность восприятия России как сложного партнера или антагониста: теперь Россия позиционирует себя как противоположность Западу, а США и НАТО снова видят в России угрозу и врага.

В истории ОБСЕ 2014 год также занимает видное место. По сути, украинский кризис и возвращение к конфликтным отношениям между Востоком и Западом означает, что в краткосрочной перспективе организация во многом вернет себе роль полезного инструмента регулирования кризисов и уникальной площадки для диалога – инклюзивной и основанной

на консенсусе организации. Но в то же время 2014 год также знаменует собой окончательное завершение эры общего видения сообщества безопасности от Ванкувера до Владивостока, ставшего неотъемлемой частью жаргона ОБСЕ – от Парижа в 1990 до Астаны в 2010 году<sup>33</sup>.

Сейчас Запад все еще держится за старое видение 1975–1990 годов и считает, что нет принципиальной необходимости устанавливать новые правила мирного сосуществования в Европе только потому, что Россия сознательно нарушила их. В докладе Ишингера используется метафора правил дорожного движения, менять которые нет необходимости, несмотря на то, что они нарушаются каждый день<sup>34</sup>. Но основа для такой дискуссии, вероятно, не так проста.

Сейчас Россия пытается выиграть время в надежде на то, что мир станет еще более многополярным, относительная мощь и влияние Запада и США будут и дальше сокращаться и вместе с этим будут убывать их влияние на международные нормы и притягательная сила демократии и свободы. В то же время, однако, трудно предвидеть, какая растущая держава может в ближайшие годы и десятилетия заменить, например, Соединенные Штаты с их все еще впечатляющей «мягкой силой» – шансы Китая и России на это, похоже, невелики<sup>35</sup>.

Радикальное расхождение исторических нарративов, понимания ключевых принципов, видения будущего и позиций государств-участников – не лучшее предзнаменование. Во всяком случае, это не самое благоприятное развитие событий для ОБСЕ, которая считается «организацией для хорошей погоды», и с 1990 года в первую очередь выступала в качестве проводника, как казалось, принятых всеми западных ценностей и экспортировала на Восток демократию и права человека в интересах расширения зоны безопасности и стабильности.

Однако примечательно, что после 2014 года со стоялось переосмысление ОБСЕ как «организации для плохой погоды», подобной СБСЕ времен «холодной войны». СБСЕ из-

начально не было сообществом ценностей, как ЕС или НАТО, а возникло как проект диалога между двумя антагонистическими блоками в конфликте Востока и Запада. Важной отличительной чертой ОБСЕ всегда было преодоление различий и смягчение идеологических разногласий с помощью диалога, поиска консенсуса и мер укрепления доверия. Сильная сторона ОБСЕ всегда заключалась в способности свести государства с очень разными ценностями, культурами и разным историческим опытом за одним столом для обсуждения общих правил мирного сосуществования.

Сейчас Запад столкнулся с дилеммой: как «священные» документы ОБСЕ 1975, 1990, 1999 и 2010 годов могут быть адаптированы к политическим реалиям, возникшим после 2014 года, без пересмотра хельсинкских принципов? Никто на Западе не желает проведения «Хельсинки-2», так как Запад не хочет легко отказываться от достижений хельсинкского процесса. Однако многосторонний диалог о спорных нарративах и спорных интерпретациях принципов ОБСЕ, то есть своего рода «Париж-2», мог бы представлять собой золотую середину, позволяя избежать проведения как «Хельсинки-2», так и «Ялты-2», ставшей символом сделки между великими державами поверх голов всех остальных государств-участников<sup>36</sup>.

Интересно, что в аналогичном направлении рассуждает Адам Даниэль Ротфельд. В эссе 2017 года он признает тот факт, что либеральные западные ценности больше не принимаются в качестве основы глобального порядка. Поскольку сегодня только треть из 193 государств-членов ООН могут считаться либеральными демократиями, утверждает Ротфельд, необходимо провести переговоры по новому кодексу поведения в международных отношениях. Новая система безопасности, основанная на сотрудничестве, должна учитывать относительно снижающееся влияние старых (западных) держав и растущую роль таких государств, как Россия, Китай и Индия, в грядущем полицентрическом мироустройстве. В качестве одного из самых уважаемых «старейшин» ОБСЕ Ротфельд призывает Запад покончить с ностальгией по миру

прошлого (1945–2014) и принять новые реалии мировой политики. По его мнению, позволить нынешней ситуации развиваться без согласованных правил опаснее, чем установить новые правила, даже если эти новые правила менее выгодны для Запада, чем те, которые были установлены после 1945 года<sup>37</sup>.

Для этого Запад должен смириться с болезненной относительной потерей мощи и престижа, в конечном счете признав, что победное шествие либеральной демократии в XXI веке на данный момент закончилось. Впрочем, никакая другая альтернатива также не представляется убедительной. Запад может воспользоваться стратегией страуса, зарывшись головой в песок и твердя, что Москва также принимала участие в переговорах и подписалась под видением общепризнанного порядка европейской безопасности, сформулированным СБСЕ в 1975 и 1990 годах, и что данные принципы и их выгодная для Запада интерпретация 1990-х годов по-прежнему лучший и даже единственный путь для развития ОБСЕ в будущем. В сущности, эта стратегия заключалась бы в том, чтобы продержаться до лучших времен – «посттрамповских» и «постпутинских».

История ОБСЕ, однако, дает основания надеяться, что в XXI веке может наступить новая разрядка. ОБСЕ должна принять свое разнообразие и использовать его как преимущество, а не видеть в нем только слабость. В ОБСЕ различные интересы, ценности и мнения объединяются в стремлении поддерживать диалог и в надежде найти компромиссы, приемлемые для всех сторон. Уникальность и добавленная стоимость ОБСЕ заключаются в том, что в ОБСЕ Россия, Турция и государства Центральной Азии сидят за столом переговоров и общаются на равных. В современном мире ОБСЕ – одна из немногих площадок, где возможен диалог, даже если стороны не согласны друг с другом. В ОБСЕ каждая сторона вынуждена слышать другую сторону, что все реже встречается в современных реалиях. Достичь консенсуса в ОБСЕ может быть трудно, но когда это удастся, всеобъемлющий, основанный на

консенсусе подход ОБСЕ дает надежду на более легитимные, более устойчивые и более справедливые решения.

## **Примечания**

<sup>1</sup> См.: Zellner W. (co-ordinator) et al. Threat Perceptions in the OSCE Area. – Vienna, 2014. P. 22-28.

<sup>2</sup> См.: Welch Larson D. Outsourced Diplomacy. The Obama Administration and the Ukraine Crisis // Triangular Diplomacy among the United States, the European Union, and the Russian Federation / V.L. Birchfield, A. R. Young (eds.). – London, 2018. P. 55-76.

<sup>3</sup> См.: Kramer M. Russia, the Baltic Region, and the Challenge for NATO // PONARS Eurasia Policy Memo No. 267. July 2013.

<sup>4</sup> См.: Nünlist C. Testfall Ukraine-Krise. Das Konfliktmanagement der OSZE unter Schweizer Vorsitz // Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik. March 2014. P. 35-61.

<sup>5</sup> „Die Präsidentschaft ist Fluch und Segen zugleich“. Interview mit Thomas Greminger // Tages-Anzeiger. 2014. 14 March. URL: <https://bazonline.ch/ausland/europa/Die-Prasidentschaft-ist-Fluch-und-Segen-zugleich/story/13204340>.

<sup>6</sup> См.: As Civilians Bear Brunt of Four-year-old Conflict in Ukraine, Continued Ceasefire Violations Test Credibility of Global Community, Officials Warn Security Council // United Nations, Security Council. SC/13357. 2018. 29 May. URL: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13357.doc.htm>.

<sup>7</sup> См.: Возвращение к дипломатии: Окончательный доклад и рекомендации Группы видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту. – Вена: ОБСЕ, 2015. С. 2. URL: <https://www.osce.org/ru/networks/229661>. См. также: Competing Western and Russian narratives on the European order: Is there common ground? / T. Frear, L. Kulesa (eds.). European Leadership Network/RIAC – Russian International Affairs Council, Conference Report. – London, 2016. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/ELN-Competing-Narratives-Report.pdf>.

<sup>8</sup> См.: Нюнлист К., Аунеслуома Ю., Цогг Б. Дорога к Парижской хартии: исторические нарративы и уроки для ОБСЕ сегодня. – Вена, 2017; Hill W.H. No Place for Russia. European Security Institutions Since 1989. – New York, 2018; Charap S., Colton T.J. Everyone Loses. The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia. – London, 2016.

<sup>9</sup> См.: Nünlist C. Shifting Interpretations of the Non-Intervention Principle in the OSCE. Conference paper presented at a workshop of the European Leadership Network (ELN), Vienna, 19-20 June 2017; Raynova D. Towards a Common Understanding of the Non-Intervention Principle, European Leadership Network, Post-Workshop Report. – London, 2017. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/170929-ELN-Workshop-Report-Non-Intervention.pdf>.

<sup>10</sup> См.: Kupchan Ch. A. How Enemies Become Friends. The Sources of Stable Peace. – Princeton, 2010. P. 50-52.

<sup>11</sup> См.: Erler G. “Renewing Dialogue – Rebuilding Trust – Restoring Security”: Germany’s 2016 OSCE Chairmanship – A Personal Retrospective and a Vision for the OSCE in 2025 // OSCE Yearbook 2017 / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2018. P. 32-33.

<sup>12</sup> См.: Stent A. *The Limits of Partnership. US-Russian Relations in the Twenty-First Century*. 4th edition. – Princeton, 2015.

<sup>13</sup> См.: Возвращение к дипломатии: Окончательный доклад и рекомендации Группы видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту. С. 2.

<sup>14</sup> Дальнейшие разделы основаны на следующем источнике: Нюнлист К., Аунеслуома Ю., Цорг Б. *Op. cit.*

<sup>15</sup> См.: Парижская Хартия для Новой Европы. Париж, 21 декабря 1990 г. С. 3. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/39520>.

<sup>16</sup> См.: Nünlist C. *Contested History: Rebuilding Trust in European Security* // Center for Security Studies, Strategic Trends 2017. – Zurich, 2017. P. 18-19. См. также: Hill W.H. *Op. cit.* P. 10, 386.

<sup>17</sup> Цит. по: Savranskaya S., Blanton T. *NATO Expansion: What Gorbachev Heard* // National Security Archive Briefing Book 613. 2017. 12 December. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>.

<sup>18</sup> См.: Brands H. *Making the Unipolar Moment: U.S. Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*. – Ithaca, 2016. P. 279-298; Itzkowitz Shiffrinson J.R. *Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion* // *International Security*. 2016. No. 4. P. 7-44; Ostermann C.F. *The United States and German Unification* // M. Gehler, M. Graf (eds.). *Europa und die Deutsche Einheit: Beobachtungen, Entscheidungen und Folgen*. – Göttingen, 2017. P. 93-117; Engel J.A. *When the World Seemed New. George H.W. Bush and the End of the Cold War*. – New York, 2017. P. 86-99; Nünlist C. *Krieg der Narrative. Das Jahr 1990 und die NATO-Osterweiterung* // *Sirius. Zeitschrift für strategische Studien*. 2018. No. 4. P. 389-397; Horowitz L. *Guns for Butter. The Political Economy of US Military Primacy*. Unpublished dissertation, ETH Zürich, 2018. Последнее исследование подтверждает более ранний тезис Мэри Саротт, которая заявила, что администрация Буша увековечивала исключительно западные институты «холодной войны», а не поддерживала общеевропейский новый старт. См.: Sarotte M.E. 1989: *The Struggle to Create Post-Cold War Europe*. – Princeton, 2009; Sarotte M.E. *Perpetuating U.S. Preeminence. The 1990 Deals to Bribe the Soviets Out and Move NATO in* // *International Security*. 2010. No. 1. P. 110-137.

<sup>19</sup> Цит. по: Itzkowitz Shiffrinson J.R. *Op. cit.* P. 31.

<sup>20</sup> Цит. по: Savranskaya S., Blanton T. (eds.), *The Last Superpower Summits. Gorbachev, Reagan, and Bush: Conversations that Ended the Cold War*. – Budapest, 2016. P. 635.

<sup>21</sup> Sarotte M.E. *Perpetuating U.S. Preeminence*. P. 135.

<sup>22</sup> *Ibid.* P. 136.

<sup>23</sup> «Объединение, которое, как представляется все более и более вероятным, пройдет полностью на западных условиях, возможно, поставит нас на курс столкновения с Советами». Советник по вопросам безопасности Брент Скоукрофт – Бушу, 14 февраля 1990 г. Цит. по: Engel J.A. *Op. cit.* P. 86-99.

<sup>24</sup> Цит. по: Нюнлист К., Аунеслуома Ю., Цорг Б. *Op. cit.* С. 19. По словам историка Ливии Хоровица, оригинальный архивный документ ясно показывает, что меморандум, который Скоукрофт направил Бушу, составила Райс.

<sup>25</sup> Цит. по: Savranskaya S., Blanton T. (eds.), *The Last Superpower Summits*. P. 639.

<sup>26</sup> В феврале 1990 года, когда Запад обещал не расширять НАТО на Восток, имелось в виду исключительно неразмещение войск НАТО на территории ГДР. См.: Kramer M. *The*

Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia // *The Washington Quarterly*. 2009. No. 2. P. 39-61. Альтернативную точку зрения см.: Savranskaya S., Blanton T. NATO Expansion: What Gorbachev Heard. Впрочем, по мнению автора, последний тезис не подкреплён архивными материалами. См.: Nünlist C. *Krieg der Narrative*. P. 389-397.

<sup>27</sup> См.: Goldgeier J. Promises Made, Promises Broken? What Yeltsin Was Told About NATO in 1993 and Why It Matters // *War on the Rocks*. 2018. 12 July. URL: <https://warontherocks.com/2016/07/promises-made-promises-broken-what-yeltsin-was-told-about-nato-in-1993-and-why-it-matters>; Headley J. *Russia and the Balkans: Foreign Policy from Yeltsin to Putin*. – London, 2008. Подробнее об отчуждении России в 1991 году см.: Hill W.H. *Op. cit.*; Stent A. *Op. cit.*

<sup>28</sup> Дальнейшие разделы основаны на: Nünlist C. *Shifting Interpretations of the Non-Intervention Principle in the OSCE*.

<sup>29</sup> Bloed A. *OSCE Principles: Which Principles?* // *Security and Human Rights*. 2014. No. 2. P. 213.

<sup>30</sup> В начале хельсинкского процесса это было центральной проблемой для Западной Германии. См.: Niedhart G. *Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation // Helsinki 1975 and the Transformation of Europe / O. Bange, G. Niedhart (eds.)*. – New York, 2008. P. 39-52.

<sup>31</sup> СБСЕ. Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению, 3 октября 1991 г. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14310?download=true>.

<sup>32</sup> ОБСЕ. Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, DOC.FSC/1/95, Будапешт, 3 декабря 1994 г. URL: <https://www.osce.org/ru/fsc/41359?download=true>.

<sup>33</sup> См.: Nünlist C. *Testfall Ukraine-Krise*; Nünlist C. *Back in Business. The OSCE and conflicts in Europe's neighbourhood // Global Governance Spotlight*. 2016. No. 1. URL: <https://www.sef-bonn.org/en/publications/global-governance-spotlight/12016.html>.

<sup>34</sup> См.: *Возвращение к дипломатии*. С. 5.

<sup>35</sup> См.: Nye J.S. Jr. *What China and Russia Don't Get About Soft Power // Foreign Policy*. 2013. 29 April. URL: <https://foreignpolicy.com/2013/04/29/what-china-and-russia-dont-get-about-soft-power>; Nye J.S. Jr. *How Sharp Power Threatens Soft Power // Foreign Affairs*. 2018. 24 January. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>.

<sup>36</sup> См.: Zellner W. (principal drafter) et al., *European Security – Challenges at the Societal Level*. – Hamburg, 2016. P. 15-16, 21-23, 25-26; Nünlist C. *The OSCE and the Future of European Security // CSS Analyses in Security Policy*. 2017. P. 202; Möttölä K. *Present-at-the-(re)creation: The US Grand Strategy Shaping the European Security Order at a Crossroads of Fluctuation, Rupture or Transformation*. Conference paper for ISA annual meeting. Baltimore, MD, 22-25 February 2017. P. 5, 13; Krumm R. *Multipolar oder multilateral? Sicherheitsordnungen 2.0 zur Auswahl: Wiener Kongress, Jalta, Helsinki*. – Vienna, 2018.

<sup>37</sup> См.: Rotfeld A.D. *The International Order. In search for new rules*. – Poznań, 2017. P. 32-34.





## **Трамп, Путин и ОБСЕ**

### *Введение*

Со времени переговоров 1973–1975 годов по Хельсинкскому заключительному акту ОБСЕ в значительной степени была институтом, в котором наиболее активную роль играли нейтральные, неприсоединившиеся государства и «средние державы» Европы. Эти страны сыграли важную роль в посредничестве при подготовке текста Хельсинкского заключительного акта, а также в разработке и расширении нормативных основ режима безопасности и сотрудничества в Европе от Ванкувера до Владивостока. Особенно важна была их роль в привнесении ценностей, основанных на сотрудничестве в области безопасности, в атмосферу «холодной войны», соперничества между НАТО и Варшавским договором, а также между двумя ядерными сверхдержавами – США и Советским Союзом<sup>1</sup>. Но все более активную роль в СБСЕ–ОБСЕ играли и Соединенные Штаты и Россия, особенно после окончания «холодной войны» в 1990 году. Хотя две крупнейшие страны по-прежнему уступают «средним державам» большую часть руководящих позиций, включая пост действующего Председателя и другие ключевые посты, они вносят значительный вклад в бюджет ОБСЕ, предоставляют персонал и ресурсы для ряда крупнейших полевых миссий и используют институциональные площадки ОБСЕ для «тихих переговоров» по многим вопросам, представляющим взаимный интерес. В то же время, будучи крупными державами, они преуспели в том, чтобы не позволить ОБСЕ заниматься деятельностью, против которой возражала или одна из них, или обе. Они также преуспели в том, чтобы ограничить ресурсы и политический профиль ОБСЕ по сравнению с ООН или, в случае США, с альянсом НАТО. Такое ограниченное сотрудничество продолжалось

в течение 1990-х годов, но начало исчезать на рубеже тысячелетия после конфликта в Косово и возникновения других проблем в отношениях между США и Россией. Еще сильнее сотрудничество сократилось после войн в Грузии в 2008 году и в Украине с 2014 года. Отношение США и России к ОБСЕ в этот период точнее всего можно охарактеризовать как «легкое пренебрежение»: ОБСЕ все чаще рассматривалась как мало-значительная для интересовавшихся эти крупные державы вопросов организация, где собственные национальные интересы важнее обязательств по укреплению безопасности, основанной на сотрудничестве.

К 2018 году ОБСЕ постепенно становилась все менее заметной во внешней политике как США, так и России. Усиление национализма во внутренней политике двух крупнейших держав, олицетворяемых двумя уникальными личностями, возглавляющими эти страны, Дональдом Трампом и Владимиром Путиным, в значительной степени делает неактуальным для них сотрудничество в области безопасности в рамках многосторонних институтов, таких как ОБСЕ. Данная статья представляет собой авторский анализ того, как необычные и часто причудливые отношения между этими двумя влиятельными фигурами сказываются на ОБСЕ и в целом на большинстве многосторонних институтов, занимающихся вопросами общей безопасности. Во главе двух крупнейших держав сейчас стоят очень сильные личности, влияние которых на внешнюю политику их стран невозможно переоценить. Их взгляды на международные отношения возрождают традиционные принципы строгого реализма в американско-российских отношениях, в соответствии с которыми узкое понимание «национальных интересов» ставится выше достижения совместных результатов по широкому кругу вопросов, от торговли до экологической политики, и особенно в области политики безопасности. Поэтому на современном этапе все многосторонние институты, в том числе ОБСЕ, в значительной степени рассматриваются ими как не имеющие отношения к решению основных вопросов современных международных отношений.

В начале статьи я сделаю несколько общих замечаний о внешней политике администрации Трампа в США. Затем последует краткий анализ руководства Путина в России и оценка неоднозначных отношений между двумя лидерами, а также между двумя государствами, которые они возглавляют. В заключение я хотел бы кратко оценить влияние этих двух лидеров на политику (или ее отсутствие) их стран в отношении ОБСЕ и ее возможные последствия для будущей роли ОБСЕ.

### *Дональд Трамп и внешняя политика США*

После инаугурации президента США Дональда Трампа в январе 2017 года возникли многочисленные вопросы о приверженности его администрации многосторонним международным институтам, в том числе ОБСЕ. Эта статья, написанная через два года после избрания Трампа, рискует устареть из-за событий, которые могут произойти до ее выхода в свет – в условиях беспрецедентной и нестабильной обстановки, которая характеризует политику США в 2018 году, в том числе в связи с вероятностью того, что Трамп может быть вынужден уйти с поста ранее срока в результате инициированного Конгрессом импичмента либо добровольно, под влиянием многих расследований, которые окружают историю его выборов, сделок и тайных отношений с Россией. В любом случае, вне зависимости от того, останется ли он на посту до конца срока или будет в конечном итоге заменен вице-президентом Майком Пенсом, политика его администрации, проводимая под лозунгом «Америка прежде всего», в значительной мере представляет собой отход от многих основных направлений внешней политики США с 1945 года.

Президент Трамп определил рамки внешней политики своей администрации в выступлении на сессии Генеральной ассамблеи ООН 25 сентября 2018 года:

«[...] Америка всегда будет выбирать независимость и сотрудничество, а не глобальное управление, контроль и господство.

Я уважаю право каждого народа [...] следовать своим обычаям, верованиям и традициям. Соединенные Штаты не станут говорить вам, как жить, как работать или чему поклоняться.

Мы в ответ только просим вас уважать наш суверенитет. [...]

Америкой управляют американцы. Мы отвергаем идеологию глобализма и принимаем доктрину патриотизма.

Во всем мире ответственные государства должны защищаться от угроз суверенитету – не только от глобального управления, но и от других, новых форм принуждения и господства.

Суверенные и независимые государства – это единственное средство, которое когда-либо позволяло выжить свободе и демократии, которое обеспечивало прочный мир. Поэтому прежде всего мы должны защищать наш суверенитет и нашу заветную независимость»<sup>2</sup>.

Хотя Дональд Трамп не первый президент США и не единственный национальный лидер, отстаивающий права суверенных государств, он сформулировал свои основные убеждения иным образом нежели его предшественники. Его позиция заключается в том, что суверенитет является абсолютным и ни в малейшей степени не может быть отчужден в пользу международных институтов и, таким образом, ограничен в целях укрепления сотрудничества и удовлетворения долгосрочных интересов государств-участников этих институтов. Внешнеполитический лозунг его президентской кампании «Америка прежде всего» подчеркивал внешнеполитическую концепцию, согласно которой отношения между суверенными

государствами по сути – «игра с нулевой суммой», в которой любая выгода, предоставляемая другому государству или организации, так или иначе ущемляет собственные интересы государства. Наиболее четко он сформулировал это на политическом митинге в Хьюстоне, штат Техас, во время промежуточной избирательной кампании 2018 года:

«Знаете, кто я? Я националист, понятно? [...] Я националист. Это слово используется не слишком часто. Некоторые люди используют его, но *[sic]* я очень горжусь. Я думаю, его нужно вернуть.

Радикальные демократы хотят повернуть время вспять [...] к правлению коррумпированных, властолюбивых глобалистов. [...] Вы знаете, кто такой глобалист? Глобалист — это человек, который хочет, чтобы преуспевал весь мир, честно говоря, не очень заботясь о нашей стране. И знаете что? Мы не можем этого допустить»<sup>3</sup>.

Эти и другие подобные высказывания вызвали неоднозначную политическую реакцию внутри США. Один из резонансных ответов на хьюстонскую речь Трампа принадлежит Майклу Макфолу, бывшему послу США в России при президенте Бараке Обаме: «Знает ли Трамп об историческом багаже, связанном с этим словом, или он невежда?»<sup>4</sup>. Критики президента, говоря об историческом багаже, действительно часто ссылаются на два контекста, в которых в прошлом использовались такие выражения, как «националист» и «Америка прежде всего». «Националистами» чаще всего называют себя сторонники превосходства белой расы над народами с другим цветом кожи, особенно в южных штатах США. «Америка прежде всего» вызывает ассоциации с лозунгом авиатора Чарльза Линдберга и его последователей, которые отстаивали изоляционизм и симпатизировали нацистскому движению в Германии, выступая против участия США во Второй мировой войне. Для некоторых эти лозунги уходят корнями в идеологию национал-социализма. Поэтому самым жестким его крити-

кам речи Трампа напоминают об истории расизма и даже фашизма. Но какими бы ни были идеологические истоки, вряд ли можно сомневаться в том, что подход Трампа к внешней политике отрицает роль «глобалистских» институтов и постулирует превосходство интересов США над интересами любой другой страны, а мир, в сущности, представляется «гоббсовским», в котором государства конкурируют во всех областях. В этом контексте лозунг «Снова сделать Америку великой» подразумевает не только приоритет интересов США, но и принижение относительной роли других глобальных политических, военных и экономических конкурентов.

Это общее восприятие определило многие из ранних внешнеполитических решений Трампа. После двух лет пребывания у власти он, среди прочего, отказался от переговоров о Транстихоокеанском партнерстве, при нем США вышли из Парижского соглашения по климату, Договора о ракетах средней и меньшей дальности (РСМД), Совета ООН по правам человека. Трамп отверг Международный уголовный суд и подверг критике Европейский Союз, решительно поддерживая «брекзит». Он категорически отказался критиковать президента России Путина по поводу каких-либо разногласий, включая документально подтвержденное вмешательство в выборы 2016 года, роль России в аннексии Крыма и поддержке сепаратистских боевиков в украинском Донбассе. Он окружил себя советниками, поддерживающими его националистическое мировоззрение. В их числе два идеолога «антиглобализма» – Стив Бэннон и Стивен Миллер. Последний, как сообщается, был основным автором речи Трампа в ООН в 2018 году.

Презрение Трампа к интернационализму проявилось и в выборе внешнеполитических советников. Его первый советник по национальной безопасности, генерал-лейтенант Майкл Флинн, прослужил всего 24 дня и ушел в отставку после того как выяснилось, что он лгал о несанкционированных контактах от имени Трампа с российским послом в Вашингтоне во время президентской кампании, целью которых было помешать проведению политики администрации тогдашнего президента

Обамы в отношении России. После Флинна советником стал генерал-лейтенант Герберт Рэймонд Макмастер, выпускник Вест-Пойнта и ветеран войн в Персидском заливе и Ираке, который все 14 месяцев своей работы пытался уберечь администрацию от потрясений. В апреле 2018 года Трамп его уволил – отчасти из-за того, что Макмастер публично высказался о том, что есть неопровержимые доказательства вмешательства России в президентские выборы 2016 года. Это, среди прочего, поставило его в прямую оппозицию президенту. В апреле 2018 года Макмастера сменил Джон Болтон, известный внешнеполитический «ястреб». При президенте Джордже Буше-старшем Болтон занимал пост заместителя госсекретаря по делам международных организаций. В 1994 году, вскоре после ухода с этой должности, на конференции Всемирной федералистской ассоциации он весьма определенно выразил свои взгляды на ООН: «Нет никакой Организации Объединенных Наций. Существует международное сообщество, которое иногда может возглавлять единственная реальная сила в мире – Соединенные Штаты, – когда это отвечает нашим интересам и когда мы можем заставить других идти вместе с нами»<sup>5</sup>. Он также заявил: «В здании секретариата в Нью-Йорке 38 этажей. Если бы десять этажей сегодня исчезли, это не имело бы никакого значения»<sup>6</sup>. Несмотря на эти взгляды, президент Джордж Буш-младший, пользуясь перерывом в работе Сената, назначил его представителем США в ООН. Но, столкнувшись с сильной оппозицией во время сенатских слушаний по утверждению его кандидатуры, Болтон в конечном итоге ушел с этой должности. Таким образом, взгляды, которые он выражал на протяжении всей своей карьеры, были куда ближе к национализму Трампа и его презрению к многосторонним институтам, чем в случае с предшественником Болтона на посту советника президента по национальной безопасности.

Первый госсекретарь в администрации Трампа Рекс Тиллерсон сосредоточился не столько на разработке каких-либо последовательных приоритетов внешней политики,

сколько на «сокращении» Госдепартамента. На протяжении всей своей карьеры он был бизнес-менеджером, а его внешнеполитический опыт был в значительной степени ограничен переговорами по энергетическим контрактам компании «Эксон Мобил», включая многочисленные переговоры с Россией по разведке энергетических ресурсов. На посту госсекретаря он вел себя скорее как руководитель корпорации, чем как дипломат и политик. Он предложил уменьшить примерно на 31% бюджет Госдепартамента, и без того незначительный по сравнению с министерством обороны, сократив при этом персонал по меньшей мере на 8%. Многие должности высокого уровня – как в центральном аппарате в Вашингтоне, так и в посольствах за рубежом – остались незанятыми. Из-за огромных кадровых пробелов на уровне заместителей госсекретаря разработка политики в основном была возложена на круг советников, привлеченных из консервативного Фонда «Наследие» («Heritage Foundation»).

Это привело к значительному падению морального духа штатных сотрудников Госдепартамента. Многие высокопоставленные чиновники подали в отставку или досрочно ушли на пенсию, открыто продемонстрировав свое недовольство. Бывший заместитель госсекретаря и посол в НАТО Николас Бернс и бывший посол США в Ираке и Афганистане Райан Крокер так резюмировали последствия этих действий в «Нью-Йорк Таймс»: «Речь идет не о затягивании поясов. Это – преднамеренная попытка разрушения Государственного департамента и дипломатической службы. [...] Мы бьем в набат, потому что пренебрежение Трампа Госдепартаментом нанесет вред нашей стране и без того опасное время»<sup>7</sup>. В конечном итоге Тиллерсон был вынужден уйти в отставку, и в апреле 2018 года его сменил директор ЦРУ Майкл Помпео – четырежды избиравшийся конгрессменом от штата Канзас консервативный республиканец, ветеран армии США. Помпео вернул в Госдепартамент некоторое подобие профессионализма, хотя «Вашингтон Пост» писала, что через семь месяцев после его назначения «почти половина ключевых должностей не



были заняты»<sup>8</sup>. По многим вопросам, особенно в отношениях с Россией и Северной Кореей, Помпео стал проводить более жесткую политику, которая, как часто казалось, противоречила идеям президента Трампа. И он также ничего не сделал для того, чтобы изменить националистическую, ультрареалистскую концепцию, направляющую внешнюю политику США при президенте Трампе.

В то время как его внешняя политика под лозунгом «Америка прежде всего» пользуется значительной поддержкой среди его политических сторонников, у большинства населения США президент Трамп по-прежнему не пользуется популярностью. Его легитимность часто ставится под вопрос. Через два года после его избрания, в ноябре 2018 года, Республиканская партия потеряла 40 мест в Палате представителей, уступив демократической оппозиции большинство в этой палате, в то время как Сенат остался под контролем республиканцев. Согласно опросам, проведенным во время этих промежуточных выборов, около 52% американцев не одобряли деятельность Трампа на посту президента, и только 42% выразили одобрение<sup>9</sup>. Как известно, он – второй в новейшей истории президент, вступивший в должность несмотря на то, что на выборах получил примерно на три миллиона голосов избирателей меньше, чем его соперница. В 2016 году Трамп с небольшим перевесом победил в трех штатах, у которых большое количество голосов в коллегии выборщиков, а именно в Пенсильвании, Мичигане и Висконсине. Коллегия выборщиков сама по себе – результат компромисса, заключенного в 1787 году, когда разрабатывалась Конституция США. Сторонники сильного федерализма и прав штатов победили тех, кто выступал за более сильное центральное правительство. В частности, идею о том, что количество выборщиков от каждого штата должно быть пропорционально их представительству в обеих палатах Конгресса, поддерживали в основном аграрные южные штаты, опасавшиеся того, что сильное центральное правительство отменит их заветный институт рабства. В коллегии выборщиков победитель в каждом

штате, независимо от того, с каким перевесом одержана победа, получает все голоса избирателей штата. Коллегия выборщиков в значительной степени стала анахронизмом, но остается действующим правом, так как изменить Конституцию США очень трудно. Хотя нет формальных правовых оснований, которые позволили бы оспорить факт избрания Трампа, есть веские причины сомневаться в верности его утверждения, что, будучи избранным, он получил мандат на отмену практически всей политики – как внутренней, так и внешней – администрации Обамы и предшествовавших ей администраций. Противоречит оно и провозглашенному им самим мандатом на действия по собственному усмотрению, без оглядки на законодательные органы.

Второе и, пожалуй, более серьезное обстоятельство, ставящее под вопрос легитимность президентства Трампа, связано с тем, как он был избран. Особенно с ролью, которую сыграло российское участие в выборах – как напрямую через контакты со многими советниками президентской кампании, так и косвенно через манипуляции в социальных сетях. На момент написания статьи предполагаемые связи между кампанией Трампа и Россией являются предметом расследования прокурора с особым мандатом Роберта Мюллера, бывшего директора ФБР. Мюллер, похоже, уверенно продвигается в расследовании личных связей Трампа, его семьи и партнеров с Россией в связи с поддержкой его кампании; а также, обращаясь к более давнему прошлому, возможных связей Трампа с российскими финансовыми группами – как законными, так и преступными, – чьи интересы могли оказать влияние на внешнеполитические приоритеты президента. Это во многом могло бы объяснить поддержку им президента России Владимира Путина, абсолютно лишенную элементов критики, и часто высказываемое намерение улучшить отношения с Россией, также без какой-либо открытой критики роли России в Украине, Грузии и Сирии или упоминания предполагаемых нарушений ею конкретных соглашений о контроле над вооружениями.

На данный момент необходимо лишь подчеркнуть, что легитимность избрания Трампа и его внешнеполитические приоритеты вполне могут быть поставлены под сомнение в результате расследования Мюллером его связей с Россией. Много внимания было уделено роли первого руководителя его кампании Пола Манафорта – ранее политического советника свергнутого президента Украины Виктора Януковича и Партии регионов, от которой Манафорт, по-видимому, получил огромное финансовое вознаграждение. Другие фигуры в кампании Трампа также имели тесные связи с Россией, в том числе члены его семьи, которые, как утверждается, встречались с представителями России, чтобы попытаться найти «компромат» на Хиллари Клинтон. Команда Мюллера предъявила обвинения двенадцати предполагаемым агентам российской разведки, обвиняемым во вмешательстве в выборы в США в 2016 году, хотя ни один из них не может быть привлечен к судебному разбирательству, пока не окажется на территории США. Тем не менее, многие близкие соратники Трампа также были обвинены в отмывании денег и других экономических связях, которые могут выявить незаконную деятельность и незаконное принятие российской помощи в президентской кампании Трампа 2016 года. Еще большую озабоченность возможно вызывает то, что эти действия могли сделать его уязвимым для шантажа со стороны российских спецслужб, хотя это еще не подтверждено никакими прямыми публичными доказательствами. Если расследование Мюллера выявит доказательства такой деятельности, это может легко сделать Трампа обвиняемым в совершении «тяжких преступлений и правонарушений» в соответствии с Конституцией США, что является основанием для импичмента. Необходимо подчеркнуть, что многое из этого на момент написания статьи не доказано. Однако вполне вероятно, что результат расследования Мюллера может привести к выводам, которые способны стать основанием для импичмента или подтолкнуть Трампа к отставке до президентских выборов 2020 года. Таким образом, все расследования, связанные с администрацией Трам-

па, имеют значительные последствия вне зависимости от их конечного результата. Хотя «развязный» стиль Трампа на первый взгляд говорит о его большой уверенности в своих лидерских качествах, существует и вероятность того, что за саморекламой он пытается скрыть неопределенность, от которой зависят его легитимность и продолжительность пребывания в должности.

### *Трамп, Путин и американо-российские отношения в 2018 году*

На протяжении всей президентской кампании 2016 года кандидат Трамп выступал за улучшение отношений с Россией, не сообщая никаких подробностей того, каким образом этого можно достичь. В ходе кампании он несколько раз упоминал о прекращении санкций, введенных в отношении России за ее политику в Украине, не требуя от России никаких *quid pro quo*. Любопытно, что это произошло в то время, когда он вел переговоры с высокопоставленными российскими чиновниками о возможности строительства в Москве «Башни Трампа», в ходе которых предлагал построить пентхаус для президента Путина стоимостью около 50 млн. долларов США. Он часто хвалил президента Путина как сильного лидера и, казалось, сосредоточил свои усилия на улучшении персональных отношений между двумя лидерами. Это, несомненно, отражало его деловой опыт, опиравшийся на заключение транзакционных сделок между двумя людьми. В то же время он проявлял наивность, недооценивая трудность перевода личных отношений между двумя лидерами могущественных государств в реальные политические изменения. Он во многом игнорировал тот факт, что большинство внешнеполитических и военных специалистов в США выступали против отмены санкций до тех пор, пока не будет урегулирован украинский конфликт. В Конгрессе, по иронии судьбы, его позиция заставила многих ведущих сенаторов и членов Палаты представителей от Демократической партии, которые в обычной

ситуации выступали бы за улучшение отношений с Россией по таким вопросам, как контроль над вооружениями и борьба с изменением климата, занять весьма критическую позицию по отношению к Путину и России – не только по существу, но отчасти и по внутривластным причинам, чтобы атаковать Трампа.

Президенты провели ряд встреч, как на полях крупных конференций, так и на двусторонней основе. Наиболее заметным из них был двусторонний саммит в Хельсинки в июле 2018 года, на котором два президента сообщили о позитивных результатах в целом и положительно высказывались друг о друге. При этом Трамп подчеркнул сильные лидерские качества Путина – стиль, который его в высшей степени восхищает. Однако Трамп не смог подготовиться к саммиту, ознакомившись со сложными вопросами в отношениях двух стран, а на встрече его сопровождал только переводчик. Эксперта, который мог бы сделать запись разговора, не было. В результате спустя месяцы после встречи нет никаких доказательств того, что были серьезно рассмотрены какие-либо из обсуждаемых вопросов (то же самое случилось на встрече Трампа с президентом Северной Кореи Ким Чен Ыном по вопросу о денуклеаризации Корейского полуострова). Трамп, похоже, видит в таких встречах возможность заключения сделки, а не решения сложных проблем, требующих проведения переговоров. Для него характерен «черно-белый» взгляд на внешнюю политику: другие государства являются либо «друзьями», либо «врагами». Он не способен проводить различие между общими интересами США и России в таких вопросах, как контроль над вооружениями или природоохранная политика, и вопросами, в отношении которых существуют серьезные разногласия, такие как политика России в ее «ближнем зарубежье», особенно в Украине, и ее очевидное вмешательство в демократические выборы в США и ряде государств Западной и Центральной Европы, где она поддерживает в основном политические партии правого толка. Однако все чаще наблюдается растущее несоответствие между личным восхищением

Трампа Путиным и отказом от какой-либо критики поведения России в международных делах, с одной стороны, и позицией высокопоставленных чиновников в администрации Трампа, многие из которых давно критикуют российскую политику и президента Путина, – с другой. В результате практически нет свидетельств того, что теплые отношения между двумя лидерами оказали какое-либо существенное влияние на политику двух стран в отношении друг друга. Видимо, многие критики, в том числе и в администрации Трампа, опасаются того, что Путин может манипулировать президентом США, пользуясь его наивной склонностью проводить важные международные переговоры по сложным вопросам на чисто межличностной основе.

Основной фактор в отношениях президента Трампа с Владимиром Путиным – его восхищение авторитарным стилем последнего, нашедшем выражение в понятии «управляемой демократии». Путин различными способами обеспечил себе долголетие на посту лидера страны в обозримом будущем. Занимая с 1999 года поочередно посты президента и премьер-министра, он изменил российскую Конституцию, продлив срок полномочий президента до шести лет, что позволило ему переизбраться в 2018 году и таким образом остаться у власти как минимум до 2024 года. Он позиционирует себя как лидера, который «сделал Россию снова великой» – во многом добился перелома после упадка первого постсоветского десятилетия, улучшив экономику (в основном за счет энергетического сектора) и укрепив внутреннюю безопасность. Он предоставил лояльным ему олигархам доступ к политике и маргинализировал политических оппонентов. Он использует символику и традиции русского православного христианства. Символом этого стал установленный у стен Кремля памятник правителю средневековой Киевской Руси Володимиру, потомку викингов, в 988 году принявшему от Константинополя православие. Его сын Ярослав в начале XI века ввел христианство в России. На московском памятнике его имя начертано в современном русском варианте – Владимир, – что позволяет

Путину претендовать на то, что после разгрома коммунизма и постсоветского правления Бориса Ельцина Россия завершила полный исторический цикл и возродила свое величие под началом современного лидера по имени Владимир. В своем обращении к Думе после возвращения на пост президента в 2012 году Путин буквально предъявил личные претензии на наследие Владимира, представив это как завершение тысячелетнего цикла<sup>10</sup>. Делая такое заявление, Путин еще и указал на особую духовную роль России в мировой истории, претендуя на некую цивилизацию без границ, объединяющую под российским лидерством все земли славянского христианства. Однако такие цивилизационные аргументы, основанные прежде всего на национализме и патриотизме, неизбежно подразумевают противопоставление другим цивилизациям.

В этом свете становится ясно, что президенты Трамп и Путин разделяют схожие по существу взгляды на международные отношения. Во главе угла высоко конкурентная международная система и определяющая внешнюю политику идеология, основанная на принципах «Америка прежде всего» и «Россия прежде всего». Их схожие мировоззрения могут заложить основу для позитивных отношений в мире, в котором национальные интересы великих держав должны иметь приоритет над международным сотрудничеством в целях укрепления безопасности или продвижения общих ценностей при сохранении конкуренции в деле защиты и расширения своих «сфер влияния» в современной игре в «реальполитик».

Путин не скрывает, что поддерживает Дональда Трампа на посту президента США. На заседании Валдайского клуба в Сочи в 2018 году он предположил, что переизбрание Трампа в 2020 году позволит ему нормализовать отношения с Россией и положить конец американским санкциям и другим враждебным действиям. Это мотивирует его пытаться поддерживать контакт с президентом США, даже если в краткосрочной перспективе это не даст значимых результатов. Как пишет Дмитрий Тренин из Московского Центра Карнеги, «для Путина Трамп представляет собой новый поворот во внешней поли-

тике США. То, что Путин считает позитивным для России, – это разрушение глобальной системы, которую Соединенные Штаты поддерживали со времен окончания «холодной войны». Трамп заменяет универсализм разнообразностью политики великих держав, не ориентированной на продвижение предпочитаемых США ценностей. Безусловно, это – политика силы, но она явно предпочтительнее политики ценностей, так как основана на подходе к международным делам как к сделкам и допускает компромиссы»<sup>11</sup>. Короче говоря, Путин поддерживает Трампа именно из-за его роли в подрыве международных институтов и традиционных союзнических отношений, которые лежали в основе внешней политики США с 1945 года.

### *Последствия для ОБСЕ*

Приведенный выше анализ предполагает некоторые довольно мрачные последствия для ОБСЕ. Вряд ли кто-то назовет ее главной институциональной основой для осуществления внешней политики Соединенных Штатов или Российской Федерации после окончания «холодной войны». В случае с США до недавнего времени основной упор делался на НАТО, но даже поддержка НАТО снизилась после формирования администрации Трампа в Вашингтоне. Россия же в последние три десятилетия была сосредоточена в первую очередь на восстановлении собственной экономической и военной мощи, а также на восстановлении своего влияния в утраченных бывших советских республиках, то есть в своем «ближнем зарубежье». Она также стремилась укрепить свою относительную силу, ослабляя своих исторических соперников на Западе, сея хаос и беспорядок, подрывая доверие к демократическим институтам – отчасти для того, чтобы компенсировать потерю собственной империи.

На протяжении большей части периода после окончания «холодной войны» Соединенные Штаты не особенно активно участвовали в работе ОБСЕ, в основном предоставляя



ресурсы и прекрасный дипломатический персонал, особенно для полевых операций организации. В то же время США последовательно проводили линию на то, чтобы бюджет оперативной деятельности ОБСЕ оставался небольшим, полномочия генерального секретаря не расширялись, а ОБСЕ не была бы наделена значительной правосубъектностью. США последовательно ставят свои обязательства перед НАТО и даже перед ООН выше обязательств перед ОБСЕ. При предыдущих администрациях это выражалось в пассивной поддержке без активного инициирования новых предложений. Однако при администрации Трампа ОБСЕ была еще больше маргинализована, и вряд ли высокопоставленные чиновники администрации уделяют серьезное внимание деятельности в Вене. Сомнительно, что Трамп даже смог бы ответить, что представляет из себя организация, если бы его об этом спросили. Администрация Трампа также не рассматривает вопрос о соблюдении прав человека и лиц, принадлежащих к меньшинствам, как основополагающий принцип внешней политики США, что ведет к снижению поддержки важной составной части нормативной базы ОБСЕ, а также таких институтов организации, как Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, Бюро по демократическим институтам и правам человека и Представитель по вопросам свободы средств массовой информации.

Впервые в истории США не назначили постоянного представителя в ОБСЕ на уровне посла. С августа 2017 года США в Вене представляет ветеран американской дипломатической службы с 24-летним стажем Гарри Кэмиен. К счастью, как карьерный дипломат он проводит в миссии США при ОБСЕ профессиональную, а не политическую линию. Однако в отличие от послов, которые назначаются президентом и утверждаются Сенатом, его уровень коммуникации с Вашингтоном ограничивается бюро среднего уровня в Госдепартаменте. В отличие от являющихся политическими назначенцами послов, у которых часто есть личные связи с президентом, доступ Кэмиена к более высокому уровню принятия решений,

особенно в Белом доме, скорее всего очень ограничен. Кроме того, как карьерный дипломат он занимал должности во многих регионах мира, но единственным государством-участником ОБСЕ, в котором он служил за время своей карьеры, была Турция. Поэтому, вступая в эту должность, он мало знаком с историей и традициями ОБСЕ и обладает недостаточно глубоким знанием многих вопросов сотрудничества в области безопасности в Европе. С одной стороны, это может избавить ОБСЕ от того высокомерия, которое должностные лица Белого дома проявляют по отношению к другим учреждениям, в том числе ООН, НАТО и ЕС – старшие должностные лица в Вашингтоне обращают на ОБСЕ гораздо меньше внимания, особенно те, кто работает в Белом доме. Это позволяет американской миссии в Вене, поддерживая низкий профиль, продолжать вести дела «как обычно». Однако в случае возникновения кризиса, подобного украинскому кризису начала 2014 года, вашингтонские политики вряд ли будут отводить ОБСЕ важную роль в его регулировании, а миссия США при ОБСЕ вряд ли сможет повлиять на решения, которые будут приниматься в США.

Аналогичным образом Россия, хотя и не препятствовала работе Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине, мало поддерживала роль ОБСЕ, в том числе ее усилия по обеспечению соблюдения положений Минских соглашений о прекращении огня и урегулированию конфликта в Донбассе. Российские официальные лица не проявили большой заинтересованности в расширении контроля над вооружениями и согласованных в ОБСЕ мер укрепления доверия, особенно там, где силы НАТО и России непосредственно противостоят друг другу в Балтийском и Черноморском регионах. Точно так же, как в 2014 году Россия предприняла односторонние действия в Крыму в обход ОБСЕ, она вряд ли станет использовать механизмы организации для управления конфликтами в любых будущих кризисах. Как и США, Россия настаивает на приоритете своего суверенного права действовать в интересах собственной безопасности, как она их опре-

деляет. Национализм, поддерживаемый ее могущественным лидером, исключает зависимость от каких-либо наднациональных институтов при обеспечении собственной безопасности и достижении внешнеполитических целей. Как и США при Трампе, путинская Россия мало заинтересована в продвижении повестки дня ОБСЕ в таких областях, как права человека, свобода СМИ или права лиц, принадлежащих к меньшинствам.

В заключение следует отметить, что СБСЕ–ОБСЕ была создана в основном как нормативный институт, призванный содействовать обеспечению безопасности на основе сотрудничества даже между конкурирующими государствами. После окончания «холодной войны» ее институциональные структуры были укреплены, с тем чтобы в более благоприятных условиях она могла эффективнее осуществлять свои функции, опираясь на ценности организации. Не отменяя национальный суверенитет в целом, основополагающие положения ОБСЕ, как и всех других аналогичных международных институтов, требуют от государств отказаться от небольшой части их суверенных прав в обмен на укрепление собственной безопасности и обеспечение процветания, которые может обеспечить международное сотрудничество. Однако к 2018 году эти ценности в практике принятия внешнеполитических решений в Соединенных Штатах и Российской Федерации в значительной степени исчезли. Их сменила система отношений на основе сделок, при которой стороны стремятся к соглашениям, основанным на узко понимаемых национальных интересах. США и Россия рассматривают дипломатию как деятельность могущественных глав государств, лишь минимально ограниченную их собственными политическими элитами и практически не ограниченную сложными сетями многосторонних институтов, воплощающих как коллективные ценности, так и общий опыт.

В результате ОБСЕ, скорее всего, по крайней мере в ближайшие несколько лет и, вероятно, в будущем столкнется с серьезными проблемами. Она больше не может полагаться

на активную поддержку и сотрудничество со стороны двух самых мощных государств-участников – США и России – в качестве инициаторов новых инициатив или просто в плане поддержки сохранения традиционной политики сотрудничества. В какие-то моменты оба государства могут стать даже разрушителями, а не сторонниками основанного на сотрудничестве порядка безопасности. В результате ОБСЕ, скорее всего, придется сосредоточиться на поддержании «работы в обычном режиме», пытаясь действовать «ниже уровня радаров» противников многосторонности и глобализма в Вашингтоне и Москве, а также во все большем числе европейских государств. Как и в первые годы своего существования, для того, чтобы выжить в этот период обновленного национализма и гиперреализма, ОБСЕ, вероятно, придется опираться на небольшие государства, в том числе формально нейтральные, которые уже давно поддерживают СБСЕ–ОБСЕ, такие как Швейцария, Финляндия, Австрия, а также на более могущественные европейские государства, такие как Германия и Франция. В конечном счете этот институт стоит сохранить, и мы можем только надеяться, что регион ОБСЕ заново откроет для себя нормы и ценности, вдохновившие хельсинкский процесс, прежде чем станет слишком поздно.

### ***Примечания***

---

<sup>1</sup> См.: Hopmann P.T. From Helsinki to Helsinki II? The Role of the Neutral and Nonaligned States in the OSCE // *Engaged Neutrality: An Evolved Approach to the Cold War* / H. Gärtner (ed.). – Lanham, MD, 2017. P. 143-160.

<sup>2</sup> Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly, New York, NY, 25 September 2018. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>.

<sup>3</sup> Цит. по: Baker P. "Use That Word!": Trump Embraces the "Nationalist" Label // *New York Times*. 2018. 23 October. URL: <https://www.nytimes.com/2018/10/23/us/politics/nationalist-president-trump.html>.

<sup>4</sup> Цит. по: *ibid.*

<sup>5</sup> Цит. по: Drezner D.W. John Bolton is right about the United Nations // *Foreign Policy*. 2015. 14 April. URL: <https://foreignpolicy.com/2005/04/14/john-bolton-is-right-about-the-united-nations/>.

---

<sup>6</sup> Цит. по: Interview with Secretary Condoleezza Rice on NBC's Meet the Press with Tim Russert, Washington, DC, 13 March 2005 // US Department of State. Archive. URL: <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2005/43345.htm>.

<sup>7</sup> Burns N., Crocker R.C. Dismantling the Foreign Service // The New York Times. 2017. 27 November. URL: <https://www.nytimes.com/2017/11/27/opinion/dismantling-foreign-service-budget.html>.

<sup>8</sup> Diehl J. Mike Pompeo swaggers his way to failure // The Washington Post. 2018. 9 December. URL: [https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/mike-pompeo-swaggers-his-way-to-failure/2018/12/09/0c7dd626-f977-11e8-8c9a-860ce2a8148f\\_story.html?utm\\_term=.05802301166b](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/mike-pompeo-swaggers-his-way-to-failure/2018/12/09/0c7dd626-f977-11e8-8c9a-860ce2a8148f_story.html?utm_term=.05802301166b).

<sup>9</sup> См.: How Popular Is Donald Trump? // FiveThirtyEight. 2018. 29 November – 2 December (accessed on 1 December 2018). URL: <https://fivethirtyeight.com/politics/>. Результаты опросов регулярно обновляются, но это соотношение на протяжении первых двух лет президентства Трампа существенно не менялось. Результаты всех опросов, предшествующих последнему по времени, см.: [https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings/?ex\\_cid=rrpromo](https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings/?ex_cid=rrpromo).

<sup>10</sup> См.: Snyder T. The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America. – New York, 2018. P. 63-66.

<sup>11</sup> Trenin D. Why Putin Isn't Sweating the Midterms // Politico Magazine. 2018. 6 November. URL: <https://www.politico.com/magazine/story/2018/11/06/why-putin-isnt-sweating-the-midterms-222224>.



## Адаптация к изменившемуся миру: СБСЕ–ОБСЕ в 1990 году и сегодня

Дискуссии о реформе ОБСЕ в последние двадцать лет проходили в основном под лозунгом «*Повышения эффективности ОБСЕ*». Для этого были веские причины: возможности организации всегда отставали от тех проблем, которые ей приходилось решать. Но эта дискуссия никогда не затрагивала главную причину, по которой реформа стала необходимой, – изменение политических реалий. Так как не было ни желания, ни возможности обсуждать политические конфликты, споры ограничивались организационными вопросами.

Политическую культуру, направленность и сферу компетенции международных организаций можно понять только в контексте политической обстановки и ее колебаний. Структура организации во многом определяется на этапе ее формирования. Такие структуры со временем затвердевают и могут затруднить любую необходимую адаптацию. Это так же верно для ОБСЕ, как и для любой другой международной организации.

В данной статье мы исходим из того, что структуры и институты ОБСЕ были в основном сформированы в условиях политической ситуации начала 1990-х годов. Однако современный политический климат принципиально отличается от ситуации того времени. Это порождает противоречие между деятельностью организации, сформировавшейся в ходе ее исторического развития, и нынешними проблемами, которые ей приходится решать. Ниже будут рассмотрены некоторые аспекты этого противоречия.

## *СБСЕ–ОБСЕ как продукт начала 90-х годов*

Современная СБСЕ–ОБСЕ<sup>1</sup> в значительной степени сформировалась на фоне трансформации в государствах Центральной и Восточной Европы конца 1980-х – начала 1990-х годов. В это время евроатлантическое пространство все еще считалось центром мира, глобальное превосходство США еще не ставилось под сомнение, а комментаторы говорили об «однополярности». В Парижской хартии все государства-участники признали демократию, верховенство закона и рыночную экономику в качестве обязывающих принципов существования и подтвердили готовность сотрудничать друг с другом и с остальным миром на этой основе:

«Поэтому мы обращаемся сегодня из Парижа с призывом ко всем странам мира. Мы готовы объединить усилия со всеми государствами и с любым из них для совместной защиты и утверждения всей совокупности основополагающих человеческих ценностей»<sup>2</sup>.

Нельзя лучше подытожить преобладавшие в то время настроения: Запад объединяется с остальным миром на основе общих ценностей. Это включало в себя общее ожидание того, что демократические преобразования на постсоветском пространстве быстро приведут к устойчивому успеху.

В отличие от организаций, основанных на интересах, ОБСЕ всегда основывалась прежде всего на нормах. Основываясь на хельсинкском процессе, совокупность ее норм была разработана в течение нескольких лет, в основном в 1990–1992 годах. Эти нормы впоследствии уточнялись, но едва ли были существенно расширены. Принятые в рамках ОБСЕ обязательства в области прав человека, демократии и верховенства закона, а также перечень прав меньшинств – до сих пор не превзойденный – были сформулированы в Копенгагенском документе, принятом в июне 1990 года, и таким образом были приняты и Советским Союзом. Парижская хартия 1990 года и Декларация хельсинкской встречи на высшем уровне, принятая в июле 1992 года, подтвердили эти обязательства



на самом высоком политическом уровне, но не добавили к ним практически ничего нового. После 1992 года появились новые конкретные темы, такие как борьба с торговлей людьми, терпимость и недопущение дискриминации, но базовые нормативные обязательства в результате этого были расширены лишь незначительно. Одно из исключений – принятый в конце 1994 года «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности», в котором сформулированы и обобщены основные международные и внутриполитические положения, касающиеся основанной на сотрудничестве политики безопасности<sup>3</sup>.

Аналогичная тенденция была характерна для формирования организационных структур ОБСЕ. Первоначальные подходы содержались еще в Парижской хартии, предусматривавшей учреждение в общей сложности девяти постоянных должностей плюс технический персонал для секретариата, Центра по предотвращению конфликтов и Бюро по свободным выборам – предшественника Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Прорыв в развитии структуры организации был достигнут на хельсинкском саммите 1992 года. Там были согласованы почти все структуры современной организации: ее полевые миссии, Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ), БДИПЧ. Однако последующая встреча на высшем уровне в Будапеште в 1994 году не принесла практически никаких новшеств. Хотя Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе было переименовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, это было сделано с характерной оговоркой:

«Переименование СБСЕ в ОБСЕ не изменяет ни характера наших обязательств по СБСЕ, ни статуса СБСЕ и его институтов. В своем организационном развитии СБСЕ будет и впредь проявлять гибкость и динамизм»<sup>4</sup>.

После Будапешта организация продолжала расти только в качественном, но не в структурном отношении. Количество полевых миссий увеличилось почти до 20. Бюджет ОБСЕ в 1998–1999 годах после учреждения контрольной миссии в Косово достиг своего максимума примерно в 200 млн евро в год, а затем был сокращен вследствие политики нулевого номинального роста до его нынешнего уровня порядка 150 млн евро. Правда, с 2014 года для Специальной мониторинговой миссии в Украине ежегодно выделялось дополнительно 100 млн евро. Все это происходило одновременно с расширением сфер деятельности ОБСЕ. В результате некоторыми вопросами в секретариате занимаются всего один или два сотрудника.

### *Сохранение неформального характера*

Среди международных организаций такого размера (от небольшого до среднего), несмотря на свой универсальный состав и всеобъемлющую повестку дня, ОБСЕ выделяется неформальным характером структур и методов работы. *Организация* по-прежнему сохраняет многие структурные особенности и методы работы *Совещания*. Причина этого в том, что некоторые члены, которые в ОБСЕ называются государствами-участниками, в особенности США, до сих пор возражают против наделения ОБСЕ международной правосубъектностью и предоставления ее персоналу соответствующих этому статусу дипломатических иммунитетов и привилегий. Формально это оправдывалось тем, что ОБСЕ должна оставаться «гибкой и динамичной». Настоящая причина, однако, заключалась в нежелании допустить превращение ОБСЕ в конкурента НАТО в начале 1990-х годов. Несмотря на то что вероятность такого развития событий давно осталась в прошлом, США так и не изменили свою позицию, хотя отсутствие дипломатического иммунитета создает для ОБСЕ существенный объем дополнительной работы. Для каждой полевой операции с принимающим государством необходимо согласовать новый мемо-

рандум о взаимопонимании, включающий в том числе положения о защите персонала. На это зачастую уходят месяцы.

Преимущественно неформальный характер организации проявляется также в структуре исполнительных органов ОБСЕ, включая генерального секретаря и секретариат, а также действующего Председателя ОБСЕ. Во-первых, исполнительные органы в целом слабы. Правовой статус и политический вес генерального секретаря никоим образом не сопоставимы с ролью генеральных секретарей, к примеру, НАТО или ООН. Нанимаемого секретариатом персонала достаточно только для удовлетворения минимальных потребностей, да и то не всегда. Кроме того, председательствующие страны часто оказываются слабыми, что обусловлено либо ограниченными ресурсами малых государств, либо отсутствием интереса к работе у более крупных стран. Периоды по-настоящему сильного председательства, таких как Швейцарии в 2014 году или Германии в 2016 году, – редкость.

В дополнение к этому сферы компетенции действующего Председателя и генерального секретаря частично совпадают. Генеральный секретарь по-прежнему остается «главным административным должностным лицом», хотя на практике он уже давно занимается решением политических вопросов. Занимающий эту должность сотрудник чаще, чем действующий Председатель, посещает государства-участники и встречается с министрами иностранных дел и президентами. Кроме того, генеральный секретарь проводит свой собственный неофициальный дискуссионный форум в формате так называемых «дней безопасности» – проводимых в Вене мероприятий высокого уровня, на которые собираются несколько сотен участников из столиц и из ОБСЕ.

Но не только слабое председательство перекладывает на секретариат значительную часть работы. Секретариат обеспечивает, в числе прочего, организацию мероприятий и поездок, составление всевозможных документов, написание речей и многое другое. Это связано с численностью персона-

ла: если в секретариате насчитывается чуть менее 400 сотрудников, то в обеспечивающей деятельность Председателя группе соответствующей страны (суммарно в столице председательствующего государства и в Вене) редко бывает больше 45–50 человек. Поэтому изумление вызвал тот факт, что швейцарская группа во время председательства страны в 2014 году сама составила около сотни заявлений для прессы в связи с украинским конфликтом. Дублирование полномочий и разный уровень амбиций председательствующих в ОБСЕ стран приводят к тому, что каждый год приходится заново обсуждать вопрос о том, «кто что делает». Это не способствует повышению эффективности исполнительных структур.

С рациональной точки зрения позицию генерального секретаря следует укреплять. Однако многие государства-участники ревностно оберегают свое влияние. Для некоторых слабая ОБСЕ удобнее сильной.

### *Политические перемены в регионе ОБСЕ и за его пределами*

За неполные три десятилетия, прошедшие с 1990 года, политическая обстановка в мире и в Европе изменилась до такой степени и в таких направлениях, которые тогда никто не мог предсказать. Государства на постсоветском пространстве, возглавляемые авторитарными лидерами, консолидировались. В дополнение к этому можно наблюдать тенденции к усилению популизма и в какой-то степени авторитаризма на «Западе», который все труднее поддается политическому определению и становится все менее понятным полем деятельности. Наконец, все эти тенденции вписываются в быстрый процесс перемен в том, что касается распределения ведущих ролей государств в глобальной политике. Все это порождает нестабильность и серьезные проблемы в глобальном управлении.

## *Консолидация авторитарных государств*

Ожидание того, что посткоммунистические государства быстро и устойчиво демократизируются, оказалось полностью ошибочным, как и многие другие предсказания доминирующей в США политической науки, которая в значительной степени была скопирована и здесь, в Европе. Вопреки прогнозам авторитарные режимы на «востоке» континента прочно держатся в седле, и невозможно предвидеть, ожидают ли их демократические преобразования. Впрочем, не следует игнорировать тот факт, что эти режимы весьма различны по форме, методам правления и порядку передачи власти. В этом вопросе прогнозы политологов во многих случаях также оказались ошибочны. К примеру, они ожидали, что решение вопросов смены лидеров в Центральной Азии будет представлять собой большую, если не неразрешимую проблему. Примеры Туркменистана и Узбекистана свидетельствуют об обратном.

Общее для данных государств как группы – то, что вопреки положениям Московского документа 1991 года они успешно отвергли вмешательство в свои внутренние дела и, кроме того, блокировали процесс принятия в ОБСЕ решений в рамках человеческого измерения и серьезно ограничили деятельность ОБСЕ в своих странах. Короче говоря, авторитарные режимы в регионе ОБСЕ чувствуют себя в относительной безопасности.

Это не мешает им интересоваться определенными элементами верховенства закона. Именно это мы сейчас наблюдаем. В последнее время государственные органы таких стран как Казахстан, Узбекистан и Беларусь обращались к ОБСЕ с просьбой о предоставлении экспертных услуг в области верховенства закона. Порой их запросы даже превышают экспертные возможности соответствующих структур ОБСЕ. Стоит рассмотреть причины данного феномена. С одной стороны, сотрудничество с ОБСЕ позволяет в определенной мере повысить политическую легитимность власти. С другой – в отдельных государствах, возможно, учитывают, что в совре-

менной глобальной конкурентной среде становится необходимым обеспечить по крайней мере некоторые элементы верховенства закона. Наконец, сама ОБСЕ стала более настроенной на сотрудничество и отказалась от большей части миссионерства, которое было характерно для нее в 1990-е годы. Кроме того, для центральноазиатских государств настолько доминирующим стало китайское влияние, что они ищут противовес ему. В конечном счете власти этих стран твердо держатся в седле, контролируют ситуацию и могут позволить себе перенять определенный уровень опыта в области человеческого измерения, не опасаясь немедленных «цветных революций».

### *Популистские и авторитарные тенденции на Западе*

Со Второй мировой войны до 2000-х годов понятие «Запад» находилось в центре политической, экономической и военной мысли и по умолчанию лежало в основе нормативно-политической ориентации ОБСЕ. Можно спорить об актуальности определения того, что сегодня представляет собой «Запад», но не подлежит сомнению, что понятие «Запада» в политико-оперативном и нормативном плане стало намного более размытым, чем когда-либо прежде.

В экономическом плане решения Трампа о повышении таможенных пошлин и введении санкций превратили ЕС и США в оппонентов, в некоторой степени даже не без враждебности. В военном плане их единство сохраняется, и НАТО даже стала намного более конкурентоспособной. Что касается международных норм, то бессмысленные войны в Афганистане и Ираке нанесли урон образу США. Нынешние националистически-популистские выходки президента США и его администрации – лишь глазурь на торте. Это важно для ОБСЕ, поскольку США до сих пор были одним из наиболее важных гарантов ее человеческого измерения (помимо других аспектов деятельности организации), но теперь вряд ли мож-

но рассчитывать на то, что они способны достойно продолжать выполнять эту функцию.

ЕС переживает экзистенциальный кризис, исход которого неясен. На протяжении десятилетий ему не удавалось в достаточной степени смягчить социально-экономический разрыв между входящими в его состав северными и южными государствами, который фактически углубился вследствие экономического кризиса 2008 года. К этому добавляются центробежные тенденции (не только «брекзит») и деятельность сепаратистов в нескольких государствах ЕС. Один из новых элементов – националистически-популистская волна, возникающая на окраинах, – достигает центра. На «Востоке» речь идет о правительствах Польши и Венгрии, открыто покушающихся на верховенство закона, разделение властей и академические свободы, тем самым вынудив ЕС начать соответствующее разбирательство. На «Западе» – в Италии – впервые в крупном государстве ЕС правительство сформировано альянсом левых и правых популистов. За Италией вполне могут последовать другие. Но даже там, где правые популисты остаются в меньшинстве, как в Германии, их влияние несомненно. Осенью 2018 года это проиллюстрировала развязанная баварским Христианско-социальным союзом (ХСС) кампания против политики страны в отношении беженцев, в результате чего правящая «большая коалиция» оказалась на грани недееспособности. Кроме того, государства ЕС никак не могут договориться о проведении общей конкретной политики по таким важным вопросам, как финансы или беженцы. Впрочем, нельзя упускать из вида, что те же самые государства продемонстрировали свою способность достичь консенсуса по другим ключевым вопросам, таким как позиция в отношении «брекзита» или долгового бюджета Италии.

Эти процессы серьезно сказываются на деятельности ОБСЕ как в плане проявления инициативы в отношениях с третьими сторонами или государствами-участниками, так и в плане внутренних процессов в организации – в частности, затрудняя принятие решений. С одной стороны, нормативная

путаница внутри ЕС девальвирует нормативные основы ОБСЕ. С другой стороны, можно констатировать значительное снижение привлекательности и сплоченности ЕС, которые раньше во многих случаях обеспечивали политическую мотивацию для выполнения обязательств по ОБСЕ странами, являвшимися в 1990-е годы кандидатами на вступление в ЕС.

### *Глобальная гегемония: перемены*

На протяжении жизни двух поколений, с окончания Второй мировой войны до конца XX века, США занимали доминирующее положение в мире, которое оспаривал только Советский Союз. Это положение никогда не подвергалось серьезным сомнениям, и после краха «реального социализма» возникла недолговечная иллюзия «однополярного мира». Однако вскоре иллюзия развеялась самым радикальным образом. В своей гегемонистской фазе США не только участвовали в кровопролитных войнах, но и делали крупные инвестиции в глобальные общественные блага, которые в значительной степени способствовали тому, чтобы сделать мир управляемым и сохранить его таким. Примеры этого – Всемирная торговая организация (ВТО) и Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), а также режимы контроля над ядерными вооружениями. ОБСЕ также во многом обязана своей нынешней формой политике США.

Очевидно, что США больше не могут или не желают выполнять эту ведущую регулирующую функцию, по крайней мере в том объеме, в каком они это делали до сих пор. С одной стороны, они подорвали свои экономические и морально-политические позиции серией бессмысленных и, в сущности, провалившихся войн. С другой стороны, администрация Трампа стала отходить от активной роли в ряде глобальных и региональных режимов, как это делали и ее предшественники, но в менее экстремальной форме. В отличие от администрации Обамы, администрация Трампа пошла на активное разрушение многосторонних структур, создававших глобаль-



ные общественные блага. Выход США из Парижского соглашения по климату, относительно активные попытки подорвать ВТО и разрушение режима контроля над ядерными вооружениями в исторически короткий срок привели к существенной потере глобальной управляемости. Другие государства до сих пор были лишь отчасти готовы компенсировать эту потерю. Китай, который сам имеет ярко выраженную националистическую ориентацию, сыграл важную и в глобальном масштабе позитивную роль во время экономического кризиса 2008 года, а также способствовал спасению Парижского соглашения. Однако в долгосрочной перспективе он не готов играть активную роль в глобальном управлении. ЕС из-за своих внутренних неурядиц в настоящее время, как представляется, не в состоянии внести соответствующий вклад. В результате мы сталкиваемся с дефицитом глобальных общественных благ, снижением глобальной управляемости, конфликтами, нестабильностью и «турбулентностью» (по выражению Джеймса Н. Розенау) всех видов.

Эти процессы происходят на фоне стремительного изменения относительных позиций США и Китая в мире, которое характеризуется сложным сочетанием сотрудничества и конфликта. С одной стороны, США и Китай из-за их глубокой взаимозависимости настолько тесно связаны друг с другом, что распад этих связей серьезно затронет обе стороны. В то же время, как отметил федеральный президент Германии Франк-Вальтер Штайнмайер во время визита в Китай в декабре 2018 года, в нынешней ситуации «Америка хочет конфликта, а Китай чувствует себя настолько сильным, что больше не будет избегать конфликтов»<sup>5</sup>. Ничто не оказывает большего влияния на мир, чем развитие китайско-американских отношений между сотрудничеством и конфликтом, и нет ничего более неопределенного, чем направление, в котором будут развиваться эти отношения.

Однако очевидно, что глобальный центр влияния сместился и будет и дальше перемещаться в Азию, а исключительный двухсотлетний бум в Европе подошел к концу. Евро-

па уже не в центре, а скорее на периферии, хотя это может противоречить унаследованным нами политическим представлениям. В настоящее время в ЕС проживает 7% населения мира, к 2030 году этот показатель составит около 5%. Если ЕС не будет в состоянии действовать как единое целое (а в настоящее время не так много свидетельств тому, что он сможет этого добиться), его отдельные государства-члены, даже такие крупные как Германия или Франция, в будущем перестанут играть заметную роль в мировой политике. Вопреки фантазиям Брюсселя, ЕС даже при наиболее благоприятном для него развитии событий больше не будет центральным глобальным игроком в большинстве сфер деятельности. Другие государства – в частности, Китай, – будут оказывать все большее влияние в традиционных сферах регулирования ЕС, и его все труднее будет сдерживать. Сотрудничество Китая с государствами Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы в формате «16+1» и стремительный рост его влияния в Центральной Азии – это только начало.

Все эти масштабные политические процессы и изменения оказывают значительное прямое и косвенное влияние на ОБСЕ – как в плане того, какие силы будут влиять на организацию, так и в плане необходимости принимать их во внимание при обсуждении возможных вариантов действий.

### *Что и в каком масштабе может быть сделано в ОБСЕ*

Ниже будет рассмотрен ряд примеров того, каким образом изменения региональных и глобальных политических условий влияют на характер и направления развития как самой ОБСЕ, так и всей ее деятельности. Вывод о том, что политическое пространство в рамках ОБСЕ и для ее деятельности сузилось, тривиален. Даже такая активная и сравнительно влиятельная страна, как Германия, председательствовавшая в организации в 2016 году, мало что оставила в наследство помимо так называемого «Структурированного диалога». Ме-

нее тривиален, однако, вопрос о том, какие возможности сохраняются у ОБСЕ для реагирования на вызовы в тех или иных сферах ее деятельности, и в каких ситуациях ОБСЕ, как в случае со Специальной мониторинговой миссией в Украине, может оказаться единственной международной организацией, способной предложить возможные действия. Часть ответа на этот вопрос заключается в определении того, в каких сферах сохраняется политическое пространство для деятельности ОБСЕ, можно ли использовать эту возможность и, если да, то каким образом. В целом важно признать, что на отдельных направлениях и в некоторых регионах независимо от общего сокращения политической деятельности организации ей придется принимать новые, в какой-то степени неожиданные меры.

### *ОБСЕ как организация, основанная на нормах*

В своей основе ОБСЕ – организация, основанная на нормах, и это обстоятельство не может быть изменено в угоду политическому подходу, исходящему в первую очередь из интересов государств. В других организациях, в том числе в ЕС и НАТО, такой подход может в какой-то мере сработать. В отношениях с некоторыми государствами, например, с Китаем, это необходимо. Но такое «прагматическое» изменение политики уничтожило бы ОБСЕ. С одной стороны, такое отсутствие гибкости представляет собой существенный недостаток. Все меньшее число государств-участников защищают нормы и обязательства ОБСЕ от явных и косвенных нападок со стороны государств Востока и Запада. Но это можно понимать и как политические инвестиции в будущее, если исходить из убеждения, что устойчивое сотрудничество государств, необходимое для решения глобальных и других проблем, всегда будет требовать достаточной нормативной базы. Если это убеждение верно, то также верно и то, что высококачественные нормативные платформы, такие как ОБСЕ, должны быть сохранены для будущего, когда они вновь будут востребованы. По-

этому любая попытка компромисса в отношении норм должна встречать противодействие, из какой бы точки на политическом компасе она ни исходила. Это не исключает открытого диалога о значении конкретных норм. Совсем наоборот. Однако отказ от совокупности принятых в рамках ОБСЕ норм и обязательств не подлежит обсуждению. В сложившихся обстоятельствах декларативное согласие с определенными нормативными обязательствами не должно вызывать насмешек, каким бы относительным оно ни было по своему существу.

### *«Коалиция желающих» по вопросам человеческого измерения*

Эти соображения особенно актуальны для человеческого измерения ОБСЕ, ставшего мишенью ожесточенных нападок. Вот уже более десяти лет не удается принимать решения в ключевых областях человеческого измерения. Инструменты человеческого измерения, в частности, Совещание по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению, испытывают значительное давление, и уже нельзя исключить их крах. В этой ситуации жизненно важно, чтобы сторонники человеческого измерения объединились в «коалицию желающих» и на более высоком уровне и с большим мужеством добивались продолжения работы Совещания и его необходимой реформы.

Параллельно с нападками на человеческое измерение и Совещание по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению, можно наблюдать встречное движение. Государства, управляемые авторитарными режимами, запрашивают существенные экспертные заключения по некоторым аспектам человеческого измерения, в частности по вопросам верховенства права. Одна из задач «коалиции желающих» состояла бы в том, чтобы обеспечить выполнение этих запросов о проведении консультаций.

## *Подготовка к возрождению военно-политического измерения*

Ситуация в военно-политическом измерении характеризуется противоречием, заключающимся в том, что стороны в значительной степени отказались от практиковавшейся в прошлые десятилетия политики безопасности, основанной на сотрудничестве, и возвращаются к политике конвенционального сдерживания со всеми присущими ему рисками. Дискуссия же о мерах контроля над вооружениями, которые позволили бы минимизировать эти риски, в частности, в зонах соприкосновения России и НАТО, едва началась<sup>6</sup>.

В дискуссиях о военно-политическом измерении наблюдается своего рода движение вспять. Если несколько лет назад Россия призывала к активизации деятельности на этом направлении (и к сокращению деятельности в сфере человеческого измерения), то сейчас Российская Федерация отвергает инициативы западных и нейтральных государств по модернизации Венского документа 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности (далее – Венский документ). В то время как западные страны отдают предпочтение согласованию скромных дополнительных мер укрепления доверия, Россия, возможно, предпочла бы более комплексный подход, если сочла бы договоренности в области контроля над обычными вооруженными силами целесообразным, что пока не очевидно. Однако такой подход отвергают государства НАТО, утверждая, что в нынешних условиях «вести дела в обычном режиме» с Россией невозможно, как будто модернизация Венского документа – не то же самое. Таким образом, подходы сторон взаимно исключают друг друга, и НАТО упускает возможность проверить серьезность намерений России из-за того, что в альянсе нет единства по вопросу о целесообразности более активной позиции по контролю над вооружениями. В то время как 22 государства, присоединившиеся к возглавляемой Германией группе по контролю над обычными вооружениями, склонны к согласию, другие влиятельные государ-

ства, такие как США, Канада, Польша, страны Балтии и Норвегия, категорически против этого.

«Структурированный диалог», проводимый с весны 2017 года в формате «Вена плюс столицы» на основе решения гамбургской встречи Совета министров ОБСЕ 2016 года, в определенной мере противостоит этому. В контексте «Структурированного диалога» дискуссии охватывали такие темы, как восприятие угроз, военные доктрины, вызовы основанному на нормах европейскому порядку безопасности и так называемое «картирование» военно-политической обстановки на основе использования имеющихся в открытом доступе данных. «Структурированный диалог» важен, во-первых, потому что в настоящее время это – единственная площадка для поддержания регулярного диалога по вопросам военно-политического измерения между государствами НАТО, нейтральными странами, Россией и ее союзниками. Во-вторых, этот диалог в настоящее время оказался единственной возможной площадкой для обсуждения опасности возрождения структур конвенционального сдерживания – активизации военных учений, проводимых вблизи границ, модернизации вооруженных сил и реализации планов военного строительства, размещения вооруженных сил сторон, которые все больше сближаются, и в целом начала новой гонки вооружений.

В этих условиях для разработки новых подходов к контролю над вооружениями, учитывающих современные угрозы, как и для согласования первоначальных практических шагов, важно поддерживать дифференцированный диалог, который не сводится к взаимным обвинениям.

### *Новое значение экономического и экологического измерения*

На протяжении десятилетий бытовало мнение, что экономическое и экологическое измерение является «пасынком» ОБСЕ. Реже говорится о том, что в настоящее время это из-

мерение, пожалуй, – самый крупный и в то же время наименее используемый ресурс организации, и о причинах этого. Три фактора существенно повысили значение экономического и экологического измерения для политики в области безопасности за последние одно–два десятилетия.

*Во-первых*, нельзя больше исходить из предположения о том, что экономическое сотрудничество и интеграция автоматически способствуют политической интеграции и стабильности, как это считалось, если верить документам ОБСЕ (и не только им) вплоть до недавнего времени. С началом украинского конфликта, если не раньше, стало ясно, что слабая и асимметричная взаимозависимость – а именно так характеризуются экономические отношения между Западом и Россией – может привести к конфликту. Конкуренция в сфере интеграции и взаимные санкции – короче говоря, экономические методы – используются в качестве политического оружия.

*Во-вторых*, постепенно становится ясно, что глобальный экономический кризис 2008 года был, возможно, самой значительной причиной резкого всплеска националистических, популистских и ксенофобских настроений почти во всех европейских странах. Кризис привел к нарастанию беспокойства о будущем среди широких слоев населения, одновременно подрывая легитимность как политического руководства, так и политических институтов. Последствия этого популистского подъема в Европе для политики безопасности по-прежнему трудно предсказать.

*В-третьих*, в последние годы в различных частях региона ОБСЕ – не только в Центральной Азии, но и в Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европе, и в основных странах Западной Европы – заметно активизировалась политика Китая. Это имеет особое значение, так как Китай – растущая держава–лидер, существенно отличающийся от региона ОБСЕ в плане нормативной базы и системы управления. Это касается не только Западной Европы, но и России, и даже Центральной Азии. Поэтому рассмотрение вопроса о том,

насколько принципиально разные подходы к управлению будут совместимы в регионе ОБСЕ, важно для политики безопасности.

Все это можно было бы обсудить в рамках концепции «экономической коннективности», обсуждаемой в ОБСЕ со времени председательства Швейцарии в 2014 году. К сожалению, это обсуждение практически зашло в тупик. В частности, недостаточно проработан вопрос о том, как конкретно концепция «экономической коннективности» может быть увязана с деятельностью ОБСЕ.

Поэтому настало время, чтобы группа заинтересованных государств объединилась для того, чтобы сформулировать концепцию «экономической коннективности» на политико-оперативном уровне. Недостатка в хороших отдельных предложениях нет – Казахстан в течение ряда лет предлагает создать в Нур-Султане региональный центр ОБСЕ по экономическим и экологическим вопросам. При участии Китая такой центр мог бы стать лабораторией для изучения конфликтного потенциала и взаимодействия различных структур и стилей управления на евразийском пространстве. ОБСЕ могла бы инициировать эту работу.

### *Сотрудничество с Китаем*

Подъем Китая и его деятельность на пространстве ОБСЕ не получили должной оценки со стороны организации и ее государств-участников. Китай выступает не только в качестве экономического и политического субъекта в регионе ОБСЕ, но и занимает позиции, которые имеют последствия для политики безопасности. Например, Китай не только обсуждает с правительством Таджикистана вопросы религиозной политики, но и занимается там управлением пограничным режимом. В Афганистане Китай уже некоторое время действует в различных дипломатических форматах. Для Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы Китай – внутри сферы регулирования ЕС – создал свой собственный форум для обсуждения и при-



нения решений в формате 16+1 (встречи между Китаем и 16 государствами вплоть до высшего уровня). В отдельных государствах, таких как Греция, китайское влияние достаточно сильно, чтобы блокировать в Европейском Совете резолюции с критикой Китая. Короче говоря, Китай становится все более заметным в регионе ОБСЕ, но организация едва ли это признает.

После 2003 года Китай в течение некоторого времени проявлял определенный интерес к ОБСЕ, а также повышенный интерес к ЕС. За прошедшие с тех пор полтора десятилетия не только соотношение сил существенно изменилось в пользу Китая, но и параллельно ухудшились показатели обеих европейских организаций. Поэтому Китай предпочитает двусторонние контакты отношениям с ЕС, хотя он, в отличие от России, не пытается явно ослабить ЕС. С ОБСЕ Китай не взаимодействует активно по меньшей мере десять последних лет.

Однако ОБСЕ должна вовлекать Китай в сотрудничество везде и в максимально возможной степени. Когда Китай приглашают, он принимает эти приглашения – к примеру, на экономическую конференцию, проведенную Германией во время ее председательства в ОБСЕ в мае 2016 года. Китайскую делегацию на конференции возглавлял заместитель министра иностранных дел. Впрочем, для Китая вряд ли целесообразно приобретение статуса партнера ОБСЕ по сотрудничеству. Во-первых, потому что это потребовало бы принятия нормативных актов ОБСЕ, а во-вторых, потому что Китай вряд ли в этом заинтересован. Альтернативой могло бы стать гибкое вовлечение Китая в деятельность ОБСЕ. Например, путем направления приглашений на конференции, участия в региональном экономическом и экологическом бюро в Казахстане и поддержания более интенсивных контактов между ОБСЕ и Шанхайской организацией сотрудничества. Необходимо, чтобы инициативу взяла на себя группа государств-участников.

## *Конфликты и проблемы в западных государствах-участниках*

Обязательства в рамках ОБСЕ распространяются на все государства-участники. Несмотря на это, многие страны рассматривают ОБСЕ как инструмент, который Запад использует для оказания влияния на политический Восток. Хотя в начале 1990-х годов эта бизнес-модель, возможно, и была частично оправдана с учетом конфликтов и проблем того переходного периода, в течение последних 20 лет она подвергалась критике и в настоящее время политически устарела. Причина этого заключается, во-первых, в том, что переходный период уже стал историей, а во-вторых, в том, что сегодня обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, грубо и постоянно игнорируются и в западных государствах, будь то вопросы регистрации избирателей в США, академические свободы в Венгрии или верховенство закона в Польше. Этот список может быть продолжен. Поэтому легитимность ОБСЕ зависит от того, одинаково ли ее обязательства применяются ко всем государствам. Сегодня этого нельзя утверждать. Проблемы «Запада» являются частью повестки дня лишь нескольких институтов ОБСЕ. Наиболее заметен в данном контексте Представитель по вопросам свободы средств массовой информации, который освещает соответствующие проблемы как на Востоке, так и на Западе. Данная тема также часто поднимается в выступлениях Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Но в других сферах организация по-прежнему продолжает проводить политику воздействия на Восток со стороны Запада. Если ОБСЕ хочет сохранить свою актуальность в будущем, ей необходимо будет изменить этот подход.

\*\*\*

На первый взгляд нынешняя ситуация может показаться не лучшей для того, чтобы говорить о переориентации (пусть частичной) такой международной организации, как

ОБСЕ. Однако именно нынешний политический кризис делает это необходимым и дает возможность начать процесс.

### ***Примечания***

---

<sup>1</sup> Далее – ОБСЕ.

<sup>2</sup> Парижская Хартия для Новой Европы. Париж, 21 декабря 1990 г. С. 6–7. URL: <https://www.osce.org/mc/39516>.

<sup>3</sup> ОБСЕ. Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, DOC.FSC/1/95, 3 декабря 1994 г. URL: <https://www.osce.org/ru/fsc/41359?download=true>.

<sup>4</sup> СБСЕ. Будапештский документ 1994 года, На пути к подлинному партнерству в новую эпоху, Исправленная версия, 21 декабря 1994 г. С. 4.

<sup>5</sup> Цит. по: Böge F. Ein Schlussstrich unter eine Fehleinschätzung. Die China-Reise von Bundespräsident Steinmeier ist auch eine Begegnung mit der Vergangenheit // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2018. 10 December. P. 3.

<sup>6</sup> См.: Цельнер В. и др. Снижение рисков конвенционального сдерживания в Европе: Контроль над вооружениями в зонах соприкосновения России и НАТО. – Вена: Сеть аналитических центров и академических институтов ОБСЕ, 2018. URL: [http://osce-network.net/file-OSCE-Network/Publications/RISK\\_RU\\_fin.pdf](http://osce-network.net/file-OSCE-Network/Publications/RISK_RU_fin.pdf).



## **Опыт председательства в ОБСЕ**

*Условия, проблемы, выводы.*

*Опыт председательства Австрии в ОБСЕ в 2017 году*

### *Условия*

Когда 1 января 2017 года Австрия приняла председательство в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), 57 государств-участников ОБСЕ имели дело с множеством серьезных вызовов миру и безопасности, включая конфликты и кризисы – такие как конфликт в Украине и вокруг нее, радикализация и насильственный экстремизм, ведущие к терроризму, и растущее недоверие между государствами. В последние годы отношениям между государствами-участниками был нанесен значительный ущерб в результате серьезных нарушений принципов и ценностей ОБСЕ, а также недобросовестного выполнения договоренностей. Одновременно с этим нарастали страх и недоверие, что усугублялось утратой доверия к руководителям и организациям, на которых лежит ответственность за обеспечение безопасности и стабильности. Кроме того, внутри ОБСЕ существовали важные нерешенные институциональные вопросы.

Эта опасная ситуация привела к тому, что все больший акцент делается на поддержание диалога между государствами. Открытый, честный и конструктивный диалог – залог улучшения ситуации в области безопасности на евроатлантическом и евразийском пространстве, он ведет к взаимопониманию и облегчает поиск решений общих проблем. Поощрение и стимулирование такого рода диалога было централь-

ным элементом австрийского председательства. Кроме того, организация обеспечивает необходимую нормативную, институциональную и оперативную основу для практического воплощения результатов диалога.

Широко признается, что конструктивный диалог имеет важнейшее значение для укрепления нашей общей безопасности. Но при всей очевидности консенсуса в отношении его жизненно важного значения в последние годы этого диалога явно недостаточно. Есть соблазн сказать, что диалога о диалоге больше, чем реального диалога.

Как возникла эта ситуация? Отчасти это связано с токсичной политической атмосферой, снижающей не только готовность и способность государств-участников слушать, но и их способности участвовать в эмпатическом взаимодействии. В более конкретном плане диалогу препятствуют неурегулированные, так называемые «затяжные» конфликты, а также кризис в Украине и вокруг нее. Кроме того, постановка во главу угла собственных приоритетов при игнорировании интересов и приоритетов других государств укрепляли восприятие безопасности как соперничества, в котором должны быть победители и проигравшие, а не как общей ответственности.

ОБСЕ – незаменимый для решения подобных проблем и для восстановления доверия форум. Созданная в период конфликта и потрясений, ОБСЕ была призвана содействовать примирению между Востоком и Западом. Она противостояла господствовавшему идеологическому мышлению, представлениям о политике как об «игре с нулевой суммой», и помогала государствам-участникам во благо всех двигаться к более безопасному, мирному и процветающему будущему.

Регион ОБСЕ нуждается в этом «духе Хельсинки» больше, чем когда-либо, учитывая усиливающиеся различия в подходах и приоритетах государств-участников, продиктованных различиями в их геополитическом положении и социально-экономической ситуации.

## *Проблемы*

### *Восстановление доверия*

В ходе своего председательства Австрия сосредоточила внимание на содействии открытому и конструктивному диалогу во всех трех измерениях, преодолению разногласий и различий в подходах, а также поиску компромиссных решений в целях укрепления доверия между государствами-участниками.

На основе мандата, предусмотренного декларацией 2016 года о двадцатой годовщине принятия Концептуальной базы ОБСЕ для контроля над вооружениями, Австрия при поддержке Германии начала «Структурированный диалог» по современным и перспективным проблемам безопасности в регионе ОБСЕ, чтобы помочь преодолеть атмосферу конфронтации. Созданная для этого Неофициальная рабочая группа провела встречи на высоком уровне. Состоялось целенаправленное обсуждение на уровне министров во время их неформальной встречи в Мауэрбахе и на встрече Совета министров. Оно способствовало формированию общего понимания того, как обратить вспять негативные тенденции в архитектуре контроля над вооружениями, что можно сделать для придания нового импульса контролю над обычными вооружениями и мерам укрепления доверия и безопасности, а также для возрождения в Европе политики безопасности, основанной на сотрудничестве. Содержательные и относительно конструктивные дискуссии способствовали более глубокому пониманию важности этого диалога. Очевидно, что все государства-участники считают этот продолжающийся, открытый и искренний процесс диалога важным достижением и значительным вкладом в восстановление доверия.

Австрийское председательство также приложило немало усилий для углубления сотрудничества всех государств-участников в таких областях как экономическая коннективность, развитие «зеленой» экономики, снижение риска катастроф и кибербезопасность. При этом имелось в виду, что

прогресс в сотрудничестве в этих областях будет способствовать укреплению духа открытости, транспарентности и инклюзивности, будет стимулировать дальнейшую совместную работу, расширение сферы возможного компромисса и поиска консенсуса.

Кроме того, Австрия содействовала проведению всеобщих транспарентных дискуссий на экспертном и политическом уровнях по вопросам человеческого измерения, изучая пути преодоления давних разногласий между государствами-участниками. Однако возрастающая интенсивность споров и появление новых разногласий сделали консультации весьма сложными. Австрийская председательствующая сторона потратила много времени и сил на обеспечение возможности проведения регулярных мероприятий по человеческому измерению, в первую очередь ежегодного Совещания по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению. Тем не менее, несмотря на улучшение атмосферы на встречах и дискуссиях по человеческому измерению, споры относительно мандата и бюджетов соответствующих институтов ОБСЕ усиливаются. Кроме того, государства-участники по-прежнему расходятся во мнениях относительно того, как регулировать доступ представителей гражданского общества к мероприятиям в области человеческого измерения. Обсуждение этого вопроса способствовало упрощению процедуры для участия представителей гражданского общества без пересмотра ранее согласованных государствами-участниками решений о масштабах или характере доступа. В ноябре 2017 года председательствующая сторона при поддержке швейцарской делегации инициировала открытый неформальный процесс обсуждения вопроса об участии гражданского общества в мероприятиях ОБСЕ.

Неофициальная встреча министров в Мауэрбахе в июле 2017 года стала еще одним примером того значения, которое Австрия придает реальному диалогу. Дискуссии в Мауэрбахе были сосредоточены не только на приоритетных вопросах безопасности, таких как кризис в Украине и вокруг



нее, радикализация и «Структурированный диалог», но и на вопросах, имеющих решающее значение для функционирования организации, включая бюджет и назначения на руководящие должности ОБСЕ. Председатель выразил сожаление в связи с тем, что кризис доверия затрагивает не только ключевые политические вопросы, но и внутренние вопросы организации, и наносит ущерб ее работоспособности. Австрия подчеркнула необходимость компромисса в интересах организации и государств-участников. В частности, она подвергла критике затянувшиеся переговоры по бюджету ОБСЕ на 2017 год и задержки с достижением консенсуса по назначениям на четыре высшие должности в организации, что на длительный период оставило ее учреждения без руководства – в частности, Бюро Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. В результате неофициальных обсуждений между министрами в Мауэрбахе государства-участники ОБСЕ, наконец, смогли прийти к соглашению по назначениям на все четыре руководящие должности.

Главной темой заседания Совета министров в Вене в декабре также был диалог. Присутствие большого числа министров и их активное участие в пленарных заседаниях и примерно 100 двусторонних встречах, а также в 16 тематических параллельных мероприятиях продемонстрировали заинтересованность и готовность государств-участников к активному диалогу.

Предпринятые на протяжении всего 2017 целенаправленные усилия способствовали улучшению отношений между государствами-участниками и созданию более позитивной атмосферы в рамках организации. Однако очевидно, что разногласия сохраняются. Некоторые государства-участники готовы блокировать консенсус по вопросам, которые, по их мнению, затрагивают их национальные интересы. В частности, существует тревожная тенденция к переносу связанных с конфликтами разногласий в не связанные с ними области работы ОБСЕ, что наносит ущерб деятельности и функционированию

организации, а также общей ситуации в области безопасности в регионе ОБСЕ.

### *Улаживание конфликтов*

В некоторых частях региона ОБСЕ вооруженные конфликты по-прежнему являются причиной страданий, перемещения людей и разрушений. Их последствия для населения всегда вызывали у Австрии большую озабоченность. С первых дней своего председательства Австрия подчеркивала важность регулирования конфликтов и кризисов, а также защиты населения. Будучи действующим Председателем ОБСЕ, федеральный министр Австрии по вопросам Европы, интеграции и иностранных дел Себастьян Курц в самом начале своего председательства посетил районы конфликтов, в том числе Грузию, Молдову и Украину.

В марте 2017 года председательствующая сторона выступила посредником в достижении договоренности о своевременном продлении мандата Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ (СММ) в Украине и миссии наблюдателей ОБСЕ на российских контрольно-пропускных пунктах Гуково и Донецк, включая важное решение об укреплении СММ путем существенного увеличения ее бюджета и количества наблюдателей, расширения деятельности по наблюдению и улучшения технического оснащения для обеспечения круглосуточного мониторинга. Это решение имело большое значение для ОБСЕ и деятельности СММ в зоне кризиса. Оно позволило миссии лучше контролировать ситуацию на местах, одновременно принимая надлежащие меры по обеспечению охраны и безопасности персонала.

23 апреля во время обычного патрулирования на неподконтрольной правительству территории в Луганской области в результате взрыва сильные повреждения получила бронированная машина ОБСЕ. Один сотрудник миссии погиб, двое других были ранены. Председатель поручил генеральному секретарю ОБСЕ инициировать независимое кримина-

листическое расследование взрыва. Независимая следственная группа, созданная по просьбе ОБСЕ Международной комиссией по установлению гуманитарных фактов, представила свой доклад в сентябре 2017 года. Она установила, что закладка мины, скорее всего, не была целенаправленным покушением на наблюдателей СММ. Параллельно с этим ОБСЕ провела внутреннее расследование, в результате которого были подготовлены рекомендации по совершенствованию оперативного планирования и мер безопасности во время патрулирования. После этого председатель поручил руководителю СММ разработать и осуществить план мероприятий, исходя из выводов двух докладов.

Австрийская сторона и лично действующий Председатель уделяли большое внимание улучшению гуманитарной ситуации в районах кризисов и конфликтов. Эта тема постоянно обсуждалась в ходе проводившихся Председателем встреч на высоком уровне и переговоров. В частности, особое внимание он уделял гуманитарной ситуации на востоке Украины. В конце августа он опубликовал статью, в которой обратил внимание на экологические угрозы для безопасности в Донбассе, связанные с обстрелами и разрушением промышленных комплексов, химических заводов, водоочистных сооружений и угольных шахт, а также на сопутствующие риски для населения, связанные с неоднократными перебоями в снабжении водой, электричеством и теплом. Под эгидой Трехсторонней контактной группы, объединяющей высокопоставленных представителей Украины, России и ОБСЕ под председательством Австрии, стороны достигли договоренности о создании зон безопасности вблизи отдельных объектов. Австрия добилась того, чтобы события и проблемы, связанные с кризисом, продолжали занимать видное место в повестке дня организации, организовав в течение года ряд мероприятий с участием Специального представителя действующего Председателя в Украине и в Трехсторонней контактной группе Мартина Сайдика, а также ключевых сотрудников СММ, и

продвигая решение Совета министров по кризису в Украине и вокруг нее.

Что касается гуманитарной ситуации после войны 2008 года в Грузии, председательствующая сторона провела обсуждения на высоком уровне с властями в Тбилиси и поддержала проведение семинара экспертов по экологическим проблемам в Восточно-Черноморском регионе. Этот семинар преследовал двойную цель: во-первых, предотвратить экологический ущерб в регионе, и, во-вторых, укрепить доверие между сторонами в целях содействия мирному урегулированию конфликта.

Кроме того, действующий Председатель посетил лагерь для внутренне перемещенных лиц и выступил перед участниками Сопровождающего миссии по механизму предотвращения инцидентов и реагированию на них в Эрзнети, тем самым содействуя повышению осведомленности о гуманитарной ситуации, в которой оказалось местное население. Он подчеркнул приверженность председательствующей стороны приоритетному характеру усилий по урегулированию конфликта и укреплению диалога, а также мер укрепления доверия.

Что касается процесса приднестровского урегулирования, председательствующая сторона использовала для поиска технических решений по ключевым вопросам, представляющим общий интерес, экспертные рабочие группы. Этот подход способствовал прогрессу в области свободы передвижения людей, товаров и услуг, который был достигнут благодаря ставшему прорывом решению открыть для гражданского движения мост между селами Гура-Быкулуй и Бычок. Открытие этого моста в ноябре 2017 года придало новый импульс процессу урегулирования и привело к проведению официальной встречи в формате «5+2» в Вене 27–28 ноября. В тесном сотрудничестве с миссией ОБСЕ в Молдове и другими партнерами по формату «5+2» Австрия смогла вернуть ряд сложных тем в повестку дня для обсуждения и установить новый темп на всех уровнях переговорного процесса. Эти исторические

соглашения создали новую динамику в переговорах, а также ощутимо улучшили жизнь местного населения с обеих сторон. Важно продолжать придерживаться этого ориентированного на конкретные результаты подхода, который был подтвержден в принятой на основе консенсуса декларации на встрече Совета министров в Вене.

Ситуация в Нагорном Карабахе в 2017 году оставалась напряженной, а разногласия между сторонами негативно сказывались на различных аспектах деятельности ОБСЕ, в первую очередь на работе бюро организации в Ереване. Несмотря на согласованные усилия австрийской председательствующей стороны, включая усилия, предпринятые действующим Председателем и бывшим федеральным президентом Австрии Хайнцем Фишером, достичь консенсуса по вопросу о продлении мандата бюро в Ереване не удалось. Поэтому в августе 2017 года оно было закрыто.

*Предупреждение терроризма и борьба с ним, а также с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму*

В 2016 году в результате терактов в государствах-участниках ОБСЕ погибло более тысячи человек. Учитывая значительную угрозу, которую для всех государств-участников представляют насильственный экстремизм и радикализация, ведущие к терроризму, председатель впервые назначил Специального представителя по противодействию радикализации и насильственному экстремизму – профессора Питера Ноймана из Королевского колледжа Лондона. Австрия преследовала две цели: во-первых, повысить значимость этого вопроса в рамках организации, и, во-вторых, лучше использовать возможности ОБСЕ для борьбы с этим явлением.

Кроме того, председательствующая сторона организовала серию региональных семинаров, посвященных решению этой проблемы, с участием молодых экспертов в Юго-Восточной Европе, Центральной Азии, Черноморском регионе

и Западной Европе и в Средиземноморском регионе. Австрия также собрала более 500 участников на крупную конференцию по борьбе с терроризмом в мае и привлекла министров иностранных дел региона ОБСЕ к предметному обсуждению данного вопроса. Этому предшествовало проведение в Вене в октябре 2016 года в рамках председательства Австрии в Группе средиземноморских государств-партнеров ОБСЕ средиземноморской конференции с участием высокопоставленных должностных лиц, на которой рассматривались вопросы радикализации и миграции с точки зрения молодежи.

На основе этих и других дискуссий Специальный представитель Председателя подготовил рекомендации и обзор наилучших практик и извлеченных уроков в регионе ОБСЕ. Исследование поможет государствам эффективно бороться с этим явлением и укрепить роль ОБСЕ как сетевого хаба, используя в том числе присутствие ОБСЕ на местах в стратегически важных регионах, таких как Юго-Восточная Европа и Центральная Азия. Реализация представленных предложений укрепит потенциал ОБСЕ и позволит организации вносить более эффективный вклад в противодействие экстремизму и радикализации в государствах-участниках. При поддержке Австрии ОБСЕ в настоящее время разрабатывает на основе этой подборки серию региональных справочников для оказания содействия государствам-участникам в борьбе с насильственной радикализацией.

### *Укрепление организации*

На протяжении всего срока своего председательства Австрия активно взаимодействовала с полевыми миссиями ОБСЕ и принимающими их странами, стремясь обеспечить, чтобы государства ощущали сопричастность с работой миссий, уделяя особое внимание воздействию и результатам поддержки согласованных приоритетов реформ.

Одной из первых проблем, с которыми столкнулась Австрия в этой связи, была необходимость достижения консен-

суса в отношении продления мандатов пяти полевых операций. По просьбе Кыргызстана и Таджикистана при содействии специального посланника австрийская председательствующая сторона провела углубленные переговоры по адаптации и продлению мандатов двух полевых операций и достигла договоренностей об их преобразовании в Программный офис в Бишкеке и Офис программ в Душанбе. В результате обсуждений с принимающими странами и другими государствами-участниками были разблокированы еще два мандата. К сожалению, не удалось достичь консенсуса по вопросу о продлении мандата бюро в Ереване. Впоследствии ОБСЕ и Арменией был согласован новый план сотрудничества на основе конкретных проектов.

Реакция ОБСЕ на апрельский политический кризис в Бывшей югославской республике Македония при активном участии и поддержке председательствующей стороны продемонстрировала способность организации быстро и эффективно реагировать на изменения в ситуации и вносить позитивный вклад на всеобъемлющей, скоординированной основе в помощь усилиям государства-участника по ослаблению напряженности и продвижению к долгосрочному урегулированию глубинных проблем.

Приняв председательство 1 января 2017 года, Австрия столкнулась с рядом взаимосвязанных оперативных проблем, а именно с необходимостью принятия бюджета организации на 2017 год, утверждения новых шкал взносов и назначения нового руководства секретариатом и учреждениями.

Председательству пришлось преодолеть многочисленные политические препятствия, чтобы организация располагала необходимыми средствами для выполнения своего мандата.

Достижение консенсуса относительно бюджета организации – изнурительный процесс. Каждый год преодоление одних и тех же трудностей отнимает огромное количество времени и сил у председательствующей стороны и государств-

участников – ресурсов, которые гораздо эффективнее можно было бы использовать для расширения программной деятельности организации. Эта постоянная борьба отрицательно сказывается на эффективности функционирования всей организации, особенно когда бюджет не принимается вовремя, что в настоящее время является скорее нормой, чем исключением. Переговоры по бюджету под председательством Австрии продолжались целых девять месяцев, и бюджет на 2017 год был принят только 1 июня 2017 года. Эта значительная задержка привела к неопределенности в планировании и осуществлении программ и мероприятий во всех исполнительных структурах ОБСЕ. Кроме того, сохраняющаяся тенденция к принятию бюджетов строго в рамках политики нулевого номинального роста стала негативно сказываться на дееспособности организации. Эта ситуация со временем становится все более острой. То же самое можно сказать и о дискуссиях вокруг новой шкалы взносов в организацию. Несмотря на согласованные усилия австрийского председателя Неофициальной рабочей группы по шкале взносов, к 31 декабря 2017 года так и не удалось достичь консенсуса. К сожалению, государства-участники не продемонстрировали готовность идти на компромиссы, необходимые в этом вопросе для достижения устойчивого результата, который обеспечил бы необходимую основу для работы ОБСЕ в предстоящие годы.

Почему государствам-участникам так трудно прийти к консенсусу по бюджету ОБСЕ и шкалам взносов? Многие государства, настаивая на проведении политики нулевого номинального роста расходов, ссылаются на финансовые трудности. Эта политика ведет к тому, что с каждым годом организация получает все меньше средств для решения задач, количество и сложность которых постоянно растут. Однако десять лет спустя после финансового кризиса 2008 года экономика большинства государств-участников восстановилась и возобновила рост. Этот аргумент становится все менее и менее убедительным, особенно если принять во внимание тот факт, что ОБСЕ – сравнительно недорогая организация, предлага-



ющая отличное соотношение цены и качества. Нисходящая траектория бюджета ОБСЕ вызывает еще большее беспокойство на фоне роста расходов на военные цели. Уступила ли концепция всеобъемлющей, совместной, равной и неделимой безопасности – смысл существования ОБСЕ – место продвижению концепции «жесткой безопасности», то есть пониманию безопасности как отсутствия военных угроз? Может быть, считается, что инвестиции в безопасность, основанную на сотрудничестве, больше не имеют смысла? Уровень и активность участия государств в работе организации, как представляется, свидетельствуют о ее сохраняющейся актуальности. Так почему же государства так неохотно предоставляют ей адекватные ресурсы?

Отчасти такая ситуация может быть следствием нынешней антагонистической обстановки в области безопасности. Разногласия, которые раньше можно было урегулировать путем диалога, теперь рассматриваются как принципиальные вопросы, компромисс по которым невозможен – независимо от того, о каком объеме средств идет речь и от негативных последствий для организации или отношений между государствами. Политические споры проникли в ранее преимущественно техническую сферу, и блокирование бюджета стало для некоторых государств-участников эффективным, хотя и разрушительным оружием, которое они выбрали для достижения своих конкретных политических интересов и целей.

Значительным вызовом для Австрии во время ее председательства стало назначение нового генерального секретаря ОБСЕ и новых руководителей трех институтов – Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, Представителя по вопросам свободы средств массовой информации и директора Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Решение беспрецедентной задачи одновременного назначения на все четыре руководящие должности было главным приоритетом председательства в первом полугодии. При неоценимой поддержке и содействии «группы друзей» председательство проводило интенсивные консуль-

тации со всеми заинтересованными государствами-участниками как в Вене, так и в столицах. Группа, состоящая из пяти глав делегаций малых, средних и крупных государств-участников, действовавших в личном качестве, не только консультировала председательствующую сторону на различных этапах, но и активно поддерживала переговорную группу, беря на себя различные задачи. Этот метод работы оказался эффективным и позволил частично разделить с группой тяжелую рабочую нагрузку. Что еще более важно, внутренние консультации в группе позволили организовать процесс таким образом, чтобы гарантировать его последовательность и транспарентность. Это было необходимо для достижения консенсуса государств-участников в обстановке всеобщего недоверия и широкого распространения слухов. На июльской неформальной встрече министров в Мауэрбахе было, наконец, достигнуто политическое согласие по всем четырем позициям, которое впоследствии было оформлено официально. Соглашение об этих назначениях стало важной вехой в обеспечении функционирования ОБСЕ в целом.

Правовой статус ОБСЕ продолжал оставаться в центре внимания австрийского председательства в течение всего 2017 года. Под председательством Специального советника посла Гельмута Тихи состоялись три заседания Неофициальной рабочей группы по укреплению правовой базы ОБСЕ. Государства-участники не смогли принять решение, которое наделило бы организацию международной правосубъектностью в соответствии с одним из четырех вариантов, обсуждавшихся в неофициальной рабочей группе, но продолжили разрабатывать пути укрепления правового статуса ОБСЕ посредством принятия на национальном уровне соответствующего законодательства и (или) заключения двусторонних соглашений с ОБСЕ, а также путем заключения соглашения о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ между заинтересованными государствами-участниками вне рамок ОБСЕ. На расширенном заседании Неофициальной рабочей группы в июле 2017 года состоялись углубленные дискуссии

между делегациями с привлечением экспертов по правовым вопросам и была представлена информация о практических последствиях соответствующих решений для полевых присутствий, в частности, в связи с необходимостью проявлять заботу о них. Кроме того, в июне 2017 года было подписано соглашение между Австрией и ОБСЕ о штаб-квартире, которое наглядно свидетельствовало о том, что, с точки зрения Австрии, ОБСЕ обладает международной правосубъектностью в силу международного обычного права. Этому примеру последовала Польша, заключив соглашение с БДИПЧ как принимающая страна.

### *Принятие председательства*

Учитывая тяжелое бремя и большие надежды, возлагаемые на страну, председательствующую в ОБСЕ, можно задать вопросом, почему государство добровольно соглашается возглавить организацию в такие трудные времена. Австрия рассматривает существующие проблемы как значительные, но не непреодолимые, и считает, что может внести позитивный вклад в укрепление региональной безопасности. Для Австрии принятие председательства означало проявление ответственности. Председательство в ОБСЕ – это приверженность многосторонней дипломатии как наиболее подходящему средству международного взаимодействия, способствующему процветанию, взаимопониманию, предотвращению и урегулированию конфликтов. Небольшие страны, такие как Австрия, полагаются на сильные и функциональные международные организации. Вкладываясь в эффективный многосторонний подход, а также поддерживая связь и союз с другими государствами-единомышленниками, малые страны могут лучше обеспечить учет своих интересов даже в тех случаях, когда более крупные и могущественные государства придерживаются разных взглядов.

Кроме того, как страна пребывания секретариата ОБСЕ и Бюро представителя по свободе СМИ, а также местонахож-

дения Постоянного совета – главного повседневного директивного органа организации, – Австрия несет особые обязательства перед организацией, выходящие за рамки простых функций принимающей страны. Приверженность Австрии организации, ее основополагающим принципам и их продвижению, усилия страны по укреплению ОБСЕ доказывают, что Австрия не только принимает организацию, но и активно содействует ее надлежащему программному и организационному функционированию.

В дополнение к конкретным проблемам, перечисленным выше, мы должны отметить, что каждое председательство решает ряд общих задач по руководству деятельностью ОБСЕ в тематическом, программном и организационном плане. ОБСЕ охватывает обширную область в тематическом и географическом смысле, и перед председательствующей страной стоит сложная задача не только постоянно отслеживать происходящее, но и своевременно содействовать согласованному, консенсусному организационному подходу.

Это означает, что председательствующая страна должна учитывать многообразие подходов и приоритетов, культур и ценностей 57 государств-участников. Это также предполагает усилия по урегулированию конфликтов, как внутренних, так и между государствами-участниками, каждый из которых имеет уникальные происхождение, генезис, интенсивность и последствия. Председательство должно попытаться привести к общему знаменателю интересы и убеждения государств, которые имеют политические, социальные, экономические или культурные различия, иногда фундаментальные.

Несмотря на исключительное разнообразие внутри государств-участников и между ними, а может и именно благодаря ему, ОБСЕ всегда ставила во главу угла консенсус. Это – один из основополагающих принципов организации. Это требует от председательствующей стороны дополнительных усилий и дипломатического мастерства, так как она часто оказывается в ситуациях, сопоставимых с необходимостью ре-

шить задачу о «квадратуре круга». В этой связи все более антагонистическая и конфликтная политическая обстановка в регионе ОБСЕ еще больше усложняет решение председателем стоящих перед ним задач.

Поэтому председательство должно ответственно относиться к своей обязанности продвигать и защищать принятые в рамках ОБСЕ обязательства. Не только активно напоминать государствам-участникам, что все они приняли эти ценности и обязательства, но и настаивать на их уважении и соблюдении.

Одна из самых сильных сторон ОБСЕ – консенсус. Но он также может быть и принципиальным слабым местом. В хорошие времена он укрепляет потенциал, эффективность и репутацию организации. В трудные же времена государства демонстрируют тенденцию использовать правило консенсуса для увязки различных вопросов, что ведет к тупику и организационному параличу.

### *Между обязательствами и амбициями*

Масштаб и уровень современных проблем, а также тематический и географический диапазон вопросов и событий оставляют мало места для дополнительных программных амбиций. Большую часть внимания и ресурсов поглощает «обязательная» часть программы председательства. Давно стоящие на повестке дня вопросы, интенсивный график традиционных мероприятий в трех измерениях и существующие переговорные форматы практически полностью определяют план действий председательствующей страны. Тем не менее, она должна быть готова реагировать на неожиданные события, в то же время находя время и ресурсы для осуществления собственных конкретных приоритетов на год.

### *Выводы*

Ряд инициатив и подходов Австрии в период ее председательства дали положительные результаты. Вот несколько

наиболее значимых из них, заслуживающих более детального рассмотрения:

— *Усилия по содействию открытому, транспарентному и уважительному диалогу.* Ошибочно думать, что можно демонизировать «другую сторону» и отвергать сотрудничество, не нанося ущерба своей собственной безопасности. Как никогда важно поддерживать каналы коммуникации открытыми на всех уровнях и укреплять контакты между правительствами, гражданским обществом, академическими кругами и СМИ. Все они заинтересованы в конечном результате, и у них есть заслуживающие внимания подходы и идеи. Важный пример этого – «Структурированный диалог» по современным и перспективным вызовам и рискам для безопасности в регионе ОБСЕ. Честный диалог – это единственный способ выйти из нынешнего тупика и обсудить различные точки зрения и приоритеты.

— *Ответственность государств-участников ОБСЕ.* Австрия провела интенсивную информационную работу со странами, принимающими полевые операции, а также с теми, кто выразил обеспокоенность по поводу функционирования организации (например, открытый диалог по вопросу об участии гражданского общества в мероприятиях ОБСЕ). Продолжающиеся споры вокруг финансирования организации и постоянные нарушения принципов и ценностей ОБСЕ показывают, однако, что усилия должны быть удвоены. Необходимо, чтобы государства-участники подтвердили свое обязательство уважать основополагающие принципы и ценности организации. Организация нуждается в полном участии и поддержке – политической и финансовой – каждого государства-участника, которые должны признать тот простой факт, что большинство проблем безопасности в регионе могут быть успешно решены только совместными усилиями.

— *Сосредоточение усилий на решении общих проблем.* Государства-участники проявляют наибольший энтузиазм, когда видят, что вопрос имеет непосредственное отно-

шение к их приоритетам и потребностям. Австрийское председательство подчеркнуло необходимость решения основных проблем внутренней безопасности, порождаемых растущими угрозами терроризма и усиливающейся радикализацией, особенно в среде молодежи.

— *Обеспечение безопасности населения территорий, затронутых конфликтами в районе ОБСЕ.* Мы должны помнить о том, что в зонах конфликтов живут люди, которые продолжают ежедневно страдать. Организация должна убедительно демонстрировать свой положительный вклад в повседневную жизнь людей на местах. Это также поможет противодействовать растущей потере доверия наших граждан к государственным институтам и международным организациям, призванным защищать мир и наши ценности.

— *Тщательная прагматичная работа по деликатным вопросам дает лучшие результаты, чем воинственный подход.* Это призыв не к компромиссу по принципиальным вопросам, а скорее к активному поиску связанных со спорными вопросами областей, в которых можно было бы укрепить доверие между государствами-участниками и внутри них.

— *Прямые интерактивные дискуссии между экспертами ОБСЕ и экспертами других международных организаций углубляют существующие связи.* Обсуждения с участием экспертов ОБСЕ и других международных организаций (например, участие Группы правительственных экспертов ООН по информационной безопасности в работе Неофициальной рабочей группе, учрежденной в соответствии с решением № 1039 Постоянного совета; параллельные мероприятия в Нью-Йорке на полях Комиссии ООН по правам женщин в марте и Совета безопасности ООН в октябре) способствовали укреплению связей с другими международными организациями и укреплению основы для работы ОБСЕ.

— *Включение представителей частного сектора способствует реальному прогрессу.* Например, научная конференция на высоком уровне по связям в экономической и эко-

логической областях в мае 2017 года в Линце собрала важных представителей и лиц, принимающих решения, из областей бизнеса, политики, дипломатии и научных кругов. Аналогичным образом, конференция по свободе интернета в октябре 2017 года была проведена с участием представителей СМИ, интернет-посредников, научных кругов и гражданского общества. Оба мероприятия представили ряд важных рекомендаций, которые способствовали реальному прогрессу в наиболее сложных аспектах соответственно экономического сотрудничества и свободы выражения мнений.

— *Кросс-секторальный подход к гендерным вопросам.* Он позволил государствам-участникам с разных точек зрения рассмотреть широкий круг вопросов, связанных с гендерной проблематикой (например, обеспечение участия женщин на всех фазах конфликтного цикла; Резолюция 1325 Совета безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности; насилие в отношении женщин), тем самым получив новое понимание или углубившись в новые аспекты хорошо известных тем.

— *Назначение пяти Специальных представителей действующего Председателя по вопросам молодежи и безопасности.* Это позволило включить молодежную перспективу в широкий круг мероприятий. Специальные представители консультировали председательствующую сторону по вопросам молодежи, высказывали мнения молодежи на мероприятиях ОБСЕ по таким вопросам как предотвращение и противодействие радикализации и терроризму, миграция, права человека, участие в политической жизни и кибербезопасность, активно отстаивали интересы молодежи в регионе ОБСЕ.

— *Тесная связь и сотрудничество со структурами ОБСЕ.* Пользу председательствующей стороне принес беспрецедентный опыт сотрудников ОБСЕ в секретариате, учреждениях и полевых операциях, а также прямые каналы связи для эффективного и действенного реагирования на вызовы.



### ***Примечания***

Взгляды, содержащиеся в этой статье, представляют собой личные соображения авторов.



## **Албания готова к европейскому будущему**

### *Введение*

В своей недавней истории Албания никогда еще не была так открыта для своих близких соседей и для остального мира, как в 2018 году. Хотя с 1978 года, когда коммунистический режим Энвера Ходжи разорвал тесные связи с Китаем, страна была изолирована на международной арене, сегодняшняя Албания – активный член многих европейских и международных организаций и союзов, таких как ОБСЕ, Совет Европы (СЕ) и НАТО, а также нескольких региональных организаций и инициатив на Западных Балканах. Свобода передвижения, многочисленные двусторонние соглашения и соглашение 2010 года с Европейским союзом о либерализации визового режима облегчают албанским гражданам поездки за границу для отдыха и бизнеса. Благодаря программе ЕС «Эразмус+» албанские студенты учатся в странах ЕС, и многие из них привозят новые идеи домой. Диаспора в Германии, Швейцарии, Италии и Греции проявляет большой интерес к внутренним событиям и надеется на европейское будущее своей страны.

Ожидания, надежды и чаяния многих албанских граждан основываются на обещаниях их политических лидеров добиться вступления Албании в ЕС. В частности, для молодого поколения ЕС представляет собой гораздо больше, чем просто единый рынок или политическое сообщество 28 государств-членов. Он олицетворяет собой не что иное, как будущее страны. Для них вступление в ЕС означает более высо-

кий уровень жизни, надежные перспективы для лучшего будущего, функционирующие демократические институты, уверенность в верховенстве права и гарантии предоставления экономических и личных свобод.

На пути к членству в ЕС политика и администрация, экономика и общество Албании сталкиваются с многочисленными проблемами, преодоление которых будет долгим и нелегким процессом. Потребуется политические реформы, такие как судебная и административная реформы, борьба с коррупцией и организованной преступностью, укрепление гарантий основных свобод и прав меньшинств, а также давно назревшая реформа избирательной системы. ОБСЕ, СЕ и ЕС оказывают Албании политическую поддержку, экспертное содействие в правовой области, техническую и финансовую помощь в осуществлении этих реформ.

Большие надежды албанских граждан на лучшее будущее оказывают постоянное давление на политических лидеров, подталкивая их к проведению реформ. Результаты опросов неоднократно показывали, что процесс реформ, по мнению населения, идет слишком медленно. Эти ожидания также влияют на работу присутствующих в Албании международных организаций. Например, так как многие граждане считают, что их страна уже готова вступить в ЕС, они воспринимают любую задержку как жесткое неприятие Албании со стороны ЕС. Поэтому в первой половине 2018 года албанское правительство предприняло особые усилия для того, чтобы убедить членов ЕС в том, что через четыре года после того как Албания получила статус кандидата на вступление, встреча Европейского совета в июне 2018 года вполне могла бы принять окончательное решение о начале переговоров со страной. Вместо этого ЕС проявил редкое политическое мастерство, не отвергнув позицию своих членов, не желающих расширения союза, но и не оскорбив албанское правительство. За два дня до заседания Европейского совета Совет министров ЕС принял решение «наметить путь к началу переговоров о вступлении» в следующем году<sup>1</sup>. В данной статье мы рассмотрим са-

мые значительные ожидания албанского населения на современном этапе и проблемы, которые они создают для политики реформ в стране и для работы вышеупомянутых европейских и международных организаций, в частности, ЕС и ОБСЕ.

*Укрепление государственных институтов посредством проведения административной и судебной реформ*

С 2013 года правящей партией в Албании является Социалистическая партия (СП), которую возглавляет премьер-министр Эди Рама. За время пребывания на посту мэра столицы страны Тираны с 2000 по 2011 год он получил известность как реформатор. До 2017 года СП была в коалиции с Социалистическим движением за интеграцию (СДИ), которую возглавляет нынешний президент страны Илир Мета. Получив на парламентских выборах в июне 2017 года большинство в 48,5% голосов, СП смогла сформировать правительство без партнера по коалиции – впервые в посткоммунистической Албании. СП, возглавляемая Эди Рамой с октября 2005 года, шла на выборы с твердым намерением получить неоспоримый мандат на проведение реформ, необходимых для вступления Албании в ЕС. Принимая во внимание прошлые разногласия внутри правительственной коалиции СП и СДИ, в том числе по поводу той роли, которую в проверке судебной системы в феврале 2017 года сыграла Международная мониторинговая операция, абсолютное большинство СП дает определенные преимущества с точки зрения продолжения реформ. С другой стороны, для успеха реформ по-прежнему крайне важно сохранять максимально широкую поддержку всех сторон.

В центре не осуществленных до сих пор реформ, связанных с присоединением к ЕС, – укрепление демократических государственных институтов и гарантий основных свобод. В своем заключении 2010 года по заявке Албании на вступление в ЕС Еврокомиссия перечислила двенадцать реформ (так называемые ключевые приоритеты), осуществле-

ние которых было условием для принятия Комиссией рекомендации начать переговоры о вступлении<sup>2</sup>. Так как в 2015 году правительство и оппозиция договорились о принятии ключевых законов, Еврокомиссия в своих ежегодных страновых докладах сосредоточила внимание на следующих пяти ключевых приоритетах: реформа системы государственного управления, принятие и осуществление стратегии реформы судебной системы, реализация стратегии борьбы с коррупцией, борьба с организованной преступностью и защита основных свобод и прав меньшинств, включая проведение антидискриминационной политики.

Реформа системы государственного управления преследует цель укрепления государственных институтов. Албания стремится деполитизировать органы государственного управления и повысить их профессионализм, эффективность, прозрачность и доступность для общественности. В докладе Еврокомиссии по Албании в апреле 2018 года<sup>3</sup> отмечается, что в проведении административной реформы достигнут наибольший прогресс по сравнению с другими четырьмя ключевыми приоритетами. В предстоящие годы после проведения административно-территориальной реформы задача будет заключаться в том, чтобы повторить на муниципальном уровне успех, достигнутый на национальном уровне после утверждения административно-территориальных реформ. В долгосрочной перспективе крайне важно не только адаптироваться к новым организационным структурам, процедурам найма и рабочим процессам, но и обеспечить прозрачность и доступность для общественности в повседневной административной практике.

Премьер-министр Эди Рама придал своему второму правительству, сформированному в сентябре 2017 года, новый, современный облик. Большинство прежних министров от СП были заменены, за исключением, однако, ключевых министров внутренних дел, финансов и иностранных дел. Министр иностранных дел Дитмир Бушати, сохранивший свой пост, также перенял обязанности министра по делам Европы. Этот

пост до него занимал представитель бывшего партнера по коалиции – СДИ. Правительство также ввело 50-процентную квоту для женщин. Для албанского общества, борющегося со своим патриархальным наследием, это решение является знаковым. Критически настроенные наблюдатели, однако, не преминут заметить, что численное равенство не обязательно обеспечивает равные возможности для оказания подлинного влияния. Предыдущая правительственная коалиция СП и СДИ (2013–2017 гг.) уже установила два рекорда: это было самое молодое албанское правительство за всю историю страны, средний возраст членов которого составил 43 года, которое также включало наибольшее количество женщин (6 министров из 19).

### *Превращение парламента в место для политических дебатов*

В Кувенди – парламенте Албании – новый облик второго правительства премьер-министра Эди Рамы просматривается не совсем четко. Из 140 парламентариев 74 принадлежат к нынешнему правящему большинству. Доселе неизвестные лица есть разве что в оппозиционной фракции Демократической партии (ДП). Именно это, однако, вызвало сильную критику в адрес лидера партии Люльзима Баши, который больше не захотел выдвигать некоторых видных членов партии и депутатов, в том числе бывшего спикера парламента Йозефину Топалли, занимавшую этот пост в 2005–2013 годах, или Майлинду Брегу, занимавшую в 2007–2013 годах пост министра по вопросам европейской интеграции и в 2007–2013 годах возглавлявшую сначала Парламентский комитет по европейским делам, а затем – Национальный совет по европейской интеграции. Спикер парламента Грамоз Ручи – не новичок. В 1990-е годы он был генеральным секретарем СП, в 1997 году стал депутатом парламента и дважды, в 1998–1999 и 2010–2017 годах, был координатором фракции. Приступив к выполнению своих обязанностей, он, как представляется, намере-

вался воспользоваться своим положением, чтобы доказать, что группа большинства в парламенте не является рупором правительства. Выполнение соглашения между правительственным большинством и оппозицией относительно так называемой «декриминализации», достигнутое в декабре 2015 года, остается сложной задачей. В то же время партии обязались исключить из своих списков кандидатов, имеющих судимость в Албании или за рубежом, тем самым лишив этих людей возможности претендовать на политические мандаты или государственные должности.

Перед Албанией по-прежнему стоит задача укрепления роли парламента в демократическом процессе, в том числе в качестве места проведения противоречивых политических дебатов. Албания имеет опыт парламентских бойкотов, которые часто сдерживали проведение реформ в стране. Только за время работы парламента предыдущего созыва (с 2013 по 2017 год) ДП как крупнейшая оппозиционная партия дважды бойкотировала его работу. Так, депутаты от ДП согласились принять свои мандаты только через 18 месяцев после парламентских выборов, причем исключительно в результате посредничества двух депутатов Европарламента – Эдуарда Кукана (Европейская народная партия, Словакия) и Кнута Фленкенштайна (Социалисты и демократы, Германия), представляющих две европейские группы партий, к которым принадлежат Социалистическая и Демократическая партии. Весной 2017 года ДП снова бойкотировала парламент и угрожала также бойкотировать парламентские выборы в июне 2017 года. Ее убедили отказаться от обструкции только после достижения соглашения, ставшего результатом посреднических усилий ЕС и США. В апреле 2017 года представители ЕС выступили с необычно жестким предупреждением о том, что не следует бойкотами и протестами препятствовать демократическому процессу в Албании, а, напротив, следует использовать парламент как место для обсуждения политических споров<sup>4</sup>.



Без сомнения, один из величайших моментов в истории албанского парламента – голосование в июле 2016 года за конституционные поправки, необходимые для осуществления судебной реформы. Эта реформа обеспечивает необходимую основу для укрепления государственных институтов Албании. По своему масштабу и глубине она уникальна – по крайней мере на Западных Балканах. Несмотря на глубокие разногласия, 22 июля 2016 года пленум албанского парламента единогласно проголосовал за конституционные поправки. Важную роль в проведении этого единогласного голосования сыграла настойчивость тогдашнего спикера парламента Илира Меты. Когда он отказался созывать заседание для голосования до тех пор, пока не будет достигнут консенсус по поправкам, его критиковали за попытку заблокировать судебную реформу. Но, взяв на себя ответственность за конституционные изменения и в конечном итоге сумев объединить всех парламентариев, а значит и все партии, он, наоборот, расчистил путь для ее проведения. Именно на этом фоне в ноябре 2016 года Еврокомиссия впервые приняла свою – пусть и условную – рекомендацию о начале переговоров с Албанией о присоединении к ЕС. Эта рекомендация носит условный характер, так как в ней закреплено требование, чтобы Албания добилась «заслуживающего доверия и ощутимого прогресса в осуществлении реформы системы правосудия, в частности, в проведении повторной оценки (проверки) судей и прокуроров»<sup>5</sup>.

### *Судебная реформа как тест на доверие и эффективность общего подхода к реформам*

Судебная реформа в Албании уникальна по масштабам своих последствий. На карту поставлено восстановление общественного доверия к верховенству права, государственным институтам страны и ее политическим представителям. Реформа также отвечает на одно из главных требований, выдвигаемых албанскими гражданами и электоратом к тем, кто при-

нимает политические решения. Опросы показывают, что 90% албанцев считают судебную реформу необходимой и неизбежной. В настоящее время судебные разбирательства зачастую оказываются затяжными и неэффективными. Многие представители судебной системы обвиняются в коррупции и не застрахованы от политического влияния. Общественный интерес к всеобъемлющей судебной реформе огромен, так как коррупция широко распространена во многих областях, непосредственно влияющих на повседневную жизнь албанских граждан, например, в сферах образования и здравоохранения. Кроме того, только реформированная судебная система обеспечит решение вопроса о правах собственности в Албании, включая регистрацию прав собственности, их восстановление и компенсацию. В конечном счете авторитет и эффективность борьбы с организованной преступностью в значительной степени зависят от успеха судебной реформы. В этой связи албанская полиция уже несколько лет тесно сотрудничает с государствами-членами ЕС в области мониторинга и оперативной деятельности, особенно с итальянской финансовой полицией (*Guardia di Finanza*). Хотя количество расследований и судебных преследований возросло, учреждения ЕС продолжают критиковать относительно низкую долю обвинительных приговоров. Вместе с тем существует чувство нервозности, скорее всего основанное на растущем осознании того, что государственные учреждения полны решимости принимать меры против коррупции и организованной преступности, в том числе на самом высоком уровне.

В контексте судебной реформы Албания начала упомянутый выше процесс проверки судей и прокуроров. Этот процесс включает в себя оценку профессиональной компетентности, личной честности и всех активов не только самих кандидатов, но и их близких родственников. Начатый в начале 2017 года процесс проверки уже дает первые результаты: до июня 2018 года 13 судей и прокуроров были подвергнуты проверке, пять из них в результате были уволены. 19 судей и прокуро-

ров до начала проверки сами объявили, что покидают свои должности<sup>6</sup>.

*Укрепление доверия к демократическим процессам и плюралистическому обществу*

Политический и медийный ландшафт Албании характеризуется высокой степенью поляризации. В политике доминирует представление о том, что преследование интересов одной стороны обязательно должно противоречить интересам другой стороны. Вряд ли найдутся СМИ, которые бы не позиционировали себя четко в поддержку либо правительства, либо оппозиции. Опасность такой поляризованной политической конкуренции заключается в росте недоверия граждан к способности политического класса представлять больше, чем интересы определенной группы. Это позволило некоторым наблюдателям говорить об албанской политике как о «пародии на общие интересы»<sup>7</sup>.

В своих ежегодных резолюциях о ходе реформ в Албании Европарламент неоднократно призывал к «конструктивному диалогу» между политическими силами, так как это имеет большое значение для дальнейшего прогресса на пути вступления в ЕС. К сожалению, необходимость конструктивных политических дебатов часто понимается как требование «политического консенсуса». Это отражает стремление, в частности, со стороны Европейской народной партии повысить роль являющейся ее членом албанской партии – ДП, которая с 2013 года находится в оппозиции. Вместо того чтобы призывать к консенсусу между правительственным большинством и оппозицией, уместнее было бы призвать обе стороны к компромиссу. Усиление акцента на необходимости поиска политических компромиссов повысило бы роль албанского парламента как места для проведения острых политических дискуссий и выработки компромиссов. Соответствующие европейские партии должны взять на себя большую ответственность в этом отношении.

Давно назревшая в Албании избирательная реформа должна способствовать укреплению доверия общества к выборам. Прежде всего это касается административного обеспечения выборов, финансирования кампаний, регистрации избирателей, использования новых технологий голосования и участия граждан, проживающих за рубежом. ОБСЕ неоднократно давала рекомендации по реформированию в отношении многих из этих аспектов<sup>8</sup>. В преддверии местных выборов, которые должны состояться в июне 2019 года, специальный парламентский комитет по избирательной реформе, возглавляемый совместно двумя сопредседателями – от СП и ДП, – фактически поставил цель представить предложения по реформе к осени 2018 года. Этот временной горизонт соответствовал бы принципу ОБСЕ: чтобы быть легитимным, избирательное законодательство не может быть изменено позднее, чем за двенадцать месяцев до выборов. К сожалению, к декабрю 2018 года специальный парламентский комитет по реформе избирательной системы так и не согласовал свои предложения.

В то время как ОБСЕ и ЕС по-прежнему видят причины для беспокойства по поводу свободы прессы и свободы слова в других западно-балканских странах, медиа-ландшафт Албании характеризуется значительным плюрализмом. Среди вопросов, все еще вызывающих критику, – опасные условия работы журналистов, низкое качество репортажей, самоцензура и широкое некритическое использование СМИ материалов, подготовленных политическими партиями, особенно во время выборов. Таким образом, задача заключается в обеспечении подлинного плюрализма и сокращении политического и экономического вмешательства в деятельность отдельных средств массовой информации или регулирующих органов, укреплении регулирующих органов и расширении трудовых прав журналистов. Как ОБСЕ, так и Европейский вещательный союз (EBU) с 2015 года консультируют Албанию по вопросам реформы ее общественного вещателя (*Radio Televizioni Shqiptar*, RTSH), направленной на обеспечение его

большей независимости от лиц, принимающих политические решения, повышение качества репортажей и увеличение доли на рынке.

Дополнительный аспект, который будет способствовать развитию плюралистического общества в Албании, – защита прав меньшинств. Хотя соответствующее законодательство было значительно пересмотрено в ходе реформ, связанных с присоединением к ЕС, Албания должна продолжать улучшать условия жизни, возможности получения образования и уровень занятости рома и других этнических меньшинств. Следует также отметить, что крупные религиозные общины Албании оказывают положительное влияние на религиозную и социальную толерантность.

### *«Европейская перспектива» как критерий успешного подхода к реформе*

Наряду с Республикой Косово, Албания — одна из двух западно-балканских стран, подавляющее большинство населения которых поддерживает вступление в ЕС. 81% населения Албании положительно относится к перспективе вступления страны в ЕС. Для сравнения, в Косово эта доля составляет 90%, в Сербии – 26%<sup>9</sup>. Кроме того, албанское население довольно оптимистично смотрит на сроки ожидаемого вступления в ЕС: в 2017 году большинство ожидало вступления к 2020 или 2025 году. Для большинства албанцев членство в ЕС в первую очередь ассоциируется с возможностью учиться или работать в других странах ЕС, а также с экономическим процветанием.

В течение многих лет ЕС признает «устойчивый прогресс» Албании в выполнении критериев для присоединения. В ноябре 2016 года Еврокомиссия вынесла условную рекомендацию о начале переговоров о присоединении, а в апреле 2018 года впервые вынесла безусловную рекомендацию. Комиссия прямо подчеркнула, что страна добилась значительного прогресса в выполнении пяти ключевых приоритетов ре-

форм. Более того, Еврокомиссия признала, что в результате проведения всеобъемлющей судебной реформы и процесса проверки судей и прокуроров Албания добилась даже большего, чем требовалось для того, чтобы Комиссия рекомендовала начать с ней переговоры о вступлении. В своем заключении по заявлению Албании о вступлении в ЕС Еврокомиссия в ноябре 2019 года рекомендовала принять и осуществить стратегию реформ, гарантирующую независимость, эффективность и подотчетность системы правосудия в целях укрепления верховенства права<sup>10</sup>.

Европарламент (ЕП) традиционно позиционирует себя в качестве сторонника кандидатов на вступление. Весной 2017 года он уже высказался за начало переговоров с Албанией. В последнем докладе комитета ЕП по иностранным делам подтверждается рекомендация Еврокомиссии начать в этом году переговоры о присоединении на том основании, что это создаст дополнительные стимулы для проведения реформ.

То, что при проведении реформ четко прослеживается стремление вступить в ЕС, оказывает на албанское правительство двойное давление: оно должно добиться успехов не только в проведении реформ, но и в том, что касается самого процесса вступления в ЕС. Борьба с коррупцией и организованной преступностью встречает в определенных кругах сопротивление, а социально-экономические реформы порой требуют перестройки, которая может оказаться болезненной для всего населения. Очевидно, что такие сложные реформы легче «продать» избирателям, если их социальные последствия могут быть уравновешены достижениями в других областях. Поэтому в предвыборный период, а также в решающие для процесса вступления страны в ЕС моменты лидеры Албании иногда ради политических выгод разыгрывают карту «озабоченности по поводу стабильности Западных Балкан», в том числе подчеркивая вклад Албании в стабильность в регионе, либо же возвращаются к националистической риторике о «Великой Албании»<sup>11</sup>. В 2017 году премьер-министр Эди Рама призвал к союзу между Албанией и Косово – либо в рамках

ЕС, либо, если страны не будут приняты в него, без ЕС<sup>12</sup>. В 2018 году министр иностранных дел Дитмир Бушати выступил с аргументом, который сейчас стал более убедительным для Брюсселя: на фоне «брекзита» вступление новых членов, таких как Албания и Македония, может придать ЕС новый импульс<sup>13</sup>.

### *Заключение и перспективы*

Политический класс Албании достиг решающего момента: сможет ли он убедить как свое собственное население, так и своих европейских партнеров, особенно правительства государств-членов ЕС, в том, что начатые и заявленные реформы действительно превратят Албанию в современное европейское государство? Государство, демократические институты которого надежно представляют интересы его граждан (а не экономические интересы конкретных лиц или групп), в котором можно положиться на верховенство права? Государство, которое гарантирует защиту личных и экономических свобод, предлагая перспективу процветания и безопасности?

Нынешние политические и экономические лидеры Албании – часть переходного поколения. Многие из тех, кто сегодня принимает решения, начали свою политическую карьеру в конце режима Ходжи, были членами тогдашней Партии труда (предшественницы нынешней Социалистической партии) или принадлежали к протестному движению, из которого в начале 1990-х годов вышла Демократическая партия. Другие слишком молоды, чтобы быть частью старых сетей – многие из них получили образование за рубежом и уже воспринимают свою страну как современное европейское государство, будущее которого для них однозначно в ЕС. Для молодого поколения, готовящегося занять руководящие позиции в политической, экономической и социальной жизни, доступ к профессиональной или политической карьере часто затруднен, если у них нет контактов в существующих политических или деловых сетях.

вых сетях. Поэтому они часто разочаровываются в политике, а рынок труда приводит их в отчаяние.

Немалая часть молодых албанцев сегодня верит в будущее своей страны только в том случае, если Албания скоро вступит в ЕС. В основном это связано с высокой безработицей среди молодежи. Резкий рост необоснованных просьб о предоставлении убежища со стороны албанских граждан в последние годы, в частности, в Германии и Франции, а также в других государствах-членах ЕС – еще один симптом растущего нетерпения албанцев в условиях затянувшихся реформ и падающего доверия к перспективе вступления в ЕС, которое выглядит все более отдаленным.

До сих пор не завершенные реформы, связанные с вступлением в ЕС, направлены на укрепление демократических государственных институтов и основных свобод. Таких результатов невозможно достичь в одночасье, просто приняв новые законы. Для этого требуются долгосрочные реформы, время для того, чтобы они укоренились в политике, руководящих органах и обществе. Процесс вступления в ЕС и связанные с ним реформы – это не бюрократическая процедура.

Все еще продолжающийся процесс трансформации Албании – не препятствие для вступления в ЕС в ближайшем будущем. Хотя 28 и 29 июня 2018 года Европейский совет не принял решение о начале переговоров с Албанией, он, тем не менее, поручил Еврокомиссии начать подготовку к ним путем проведения так называемого «процесса скрининга». Поэтому нынешние задачи Албании заключаются в том, чтобы закрепить результаты осуществленных реформ в политике, государственном управлении, экономике и обществе, а также продолжить реформы, которые еще не доведены до конца.

В своем будущем сотрудничестве с Албанией ЕС, Совет Европы и ОБСЕ должны сосредоточиться на оказании постоянной поддержки этой стране, с тем чтобы реформы, начатые с целью обеспечения вступления в ЕС, действительно послужили укреплению демократических институтов и при-



ближению политической культуры к плюралистической демократии. Чтобы это произошло, ОБСЕ, СЕ и ЕС должны продолжать тесно координировать свою работу с Албанией и в Албании.

## **Примечания**

<sup>1</sup> European Union. General Affairs Council. Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process, 26 June 2018. P. 19, para. 54. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf/>.

<sup>2</sup> См.: European Commission. Opinion on Albania's application for membership of the European Union, 9 November 2010. P. 11- 12. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/al\\_opinion\\_2010\\_en.pdf?](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/al_opinion_2010_en.pdf?).

<sup>3</sup> European Commission. Albania 2018 Report, 17 April 2018. URL: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/43230/albania-2018-report\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/43230/albania-2018-report_en).

<sup>4</sup> См.: European Union. Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the latest developments in Albania, 12 April 2017. URL: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/24651/statement-federica-mogherini-and-johannes-hahn-latest-developments-albania\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/24651/statement-federica-mogherini-and-johannes-hahn-latest-developments-albania_en); European Union. Statement of Commissioner Hahn to the citizens of Albania, 11 May 2017. URL: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn/announcements/statement-commissioner-hahn-citizens-albania\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn/announcements/statement-commissioner-hahn-citizens-albania_en).

<sup>5</sup> European Commission. 2016 Communication on EU Enlargement Policy, 9 November 2016. P. 12. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf).

<sup>6</sup> Текущие цифры (по состоянию на 14 июня 2018 года) взяты из информационной брошюры по судебной реформе, подготовленной правительством Албании.

<sup>7</sup> Colson S. Albanie. Forteresse malgré elle. – Brussels, 2018. P. 30

<sup>8</sup> См.: OSCE ODIHR/Venice Commission/Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). Joint Opinion on the Electoral Law and the Electoral Practice of Albania. Opinion No. 641/2011, Strasbourg, 19 December 2011. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)042-e); OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Republic of Albania, Parliamentary Elections, 25 June 2017, Final Report. Warsaw, 28 December 2017. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/Albania/346761>.

<sup>9</sup> См.: Regional Cooperation Council, Balkan Barometer 2017: Public Opinion Survey. P. 55-57. URL: [https://www.rcc.int/seeds/files/RCC\\_BalkanBarometer\\_PublicOpinion\\_2017.pdf](https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2017.pdf).

<sup>10</sup> См.: European Commission. Opinion on Albania's application for membership of the European Union, 9 November 2010. P. 6.

<sup>11</sup> Более глубокий анализ темы см.: Nordman J. Nationalism, EU Integration, and Stability in the Western Balkans // OSCE Yearbook 2015 / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2016. P. 151–163.

---

<sup>12</sup> CM.: MacDowall A. Albanian prime minister: EU faces “nightmare” if EU hopes fade // Politico. 2017. 18 April. URL: <https://www.politico.eu/article/albania-prime-minister-edi-rama-eu-faces-nightmare-if-balkans-denied/>.

<sup>13</sup> CM.: Bushati D. The Western Balkan challenge // Euractiv. 2018. 6 July. URL: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/opinion/the-western-balkan-challenge/>.



## **Сербия на перепутье?**

### *Введение*

В 2017–2018 годах Западные Балканы (Албания и страны бывшей Югославии, за исключением Словении и с 2013 года – Хорватии) вновь оказались в центре внимания Европейского союза (ЕС) и других международных субъектов. Это объясняется кризисными явлениями в некоторых государствах (Босния и Герцеговина – БиГ, Бывшая Югославская Республика Македония); новыми проявлениями напряженности в отношениях между соседними государствами (Сербия и Хорватия, Сербия и БиГ); сбоями в установлении верховенства права, в борьбе с коррупцией и организованной преступностью, несовместимыми с процессом сближения с ЕС (Албания, Косово, Сербия); авторитарными тенденциями и ограничениями свободы прессы и демократии (Сербия); отсутствием защиты этнических меньшинств, особенно рома (БиГ, Косово, Сербия) и вызывающей озабоченность стагнацией так называемого «белградско–приштинского диалога» – переговоров по нормализации отношений между двумя сторонами при посредничестве Брюсселя. Брюссель и Вашингтон также настойчиво относятся к усилиям Москвы, Анкары, Пекина и Эр-Рияда по установлению или восстановлению влияния в регионе.

В феврале 2018 года ЕС принял «Стратегию надежных перспектив расширения и укрепления взаимодействия с ЕС для Западных Балкан»<sup>1</sup>. Согласно этой стратегии, два государства – Черногория и Сербия – смогут вступить в ЕС уже в 2025 году, если ускорят и своевременно успешно завершат необходимые реформы. Чтобы подчеркнуть важность документа и заручиться поддержкой ответственных политиков,

президент Европейской Комиссии Жан-Клод Юнкер и комиссар по вопросам расширения ЕС Йоханнес Хан в том же месяце посетили Белград, Подгорицу, Приштину, Сараево, Скопье, Софию и Тирану. Во время каждого из этих визитов Юнкер давал понять, что ЕС не собирается импортировать какие-либо конфликты или пограничные споры между странами-кандидатами. Говоря о Косово, он подчеркнул, что проблемы между Белградом и Приштиной должны быть урегулированы на основе юридически обязывающего соглашения. «Очевидно, что в ЕС многие устали от расширения. Важно объяснить, что Западные Балканы находятся у нас на пороге. Это недалеко, но историческое расстояние велико. Не так давно в регионе шла ожесточенная война. Если мы откажемся от перспективы присоединения Западных Балкан, война может вскоре повториться. Мы, старые европейцы, должны знать, что перспектива расширения означает возможность установления мира, является вкладом в успокоение Европы. Если мы не будем готовы помочь нашим партнерам на Балканах вступить в ЕС, ситуация может снова ухудшиться», – сказал Юнкер<sup>2</sup>.

Сербия не только расположена в самом центре региона, она – самое крупное по площади и численности населения – семь миллионов жителей – государство, возникшее в результате распада Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ) после кровавых сецессионных войн в 1990-х годах. Сербия была не только важным фактором и центром этих конфликтов, в силу своего размера, геополитического статуса и связей со всеми своими соседями она также имеет решающее значение для успешного превращения региона в зону стабильности и процветания.

### *Краткий обзор*

На коротком историческом этапе в начале 1990-х годов для руководства Сербии в Белграде, утрачивавшем тогда статус федеральной столицы, было важно сохранить единство

федерации. Но поскольку вскоре стало ясно, что другие входившие в состав Югославии республики, прежде всего Словения и Хорватия, а затем и Босния и Герцеговина, к этому не готовы, президент Сербии Слободан Милошевич разыграл националистическую карту. Под предлогом необходимости защиты сербов за пределами Сербии он предоставил политическую, финансовую и военную поддержку созданным в Хорватии и БиГ сербским республикам – Республике Сербская Краина и Республике Сербской. Эта политика потерпела провал летом 1995 года, когда хорватские военные и полицейские силы отбили Краину и сербское гражданское население – более 200 000 человек – покинуло страну. После подписания в конце 1995 года Дейтонского соглашения о мире Республика Сербская стала одним из двух энтитетов в составе федеративного государства Босния и Герцеговина.

Политические и экономические изменения, направленные на установление парламентской демократии, верховенства права и рыночной экономики, начавшиеся на Западных Балканах после окончания войны, пришли в Сербию позже, чем в другие страны бывшей Югославии. Это было обусловлено прежде всего тем, что власть принадлежала Социалистической партии Сербии, которая при Слободане Милошевиче, до октября 2000 года занимавшем пост президента Югославии, пришла на смену Союзу коммунистов Югославии (партии Иосипа Броз Тито), а также тем, что в автономном крае Косово продолжалась политическая и вооруженная борьба за выход из состава Сербии, чего Милошевич пытался не допустить всеми возможными способами, включая жесткие действия полиции и военных. Развернутые подразделения не останавливались перед серьезными нарушениями прав человека и совершением чудовищных военных преступлений против албанского гражданского населения Косово, особенно после начала авиаударов НАТО в 1999 году.

Сербия была единственной югославской республикой, на территории которой существовали автономные районы: экономически развитая многонациональная *Воеводина* на се-

вере и слабо развитая, населенная в основном этническими албанцами провинция *Косово и Метохия*, известная на Западе как *Косово* (или, по-албански, *Косова*) – на юге. После того как в 1988 году сербский парламент значительно урезал широкие права автономии Косова и Воеводины, албанские националисты, опираясь на растущую поддержку со стороны значительной части проживавших в Косово этнических албанцев, активизировали деятельность, направленную на выход из состава Сербии. В соответствии с югославской Конституцией республики, входившие в состав Югославии, имели право выйти из состава федеративного государства, хотя на практике это не представлялось возможным. Но такое право не предусматривалось для провинций, входивших в состав союзной республики, хотя по Конституции 1974 года их положение в некоторых отношениях было сходно с положением республик.

В то время как провозглашение Республикой Черногория суверенитета по итогам проведенного в мае 2006 года референдума практически закрепило распад югославского федеративного государства, одностороннее провозглашение независимости косовскими албанцами в феврале 2008 года и последовавшее за этим фактическое отделение Косова были в глазах Сербии незаконными, так как не предусматривались конституциями ни бывшей Югославии, ни Сербии.

Этот краткий экскурс в историю последних тридцати лет может помочь объяснить нынешнюю ситуацию в Сербии. На протяжении веков Балканы были пороховой бочкой на окраине Европы, на границе с Востоком – между западным христианством, православием и исламом, а также между Востоком и Западом в годы «холодной войны». К 1990-м годам США и ЕС уже осознали, насколько важен этот регион для поддержания мира и безопасности в Европе и за ее пределами, и это понимание сказалось на их стратегии. В целом развитие ситуации шло в правильном направлении. Хотя их подход ни в коей мере не был бескорыстным, не всегда применялся последовательно и не принес полного успеха, он основывался

на следующих принципах: оказание государствам содействия в налаживании нормальной жизни и оказание им поддержки в ликвидации последствий войны; возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц; формирование институтов верховенства права, парламентской демократии и эффективного управления; укрепление гражданского общества и, не в последнюю очередь, открытие перспективы вступления в Европейский Союз. Не случайно центральная роль в этой стратегии отводилась Сербии.

### *Сербия и ее соседи*

Из семи государств, граничащих с Сербией (не считая Косова), четыре – Болгария, Хорватия, Венгрия и Румыния – члены ЕС. Эти четыре страны, а с 2017 года и Черногория, также являются членами НАТО. Два государства – Северная Македония и Черногория – имеют статус кандидатов на вступление в ЕС, а Босния и Герцеговина подписала с ЕС соглашение о стабилизации и ассоциации и стремится стать кандидатом на вступление. Член НАТО Албания, с которой де-факто больше нет общих границ, тоже кандидат на вступление в ЕС.

Можно было бы подумать, что двусторонние проблемы с соседними государствами-членами ЕС будут вызывать наименьшее беспокойство. Это, безусловно, во многом так, когда речь идет об отношениях Сербии с Болгарией, Венгрией и Румынией. Торгово-экономические отношения с ними развиваются позитивно, хотя имеющийся потенциал и используется не полностью. Реализуются региональные проекты в области инфраструктуры железнодорожного и автомобильного сообщения. При существенной поддержке ЕС расширяется сотрудничество в Дунайском регионе. Опасения, которые иногда возникают в связи с предполагаемой дискриминацией национальных меньшинств в Сербии, как правило, снимаются в ходе политического диалога. Это – важный момент в обес-



печении соседними странами поддержки процесса вступления Сербии в ЕС.

Разумеется, кризис, вызванный потоком беженцев в 2015–2016 годах, привел к определенной напряженности в отношениях как с Венгрией, так и с Болгарией. Беженцы и мигранты более или менее беспрепятственно въезжали из входящей в ЕС Греции в Македонию, а оттуда направлялись дальше в Сербию. Тысячи людей прибывали также через входящую в ЕС Болгарию, часто не регистрируясь в государственных органах и не имея возможности двигаться дальше. В результате в Сербию не только хлынуло до миллиона человек из двух стран ЕС – два других государства препятствовали их возвращению в ЕС. Сначала Венгрия с ее знаменитым пограничным забором, построенным в сентябре 2015 года, и немного позже Хорватия. Это привело к значительным проблемам в Сербии, с которыми экономически слабая страна едва могла справиться. ЕС слишком медленно предоставлял Сербии поддержку, а когда она пришла, ее оказалось недостаточно. Кроме того, в Сербии появились желающие нажиться на сложившейся ситуации, прежде всего автобусные и таксомоторные компании, которые требовали от беженцев чрезмерной платы за проезд. Однако страна и ее население в условиях чрезвычайной гуманитарной ситуации вели себя намного достойнее некоторых соседних стран-членов ЕС.

Отношения Сербии с Хорватией, вступившей в ЕС в 2013 году, по историческим причинам оказались сложными и весьма напряженными. В то время как Хорватия обвиняет Сербию в «великосербской агрессии» при Милошевиче и требует прояснения судьбы сотен людей, после войны все еще числящихся пропавшими без вести, сербские официальные лица продолжают осуждать вынужденное бегство большинства хорватских сербов из Хорватии. Они критикуют предполагаемую и реальную дискриминацию сербского меньшинства в Хорватии, доля которого в населении сократилась с 13 до 3%, и указывают на то, что хорватское государство практически ничего не предпринимает против деятельности национа-

листических и праворадикальных экстремистских политических сил, умаляющих преступления существовавшего в 1941–1944 годах «Независимого государства Хорватия» (*Nezavisna Država Hrvatska*) и в значительной степени беспрепятственно распространяющих запрещенную символику хорватских усташей-фашистов. Очевидный сдвиг вправо в Хорватии, который с момента вступления страны в ЕС практически не обсуждался в Брюсселе официально, также проявляется в продолжающихся спорах о бывшем концлагере Ясеновац, где были убиты десятки тысяч сербов, рома, евреев и коммунистов. В 2016 г. в дополнение к спорам о количестве жертв рядом с бывшим концлагерем был установлен памятник погибшим в недавней войне хорватским солдатам. Надпись на нем воспроизводит подобный нацистскому лозунг фашистов-усташей «*Za dom — spremni!*» («За Родину – готов!»), на что власти долгое время не обращали внимания. Совет Европы (СЕ) предупредил об опасности разжигания ненависти и словесной дискриминации в отношении этнических и других меньшинств, особенно сербов, в Хорватии<sup>3</sup>. С обеих сторон справедливо выражается озабоченность тем, что оскорбительное поведение националистов и отсутствие готовности к примирению в последние годы все больше отравляют атмосферу. С 2010 года напряженность почти достигла уровня, который был в конце войны в 1995 году. Этому также способствовала диаметрально противоположная реакция на решения Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии. В то время как в 2012 году значительная часть сербской общественности была шокирована оправданием хорватских генералов Анте Готовины и Младена Маркача, командовавших операцией «Буря» («*Oluja*»), которая привела к исходу сотен тысяч сербов в 1995 году, в Боснии и Герцеговине и Хорватии энергичные протесты вызвало освобождение 31 марта 2016 года сербского радикального лидера Воислава Шешеля, проведенного в тюрьме двенадцать лет<sup>4</sup>.

Стоит отметить, что в феврале 2018 года, в момент, когда напряженность была особенно высокой, президент Хорва-

тии Колинда Грабар-Китарович пригласила президента Сербии Александра Вучича в Загреб. Наблюдатели предположили, что инициатива хорватского президента, которая привела к конфликту с премьер-министром, была реакцией на предупреждения из Брюсселя, а возможно и из Вашингтона о недопустимости дальнейшей эскалации отношений. Весной 2018 года националистические заявления министра обороны Сербии Александра Вулина и провокации со стороны Шешеля привели к возобновлению конфликтов.

В результате войны сильно напряжены также отношения между Сербией и БиГ. Во время войны Сербия поддерживала боснийских сербов, армия которых устроила резню в Сребренице – крупнейшее и самое жестокое военное преступление в Европе со времен Второй Мировой войны<sup>5</sup> – и осаду Сараева. Не ставя под вопрос в принципе особые отношения с Республикой Сербской<sup>6</sup>, Александар Вучич в последние годы предпринял значительные усилия для снижения напряженности. Особенно следует отметить встречу между президентом Вучичем, боснийским членом президиума БиГ Бакиром Изетбеговичем и президентом Турции Реджепом Тайипом Эрдоганом в Стамбуле в январе 2018 года. В то время как Вучич сделал акцент на том, что Сербия уважает территориальную целостность Боснии и Герцеговины, Эрдоган подчеркнул тот факт, что отношения с Сербией являются для Турции приоритетом номер один, и особенно отметил роль Сербии в обеспечении региональной безопасности и стабильности.

Отношения между Сербией и Черногорией, особенно напряженные после референдума 2006 года о выходе Черногории из состава союзного государства, в последние годы заметно улучшились. Вступление Черногории в НАТО в 2017 году было воспринято сербским политическим истеблишментом отстраненно, комментарии были весьма сдержанны.

Важный аспект отношений Сербии со всеми соседними государствами – пересмотр истории войн 1990-х годов и нака-

зание военных преступников национальными судами. Эти процессы все еще находятся в зачаточном состоянии – как в Сербии, так и в регионе в целом. В октябре главный прокурор ООН Серж Браммерц выступил с резкой критикой в связи с сокращением количества судебных процессов над военными преступниками и неудовлетворительным сотрудничеством в регионе. Однако правительства Сербии и Черногории обязались сотрудничать с создаваемой в настоящее время неправительственной региональной комиссией по установлению фактов военных преступлений (RECOM). Босния и Герцеговина, Хорватия и Словения этого до сих пор не сделали.

Отношения со Скопье относительно спокойные, но отказ Сербской православной церкви признать отделение Македонской православной церкви, провозгласившей автокефалию в 1967 году, а также поддержка правительством Скопье заявки Косова на членство в ЮНЕСКО неоднократно приводили к трудностям. Сербия была единственной соседней страной, которая не поздравила Бывшую югославскую республику Македония с достижением компромисса в споре с Грецией, возможно, в значительной степени потому, что это приблизило вступление Македонии в НАТО.

Улучшение отношений между Сербией и Албанией имеет огромное политическое значение, несмотря на то, что после отделения Косова Сербия де-факто больше не является прямым соседом Албании. Заслуживает внимания и первый за почти 70 лет визит в Сербию премьер-министра Албании. Хотя во время визита Эди Рамы в Белград в 2016 году произошел серьезный инцидент – на футбольном стадионе, где в то время находились оба премьер-министра, появился беспилотник с картой «Великой Албании», – Вучич и Рама открыли новую страницу в отношениях между двумя наиболее густонаселенными странами Западных Балкан. Однако заявления Тираны и Приштины о том, что их общая граница с марта 2019 года будет фактически открыта, вновь способствовали нарастанию напряженности. Сербские политики, не только правительство, рассматривают эти заявления как шаг

в направлении создания «Великой Албании», ведущий к аннексии части территории сербского государства, и критикуют молчание Брюсселя.

### *Сербия как кандидат в ЕС*

С тех пор как в октябре 2000 года закончилась эпоха Милошевича, Сербия добивается вступления в ЕС. В апреле 2008 года после долгих переговоров Сербия подписала Соглашение о стабилизации и ассоциации, но официально оно вступило в силу только после его ратификации в 2012 году Нидерландами и в 2013 году Литвой. 1 марта 2012 года Европейский совет предоставил Сербии статус кандидата, заявку на который она подала в 2009 году<sup>7</sup>. Ранее Сербия выполнила еще одно условие, арестовав и выдав Международному трибуналу по бывшей Югославии в 2011 году последних двух, уже осужденных, военных преступников – Ратко Младича и Горана Хаджича. Начало переговоров о вступлении было связано с жесткими условиями со стороны ЕС, включая готовность Белграда вступить в диалог с Приштиной. Это условие было выполнено 19 апреля 2013 года, когда в результате диалога при поддержке ЕС два премьер-министра парафировали Первое соглашение о принципах нормализации отношений (Брюссельское соглашение)<sup>8</sup>. Вслед за этим в январе 2014 года были начаты переговоры о вступлении Сербии в ЕС. Затем прошло еще почти два года, прежде чем на второй межправительственной конференции Сербии и ЕС в декабре 2015 года было принято решение начать переговоры по первым двум из 35 разделов. Это были разделы 32 (финансовый контроль) и 35 (прочие вопросы). С остальными нынешними кандидатами на вступление в ЕС переговоры ведутся только по 34 разделам. Специально добавленный в случае Сербии раздел 35 касается косовского вопроса, хотя из названия это не очевидно (см. раздел «Отношения между Белградом и Приштиной»). Шесть месяцев спустя на третьей межправительственной конференции было объявлено о начале перегово-

воров по чрезвычайно важным главам 23 (судебная система и основные права) и 24 (правосудие, свобода и безопасность). Вследствие важности этих вопросов переговоры по ним, в отличие от других разделов (за исключением раздела 35), будут завершены только в конце марафонского раунда переговоров, завершения которого можно ожидать не ранее чем через 5–6 лет. Это дает Брюсселю возможность усиливать давление и откладывать начало переговоров по другим разделам, если Белград не добьется достаточного прогресса в отношении реформ, о которых говорится в разделах 23 и 24. Такая ситуация возникла, например, в 2017 году, когда государства-члены выразили недовольство медленной реализацией плана действий по разделу 23, в котором определены цели в областях судебной реформы, борьбы с коррупцией и обеспечения основных прав граждан ЕС. Впоследствии на межправительственной конференции в декабре 2017 года в Брюсселе было определено, что в начале 2018 года с Сербией должны быть начаты переговоры только по двум новым разделам, а не трем, как это было первоначально запланировано. На этом фоне комиссар ЕС по вопросам расширения Хан ясно дал понять, что прогресс в отношении независимости судебной системы, свободы выражения мнений, средств массовой информации, прав национальных (этнических) меньшинств, борьбы с коррупцией и организованной преступностью, включая отмывание денег, является условием для продвижения вперед на переговорах<sup>9</sup>. Осенью 2018 года Брюссель также подверг критике отсутствие прогресса в проведении реформ, предусмотренных разделами 23 и 24. К концу 2018 года переговоры велись по 16 разделам из 35.

Большая часть внешней торговли Сербии – около 65% (на сумму более 22 млрд евро в 2017 году) – приходится на государства-члены ЕС, в результате чего дефицит внешней торговли Сербии снизился в 2017 году примерно на 500 млн евро (в 2013 году он составлял 2,65 млрд евро)<sup>10</sup>. ЕС также является крупнейшим инвестором в экономику Сербии. Только в 2017 году в страну были инвестированы 1,5 млрд евро,

что создало около 200 000 рабочих мест<sup>11</sup>. Однако критики отмечают, что инвесторы из стран ЕС не только получают выгоду от низких зарплат и налоговых льгот, но и часто ограничивают права профсоюзов. Европейский Союз в настоящее время является также крупнейшим донором Сербии. За 15 лет с 2001 по 2016 год Сербии была предоставлена безвозмездная помощь на сумму более 3 млрд евро для финансирования более 300 проектов, включая строительство жилья для внутренне перемещенных лиц из Косова и беженцев из Хорватии, а также ликвидацию последствий наводнения 2014 года и миграционного кризиса 2015–2016 годов<sup>12</sup>.

После парламентских выборов, состоявшихся в мае 2012 года, альянс партий вокруг Сербской прогрессивной партии (сокращенно на сербском – СНС) сформировал коалиционное правительство. Оно пришло на смену левоцентристским коалициям партий, возникших на основе Демократической оппозиции Сербии (ДОС), которые правили страной с осени 2000 года. СНС была основана в 2008 году Томиславом Николичем (президент Сербии в 2012–2017 годах) и Александаром Вучичем после раскола Сербской радикальной партии (сокращенно на сербском – СРС), которую возглавлял Воислав Шешель, находившийся в заключении в Гааге по обвинению в военных преступлениях. Чтобы укрепить позиции альянса вокруг СНС, Вучич спустя всего два года, в 2014 году, предложил провести досрочные выборы. Эта стратегия позволила альянсу под его руководством более чем удвоить свое представительство в Народной Скупшине с 73 до 158 мест. Чтобы сохранить власть еще на четыре года, в 2016 году опять были проведены досрочные парламентские выборы, на которых альянс во главе с Вучичем получил 131 место<sup>13</sup>. Поскольку стало ясно, что президент Николич не получит на президентских выборах 2017 года абсолютное большинство голосов, Вучич сохранил этот пост за СНС, выставив на выборах свою кандидатуру и утвердив на должность премьер-министра, которую он ранее занимал, независимого политика

Ану Брнабич – первую открыто гомосексуальную женщину, возглавившую правительство Сербии.

Беспокойство вызывают все более очевидные проявления авторитарного стиля Вучича, правящего без оглядки на какие-либо ограничения независимо от занимаемой должности (глава правительства или президент). К таким проявлениям относятся ограничения свободы средств массовой информации, массовая поддержка кампаний близких к правительству средств массовой информации, призванных опорочить критикующих режим оппозиционных политиков и журналистов, запугивание неправительственных организаций и даже постоянное препятствование работе публичных институтов. Так, назначенный парламентом первый омбудсмен (по-сербски *заштитиник грађана* — «адвокат граждан») Саша Янкович, создавший в Сербии этот институт и успешно руководивший им на протяжении двух сроков с 2007 по 2017 год, стал мишенью клеветнической кампании правительственных чиновников и близких к правительству СМИ. Янкович, который был чрезвычайно популярен и имел международную поддержку благодаря своей смелой защите прав граждан, получил в первом туре президентских выборов 2017 года более 16% голосов, что можно считать значительным достижением.

Во второй половине 2018 года относительно слабая оппозиция активизировала свою деятельность. 2 сентября большинство демократических оппозиционных партий объединились в «Союз за Сербию» (*Савез за Србију*), выступивший против авторитарного правления Александара Вучича. Ведущие политики входящих в Союз партий, в том числе Борис Тадич, занимавший пост президента Сербии в 2004–2012 годах, с весны не имели возможности изложить свою точку зрения или ответить на нападки правительственных чиновников и СМИ через государственные телеканалы, которые для большинства населения являются основным источником информации. С начала декабря противники правительства каждую субботу выходят на улицы Белграда на десятитысячные демонстрации. Первоначальным поводом для этого стало же-



стокое нападение на главу сербских левых (*Левица Србије*) Борко Стефановича в конце ноября в городе Крушевац на юге страны. После этого Вучич, считая, что может сохранить большинство СНС в парламенте, заявил о возможности проведения в 2019 году досрочных выборов<sup>14</sup>.

Брюссель неоднократно критически реагировал на авторитарные тенденции и делал соответствующие заявления в ежегодных докладах о ситуации в стране. Вместе с тем общее позитивное влияние Александара Вучича на стабильность в регионе и, в частности, на то, что связано с косовским вопросом, по-видимому, считается более важным, чем проблемы в Сербии, за возникновение которых он в значительной степени несет ответственность. Ведущие прозападные оппозиционные политики, такие как бывший президент Тадич и бывший министр иностранных дел в 2007–2012 годах Вук Еремич<sup>15</sup>, убежденный противник независимости Косова, также неоднократно выражали неприятие того факта, что некоторые государства-члены ЕС полагают, что признание Приштины Вучичем важнее демократии в Сербии. По их мнению, это ставит вопрос о том, где во внутренней политике находится «красная линия», пересечения которой государства ЕС не потерпят.

Кратко рассмотрим роль ОБСЕ в регионе. Во всех западно-балканских государствах (включая Хорватию до 2013 года) ОБСЕ после войн 1990-х годов создала полевые миссии. Миссия в Сербии и Черногории (после обретения Черногорией независимости в 2006 году – миссия в Сербии) была учреждена в марте 2001 года, значительно позже, чем в других странах, после того как было отменено решение о приостановлении участия Сербии в ОБСЕ. Эта миссия получила широкий мандат (верховенство права, права человека, демократизация, парламентаризм, местное самоуправление, права меньшинств, гражданское общество, свобода средств массовой информации, демократические полицейские структуры) и продолжает играть важную роль во многих сферах, заслуживая в целом высокую оценку. Таким образом, ОБСЕ вносит выдающийся вклад в усилия Сербии по выполнению так называемых

«Копенгагенских критериев» 1993 года: «членство [в ЕС] требует, чтобы страна-кандидат достигла стабильности институтов, гарантирующих демократию, верховенство права, права человека и уважение и защиту меньшинств [...]»<sup>16</sup>. В 2015 году, в год 40-летия организации, министр иностранных дел Сербии Ивица Дачич занимал пост действующего Председателя ОБСЕ.

### *Косово: отношения между Белградом и Приштиной*

Решение косовского вопроса было и остается для Белграда, Брюсселя и Вашингтона ключевой проблемой Западных Балкан. Для ЕС это фактически суть вопроса о возможном вступлении Сербии. Однако его решение возможно только в том случае, если все члены Совета безопасности ООН, включая тех, кто не признал одностороннее провозглашение независимости Косово (Китай, Россия), согласятся на минимальный компромисс.

Сербия всегда отвергала попытки отделения ее южной провинции Косово и Метохии, осуждая как воздушные удары НАТО по остальной территории Югославии (Сербии и Черногории) без мандата СБ ООН в 1999 году, так и одностороннюю декларацию независимости косовских албанцев в феврале 2008 года. Сербия настаивает на неизменности действия резолюции Совета безопасности ООН 1244 (1999). Белград критикует решение британского председательства СБ ООН с августа 2018 года отказаться в будущем от представления ежеквартального доклада Генерального секретаря ООН по Косово<sup>17</sup>.

Под давлением ЕС и США Сербия заявила о готовности вступить в диалог с Приштиной для решения технических, правовых и других практических вопросов. Весной 2011 года при посредничестве и при поддержке Высокого представителя ЕС Кэтрин Эштон начался технический диалог, в ходе которого были рассмотрены вопросы, затрагивающие повседневную жизнь людей по обе стороны административной (сербская

формулировка) или государственной (косовская формулировка) границы. Вопрос о статусе непосредственно не затрагивался. Технический диалог включает в себя такие тематические области как признание таможенных штампов, номерных знаков транспортных средств, передача Сербией записей актов гражданского состояния и земельного кадастра, взаимное признание университетских дипломов, свобода передвижения, электроэнергетические системы, телекоммуникации, комплексное управление (пограничными) переходами, взаимное представительство сотрудников по связи в делегациях ЕС в обеих столицах и многое другое. Кроме того, в Брюсселе начался политический диалог между двумя премьер-министрами. Сложный диалог достиг временного пика заключением 19 апреля 2013 года Первого соглашения о принципах нормализации отношений.

К концу того же года в ЕС возобладало мнение о том, что две стороны должны прийти к юридически обязывающему соглашению. Эта формулировка восходит к предложению фракций ХДС-ХСС и СвДП в немецком Бундестаге, в котором говорится: «Бундестаг приветствует обязательство, установленное в соглашении от 19 апреля 2013 года, согласно которому ни одна из сторон не должна создавать препятствия другой стороне на пути в ЕС или подстрекать других к этому. Бундестаг, однако, считает, что процесс нормализации должен идти гораздо дальше этого с целью заключения *юридически обязывающего соглашения* о том, что Сербия и Косово, когда они станут полноправными государствами-членами, смогут осуществлять свои права и обязанности самостоятельно и совместно, и такое обязывающее соглашение должно быть заключено до завершения переговоров о присоединении»<sup>18</sup> (выделено нами. – Авт.).

В последние два года наметилась новая динамика, о чем свидетельствует объявление президентом Вучичем летом 2017 года о начале «внутреннего диалога» в Сербии. Население Сербии, очевидно, должно быть тщательно подготовлено к тому, что может возникнуть необходимость отка-

заться от некоторых позиций, которые ранее считались неизблемыми, и пойти на определенный компромисс. Большинство наблюдателей сходятся во мнении, что только такой консервативный политик, как Вучич, изначально принадлежавший к националистическому лагерю, может добиться значительного изменения позиции Сербии, не потеряв при этом ни свой пост, ни, по крайней мере, репутацию. В то же время президент Сербии хотел дать понять Западу, как трудно будет осуществить такой сдвиг парадигмы и добиться при этом понимания. На встрече с канцлером Германии Ангелой Меркель в Берлине в феврале 2018 года он заявил: «Сербия готова к решению, но решение означает, что обе стороны что-то теряют». Он добавил, что «возможно, будет лучше, если никто не будет удовлетворен», и что Сербии будет труднее согласиться, если она окажется «единственным проигравшим»<sup>19</sup>.

Среди тех, кто явно заинтересован в достижении компромисса, с одной стороны, Александар Вучич, который стремится ускорить переговоры о вступлении в ЕС, а с другой – ЕС и, в частности, Федерика Могерини, срок полномочий которой заканчивается весной 2019 года. США также проявляют необычайно большой интерес и активизируют свои усилия, что особенно ценится высшими политическими деятелями Приштины, которые давно надеются на более активное участие со стороны США. В декабре президент Дональд Трамп предпринял довольно необычный шаг: направил президентам Александару Вучичу и Хашиму Тачи отдельные письма, настоятельно призывая их к соглашению, которое учитывало бы интересы обеих сторон. Явно намекая на разногласия албанских партий в Косово, он призвал косовское руководство выступить «единым голосом»<sup>20</sup>. Через несколько дней посол США в Германии Ричард Гренелл, близкое доверенное лицо Трампа, принял Тачи в Берлине и подтвердил позиции, изложенные в послании Трампа. Он призвал Тачи отменить стопроцентные импортные пошлины на сербские товары, введенные в ноябре, с тем чтобы снять напряженность в процессе диалога. Впрочем, по мнению наблюдателей, основной ин-

интерес США заключается в том, чтобы лишить Россию «последнего рычага» влияния в Сербии и на Балканах<sup>21</sup>. Однако расширение американского участия больше не представляется неудобным и Белграду, так как это означало бы усиление давления на албанское руководство Косова, вряд ли готовое пойти на компромисс. По мнению Сербии, Евросоюз не желает и не может оказать такое давление. Преимущество видится также в том, что США проявляют большую, чем соответствующие государства ЕС, гибкость в отношении решения косовской проблемы, включая возможность корректировки границ.

В Сербии никто не сомневается, что «заключительный этап» переговоров в формате диалога должен возглавить Вучич. В Косово же даже в рамках правящей коалиции нет консенсуса относительно того, кто должен возглавить делегацию. Осенью под давлением премьер-министра Рамуша Харадиная, политического соперника президента Тачи, была создана так называемая «диалоговая команда» с целью ограничить возможности президента по ведению переговоров. В конце 2018 года офис Федерики Могерини объявил, что эта команда впервые прибудет в Брюссель в январе 2019 года «для консультаций». В 2019 году возможны досрочные выборы, и представители косовской оппозиции надеются взять власть в свои руки. В этом случае они смогут радикально изменить ход переговоров, от которых, по их мнению, выигрывает только Сербия. Кроме того, они предполагают, что Хашим Тачи, который в 2013 году уже парафировал Брюссельское соглашение, заинтересован только в том, чтобы обеспечить себе неприкосновенность и избежать судебного преследования со стороны нового специального суда в Гааге. В 2019 году специальные палаты суда, официально базирующиеся в Косово, должны после некоторой отсрочки начать выдвигать первые обвинения против подозреваемых косовских преступников, главным образом в совершении военных преступлений в период с 1 января 1998 года по 31 декабря 2000 года, особенно против тех, кто подозревается в торговле органами, изъятыми у сербских заключенных, и политических убийствах в после-

военный период. В конце 2018 года впервые более десятка косовских албанцев, в основном из высших эшелонов так называемой освободительной армии Косова, были вызваны в Гаагу на допрос, назначенный на январь 2019 года. В Сербии, с одной стороны, по-прежнему возлагают большие надежды на то, что жертвы и их родственники все же добьются правосудия от нового судебного института, но, с другой стороны, существует значительный скептицизм в отношении того, что удастся представить суду убедительные доказательства через 18–20 лет после совершения военных преступлений и убийств послевоенного периода.

Даже в ЕС существуют различные точки зрения относительно того, какую именно форму могут принять юридически обязывающее соглашение и всеобъемлющая нормализация отношений. Председатель Еврокомиссии Юнкер заявил, что это – вопрос Белграда и Приштины. Политики некоторых государств ЕС считают, что полное признание Косова в соответствии с международным правом, включая вступление в ООН, должно быть обязательным результатом переговоров, и это мнение разделяют ведущие политики в Косово. Представители других государств-членов ЕС, однако, считают, что это желательно, но, скорее всего, практически неосуществимо, тем более что пять государств-членов ЕС (Греция, Испания, Кипр, Румыния и Словакия) по-прежнему отказываются признать Косово. С учетом этого предлагается неофициально ввести в действие признание де-факто и предоставить Косово статус наблюдателя в ООН. Пресс-секретарь Могерини Майя Коцианчич в декабре нашла более мудрое определение: такое соглашение должно «привести к постоянному решению открытых вопросов, которое должно основываться на международном праве, соответствовать законам ЕС и быть приемлемым для всех государств-членов»<sup>22</sup>.

В 2018 году напряженность в отношениях между Белградом и Приштиной, несомненно, возросла – не в последнюю очередь из-за стагнации поддерживаемого ЕС диалога и убийства умеренного косовского сербского политика Оливера

Ивановича в январе, расследование которого представляется всем сторонам очень затянувшимся. Напряженность достигла своего первого пика в марте, когда между высокопоставленными политиками двух сторон разгорелся ожесточенный спор. Главный сербский переговорщик Марко Джурич был арестован и выслан специальной полицией Косова на том основании, что он находился в Косово без специального разрешения. При этом его подвергли несоразмерным мерам принуждения и унижительному обращению. Все происходившее чрезмерно активно освещали СМИ. В то время как ЕС и Генеральный секретарь ООН призывали к умеренности, обе стороны намекали, что другая сторона не выполнила условия достигнутых соглашений. Летом напряженность еще больше усилилась после ареста косовских сербских политиков по обвинению в том, что они призывали сербских членов сил безопасности Косова покинуть это военизированное формирование. Белград по-прежнему выступает категорически против преобразования сил безопасности Косова, созданных на основе Армии освобождения Косова, в регулярную армию.

14 декабря парламент Приштины принял несколько законов о создании косовской армии в обход в принципе необходимого для этого внесения поправки в Конституцию, требующей одобрения не только двух третей албанских депутатов, но и двух третей депутатов, представляющих сербскую общину. Сербия предсказуемо выразила решительный протест, указав на нарушение резолюции 1244 (1999) СБ ООН, Кумановского соглашения, последовавшего за прекращением авиаударов НАТО в июне 1999 года, и собственной конституции Косова. Белград требует от Запада гарантий того, что подразделения косовской армии не будут размещены в населенном преимущественно сербами районе на севере страны. Большинство государств-членов НАТО и ЕС, в принципе поддерживающих создание армии, выразили глубокую озабоченность по поводу шага Приштины, идущего вразрез с предыдущими договоренностями. Однако США и Великобритания выразили поддержку. Генеральный секретарь НАТО Йенс

Столтенберг осудил косовских парламентариев за выбор «неподходящего времени», очевидно, имея в виду предстоящий решающий этап диалога. Торговые барьеры для товаров из Сербии и Боснии и Герцеговины (сто процентная пошлина), принятые Приштиной в ноябре в ответ на политику Сербии, направленную на блокирование вступления Косово в международные организации<sup>23</sup> (недавняя попытка Косова вступить в Интерпол закончилась неудачей), также не способствуют улучшению атмосферы. Неоднократные призывы Брюсселя, европейских столиц и Вашингтона отменить пошлины, которые к тому же противоречат договоренностям в рамках Центрально-европейской ассоциации свободной торговли, упрямо игнорируются премьер-министром Харадинаем.

К настоящему времени в результате переговоров в формате диалога так называемые «параллельные» сербские полицейские и судебные структуры на севере Косова упразднены, а соответствующие должностные лица из числа косовских сербов включены в состав косовских структур. Однако еще предстоит преодолеть фактическое беззаконие в этой части Косова, где действуют сильные сербские мафиозные структуры. Сохраняются сербские структуры в области образования, здравоохранения и местного самоуправления. Белград не без оснований настаивает на том, что они должны быть объединены, по крайней мере частично, в единую структуру, поскольку это было ключевым моментом в Брюссельском соглашении 2013 года. Речь идет о создании ассоциации или сообщества муниципалитетов, в которых сербы составляют большинство населения (Ассоциация или Сообщество муниципалитетов с сербским большинством; на сербском языке используется слово *заједница* – сообщество). Помимо северных муниципалитетов, в такую ассоциацию также должны войти муниципалитеты с преимущественно сербским населением в остальной части Косово, такие как Грачаница и Штрпце. Согласно договоренности, это образование должно обладать полномочиями в сферах экономического развития, образования и здравоохранения, а также территориального



планирования. Белград критикует, что за пять с лишним лет после парафирования Брюссельского соглашения так и не создана правовая основа для этого образования, в то время как в Приштине есть опасения, что Ассоциация (Сообщество) может стать чем-то вроде сербского троянского коня и привести к возникновению своего рода Республики Сербской и «боснийских условий», что Сербия решительно отрицает. Высокопоставленные сербские политики отвергают решение Конституционного суда Косова, согласно которому Брюссельское соглашение в части, касающейся Ассоциации (Сообщества), противоречит Конституции, и настаивают на его выполнении.

Насколько для Белграда важно создание Ассоциации (Сообщества), очевидно из текста Брюссельского соглашения, в котором первые шесть из пятнадцати пунктов касаются только этого вопроса. Приштине категорически заявляет, что Ассоциация (Сообщество) не должна иметь никаких исполнительных полномочий и должна быть чем-то вроде неправительственной организации, созданной на основе действующей Конституции и законов, которые в принципе не препятствуют созданию сообщества муниципальных образований. Разумеется, Брюссель не стал бы тратить месяцы на ведение трудных переговоров по вопросу, который не требовал бы урегулирования. Албанские политики из Косова и некоторые представители ЕС, похоже, не только оставили без внимания, но и забыли, что обеим сторонам всегда было ясно, что некоторые законы неизбежно потребуют корректировки. Всего через месяц после подписания Брюссельского соглашения премьер-министры Косова и Сербии пришли к общему пониманию относительно плана реализации его положений, предусматривавшего «корректировку правовых рамок» с обеих сторон. Это, без сомнения, предполагает создание правовой основы для Ассоциации (Сообщества). Председатель комитета по вопросам Косова в парламенте Сербии Милован Дрецун несколько лет назад сообщил мне, что анализ косовского законодательства, проведенный парламентскими экспертами-

правоведами, показал, что для предоставления Ассоциации (Сообществу) полномочий, о которых идет речь в соглашении, нужно скорректировать Конституцию Косова и около 40 нормативно-правовых актов. Теперь это, похоже, признает и Брюссель – по меньшей мере частично. В апреле Брюссель установил четырехмесячный крайний срок для разработки статута – он должен был быть готов к августу. Так называемая управленческая группа, в которую входят сербы, согласно их собственным заявлениям, подготовила текст в установленный срок, но не представила его ни властям в Приштине, ни команде Могерини. Возможно, причина этого заключается в том, что Белград готов пойти на уступки по данному пункту Брюссельского соглашения в случае, если в ходе переговоров будет достигнута договоренность о корректировке границы в пользу Сербии.

В течение длительного времени статус северной части Косова, населенной в основном сербами, представлялся ключевым элементом любого решения. Однако большинство государств ЕС исключает возможность реинтеграции Севера в состав Сербии, так как опасается, что дальнейшие изменения границ еще шире откроют ящик Пандоры, и без того уже открытый широко из-за признания отделения Косова. Тем не менее этот вариант все еще обсуждается в некоторых кругах в Белграде и Приштине.

В сентябре Вучич публично признал, что его идеи по косовскому урегулированию потерпели неудачу. Если за закрытыми дверями наблюдатели и говорили шепотом, что не верят, что столь часто упоминаемый «компромисс Вучича» предполагает реинтеграцию севера Косова, где преобладает сербское население, в центральную Сербию<sup>24</sup>, то к концу лета этот вопрос обсуждался во всех подробностях. В то время как на международном уровне канцлер Германии, премьер-министр Великобритании, а также многочисленные западные и балканские политики, ученые и журналисты выступали против новых изменений границ и предупреждали об опасности эффекта «домино», администрация США при Трампе заняла

менее жесткую позицию. По словам американцев, если обе стороны согласятся на решение, которое повысит стабильность в регионе, а не поставит его под угрозу, США могут его принять. Однако решающим фактором оказалось то, что Вучич столкнулся с резкой критикой в самой Сербии и со стороны большинства тех косовских сербов, места проживания которых после возможного отделения Севера остались бы в Косове. И чрезвычайно влиятельная Сербская Православная Церковь, и довольно слабая оппозиция, которую на Западе с 1990-х годов считают проевропейской, а также крайняя националистическая оппозиция яростно выступили против «решения», которое означало бы отказ от притязаний Сербии на суверенитет над «Косметом» (Косово и Метохия) в нарушение Конституции. Кроме того, Россия, по-видимому, отнеслась к такому варианту более чем критически. Согласно его собственным заявлениям, Вучич во время визита в Москву 2 октября посвятил этой теме почти час своего разговора с президентом Путиным, но, вероятно, так и не смог его убедить. По мнению наблюдателей, это, возможно, отчасти объясняется тем, что заверения Вучича о том, что Сербия не вступит в НАТО, больше не встречают полного доверия. Но серьезные проблемы в собственной стране были не только у сербского президента. Его оппоненту, президенту Косова Тачи, который также практически в унисон с Вучичем говорил об «исправлениях границы», мешала не только оппозиция, но и глава правительства Рамуш Харадинай, и влиятельные политики из его собственной партии, в том числе председатель парламента Кадри Весели. И это несмотря на то, что Тачи обещал добиваться в Брюсселе интеграции в Косово южных общин Сербии с значительным албанским населением – Прешево, Медведжа и Буяновац, – не предложив, однако, Сербии ничего взамен.

В первой половине 2018 года Александар Вучич встретился с высокопоставленными представителями Вашингтона, Брюсселя и Парижа, а также дважды с канцлером Германии Меркель в Берлине и президентом России Владимиром Пути-

ным в Москве. Ответный визит последнего ожидается в начале 2019 года. Однако после возвращения Вучич выглядел более пессимистичным. О беседах с большинством западных политиков, которые, по его мнению, считали косовский вопрос решенным и не были заинтересованы в компромиссе, который он мог бы представить сербской общественности, президент упоминал с разочарованием. Вучич несколько раз давал понять, что «замороженный конфликт», по его мнению, – один из худших вариантов. В мае он заявил, что «решение должно быть принято большинством, иначе поднимется новая волна сербского национализма. [ ... ] Сегодня три четверти сербов, вероятно, скорее заморозят конфликт, чем согласятся на компромисс»<sup>25</sup>. Резкая реакция консервативных и националистических сил и, в частности, Сербской Православной Церкви, по-видимому, указывает на то, что он скорее всего прав. Опросы показали, что 63% респондентов действительно считают «замороженный конфликт» наилучшим решением в настоящее время, а 52 процента могут даже предположить, что в случае «оккупации» севера Косова возможно применение сербской армии<sup>26</sup>.

Одно из препятствий для четкого изменения парадигмы, которое не следует недооценивать, – Конституция Сербии, утвержденная на референдуме в 2006 году. В преамбуле Конституции Косово определяется как часть Сербии. Так как всем кандидатам на вступление в ЕС до сих пор приходилось осуществлять конституционные изменения, Сербии, очевидно, также придется удалить это положение и все упоминания Косова как ее части. Однако внесение изменений в Конституцию возможны только в том случае, если в конституционном референдуме примут участие не менее 50% всех зарегистрированных избирателей, из которых 50% должны проголосовать «за». Для достижения такого результата потребуется единая позиция и огромные усилия со стороны политического класса Сербии, что в настоящее время представляется крайне маловероятным. Даже если Сербия согласится на компромиссное решение косовского вопроса, проблема не будет решена до

тех пор, пока оно не будет принято в Косово. По состоянию на конец 2018 года, несмотря на новую динамику, которую создала активизация участия США, возможность окончательного решения косовского вопроса в краткосрочной перспективе представляется нереалистичной с учетом всех внутренних препятствий в Белграде и Приштине, а также международных позиций и дискуссий в целом.

### *Заключение*

Некоторые наблюдатели считают, что политики региона будут пользоваться страхом Запада перед новыми конфликтами на Западных Балканах, чтобы добиться уступок на пути к вступлению в ЕС<sup>27</sup>. Что для этого они будут преувеличивать угрозы национализма, неурегулированных двусторонних конфликтов, усиления внешнего влияния на регион, преступности, коррупции, экспорта организованной преступности и терроризма. Эти наблюдатели утверждают, что расчеты на то, что перспектива вступления в ЕС может быть стимулом для устойчивого прогресса в этих странах, относятся к области несбыточных мечтаний. Опыт Болгарии, Хорватии, Румынии и Венгрии показывает, что до сих пор эта логика не срабатывала. Зоран Арбутина на «Немецкой волне» призвал к осторожности и отметил, что заявления о возможности вступления в ЕС в не столь отдаленном будущем скорее позволяют правящим элитам сохранять власть. Он называет сербского президента Вучича «ярким примером» политика, который «мастерски играет на страхах перед Россией и Китаем, представляет себя современным, прагматичным и проевропейским лидером, которого в Брюсселе и в Берлине рассматривают как оплот стабильности, в то время как на его авторитарный стиль, включая подавление оппозиции и прессы, не обращают внимания и даже относятся с терпимостью»<sup>28</sup>.

Действительно, Европейский Союз, по-видимому, оказался перед дилеммой, подобной квадратуре круга. Саммит ЕС–Западные Балканы в мае 2018 года, организованный под

председательством Болгарии в Софии, в котором не принял участие премьер-министр Испании, чтобы не фотографироваться вместе с высокопоставленными косовскими политиками, стал первым событием такого рода после саммита 2003 года в Салониках. Вновь, как и 15 лет назад, были подтверждены перспективы вступления западно-балканских партнеров в ЕС. Хотя Еврокомиссия неоднократно заявляла, что дата вступления никому не была обещана и срок для Сербии и Черногории – 2025 год – должен служить только стимулом для проведения быстрых и последовательных реформ (очевидно, чтобы развеять опасения некоторых государств-членов относительно того, что могут повториться прежние ошибки ЕС), есть, конечно, и другие, не менее проблемные аспекты. Например, отсутствие ясности в отношении перспективы вступления вполне может привести к разочарованию и ослаблению энтузиазма проевропейских сил в Сербии (и в регионе) и в то же время ослабить общественную поддержку реформ. В таком случае было бы еще сложнее убедить население в преимуществах членства в ЕС в долгосрочной перспективе. В Сербии в последние пять лет уже наблюдается явное снижение общественной поддержки, но большинство населения с незначительным перевесом по-прежнему выступает за вступление в ЕС. Свою роль играет и «Брекзит». В 2017 году, например, некоторые радикальные националистические силы помешали послу ЕС и лидеру делегации ЕС в Сербии в 2013–2017 годах, известному британскому дипломату, появиться в сербском Национальном Собрании, ссылаясь на планы Великобритании выйти из ЕС. Еще один фактор – косовский вопрос. Наблюдатели задаются вопросом, будет ли сербская общественность голосовать за вступление в ЕС, исходя из рациональных соображений, либо же эмоционально и, таким образом, может выступить против вступления, если это будет означать юридическое закрепление фактически уже свершившейся потери Косова.

В свете обозначенных проблем может также встать вопрос о том, действительно ли ЕС должен немедленно пред-

ложить Сербии и другим государствам Западных Балкан полное членство или было бы целесообразно «сначала предложить общую торговую зону или привилегированное партнерство. Необходимо наладить сотрудничество для защиты экономически более слабых стран, поддерживая при этом развитие демократического гражданского общества – без вступления в ЕС»<sup>29</sup>.

Так на перепутье ли сейчас Сербия? Этот вопрос представляется неуместным. В последние несколько лет Белград неоднократно и недвусмысленно давал понять, что интеграция страны в ЕС – главный приоритет внешней политики Сербии и, несмотря на проблемы, добился весьма значительного прогресса. Перед лицом огромного давления со стороны Запада в отношении косовского вопроса некоторые сербские политики, например министр обороны Александар Вулин, неоднократно призывали Вучича пересмотреть отношения с ЕС. Впрочем, такие высказывания скорее всего адресованы их собственной политической клиентуре, однако могут быть поняты и как требование, чтобы Запад не заходил слишком далеко в давлении на Сербию. В то же время Сербия не намерена вступать в возглавляемую Россией Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), где она имеет статус наблюдателя, равно как не намерена вступать в НАТО, в чьих маневрах она участвует даже более активно. Не намерена Сербия вступать и в Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

Несмотря на свою явно выраженную ориентацию на ЕС, Сербия будет поддерживать и развивать исторически и культурно обусловленные (славянское наследие, православие) отношения с Российской Федерацией. Эти отношения еще больше углубились, не в последнюю очередь благодаря тому что Россия с ее правом вето в Совете Безопасности ООН поддержала позицию Сербии по Косово, и рассматриваются как необходимые. Сербия, очевидно, не должна быть поставлена в положение, когда ей придется выбирать «или-или», как это случилось с Украиной в 2013 году. Многие в ЕС, похоже,

понимают это. Несмотря на общепринятое требование, согласно которому кандидат на вступление к моменту присоединения должен привести свою внешнюю политику в соответствие с внешней политикой ЕС, есть сомнения в отношении того, можно ли ожидать от Сербии присоединения к санкционной политике ЕС в отношении России<sup>30</sup>. Тем более что ряд государств-членов ЕС уже давно признали, что нереально ожидать, что посредством санкций может быть достигнуто изменение политики России. Кроме того, Белград четко видит, что санкции ведут к значительным экономическим потерям во многих государствах ЕС, но не в США. Опасения некоторых западных политиков, что Сербия может оказаться «троянским конем» России в Европе, также представляются надуманными. То обстоятельство, что в России прислушиваются к сербским политикам, могло бы принести пользу в то время, когда между Москвой и Западом нет диалога. Белград уже дважды предоставлял нейтральную площадку для встреч американского и российского представителей по украинскому конфликту Курта Волкера и Владислава Суркова.

### ***Примечания***

В настоящей статье отражены события вплоть до конца 2018 года.

---

<sup>1</sup> European Commission. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2018) 65 final, Strasbourg, 6 February 2018. URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf).

<sup>2</sup> Scholtyssek L. EU expansion: Juncker stresses real progress on western Balkans trip // Deutsche Welle. 2018. 28 February. URL: <https://www.dw.com/en/eu-expansion-juncker-stresses-real-progress-on-western-balkans-trip/a-42776178>.

<sup>3</sup> См.: Croatia: Racist and hate speech against Serbs, LGBT persons and Roma escalating, says Council of Europe anti-racism Commission // European Commission against Racism and Intolerance. 2018. 15 May. URL: <http://hudoc.ecri.coe.int/fre?i=HRV-PR-V-2018-272-ENG>.



---

<sup>4</sup> В апреле 2018 года Шешель в апелляционном производстве был признан виновным и приговорен к десяти годам лишения свободы, что, однако, покрывалось одиннадцатью с половиной годами, которые он находился под стражей.

<sup>5</sup> Это военное преступление в решениях двух международных судов определено как геноцид, но определение не принято Сербией, Россией и рядом других государств.

<sup>6</sup> Наблюдатели не исключают расширения этих особых отношений, если удастся найти решение косовской проблемы.

<sup>7</sup> См.: European Council. Serbia is granted EU candidate status, EUCO 35/12, PRESSE 84, Brussels, 1 March 2012. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/128445.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128445.pdf).

<sup>8</sup> См.: Serbia and Kosovo: historic agreement paves the way for decisive progress in their EU perspectives // European Commission. Press Release. 2013. 22 April. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-347\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-347_en.htm).

<sup>9</sup> См.: Serbia opens chapters 6 and 30 in EU accession talks // B92. 2017. 12 December. URL: [https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2017&mm=12&dd=12&nav\\_id=103005](https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2017&mm=12&dd=12&nav_id=103005).

<sup>10</sup> См.: The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, Serbia – EU. URL: <http://europa.rs/serbia-and-the-eu/trade/serbia-eu-total-trade/?lang=en>.

<sup>11</sup> См.: The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia. Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference with Aleksandar Vučić, President of Serbia, 19 April 2018. URL: <https://europa.rs/remarks-by-high-representative-vice-president-federica-mogherini-at-the-press-conference-with-aleksandar-vucic-president-of-serbia/?lang=en>.

<sup>12</sup> См.: The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia. 15 years of EU–Serbia partnership, 2 February 2016. URL: <http://europa.rs/15-years-of-eu-serbia-partnership/?lang=en>.

<sup>13</sup> Между тем президент Вучич не исключил проведение новых досрочных президентских выборов в 2019 году.

<sup>14</sup> Если в 2019 году состоятся парламентские выборы, можно с относительной уверенностью сказать, что это произойдет до того, как Сербия сможет предложить решение косовского вопроса, так как это окажет сильное влияние на результаты СНС Вучича.

<sup>15</sup> Еремич, в 2012 году председательствовавший в Генеральной Ассамблее ООН, был одним из ведущих кандидатов на пост генерального секретаря ООН в 2016 году. Он занял второе место после Антониу Гутерриша.

<sup>16</sup> European Council in Copenhagen. Conclusions of the Presidency, 21-22 June 1993. P. 13. URL: <http://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>.

<sup>17</sup> После того как США, председательствовавшие в сентябре, также не включили в повестку дня ежеквартальный доклад генерального секретаря ООН по Косово, председательствовавший после них Китай включил в ноябрьскую повестку дня два квартальных отчета.

<sup>18</sup> Цит. по: German Bundestag. Decision. Establishing agreement between the Bundestag and the Federal Government on the application of the Republic of Serbia for access to the European Union and on the recommendation made by the European Commission and the High Representative on 22 April 2013 that accession negotiations be opened. P. 3.

<sup>19</sup> Vucic tells Merkel he wants “both sides to lose something” // B92. 2018. 27 February. URL: [https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=02&dd=27&nav\\_id=103587](https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=02&dd=27&nav_id=103587).

- 
- <sup>20</sup> Цит. по: Bjelotomic S. Trump's letter to Thaci: "I will be host to you and Vucic at the White House to celebrate historic accord" // Serbian monitor.com. 2018. 19 December. URL: <https://www.serbianmonitor.com/en/trumps-letter-to-thacii-will-be-host-to-you-and-vucic-at-the-white-house-to-celebrate-historic-agreement/>.
- <sup>21</sup> См.: Gearan A. Trump dangles Rose Garden treaty moment in quiet peace effort between Serbia and Kosovo // The Washington Post. 2019. 6 January. URL: [https://www.washingtonpost.com/politics/trump-dangles-rose-garden-treaty-moment-in-quiet-peace-effort-between-serbia-and-kosovo/2019/01/06/b32f0d76-1067-11e9-84fc-d58c33d6c8c7\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.0f377ca69663](https://www.washingtonpost.com/politics/trump-dangles-rose-garden-treaty-moment-in-quiet-peace-effort-between-serbia-and-kosovo/2019/01/06/b32f0d76-1067-11e9-84fc-d58c33d6c8c7_story.html?noredirect=on&utm_term=.0f377ca69663).
- <sup>22</sup> "Trump's letter a sign of support and encouragement" // RTK Live. 2018. 20 December. URL: <https://www.rtklive.com/en/news-single.php?ID=13074>.
- <sup>23</sup> Сербия рассматривает принятие Косова в любую международную организацию как факт, преюдицирующий его будущий статус, который, по мнению Белграда, остается неопределенным до тех пор, пока остается в силе Резолюция 1244 (1999) Совета Безопасности ООН.
- <sup>24</sup> В июле Вучич в интервью загребскому изданию «Глобус» четко дал понять, что Косово потеряно, но Сербия хочет «вернуть» как можно больше, совершенно очевидно имея в виду север Косова. Об этом сообщили как о сенсации. См.: Hudelist D. Nacionalna izdaja ili ...? Aleksandar Vučić iznenada nazvao reportera Globusa "Svi Srbi znaju da su izgubili Kosovo ..." // Globus. 2018. 25 July. URL: <https://www.jutarnji.hr/globus/Globus-politika/aleksandar-vucic-iznenada-nazvao-reportera-globusa-svi-srbi-znaju-da-su-izgubili-kosovo/7652250/>.
- <sup>25</sup> Beermann M. Serbiens Staatspräsident im Interview: "Liebt das Land eurer Kinder!" // Rheinische Post. 2018. 17 May. URL: [https://rp-online.de/politik/ausland/serbiens-praesident-aleksandar-Vucic-will-loesung-fuer-den-kosovo-mitbestimmen\\_aid-22687251](https://rp-online.de/politik/ausland/serbiens-praesident-aleksandar-Vucic-will-loesung-fuer-den-kosovo-mitbestimmen_aid-22687251)). На английском языке см.: Wave of Serb nationalism possible without fair solution // TANJUG. 2018. 17 May. URL: [https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=05&dd=17&nav\\_id=104181](https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=05&dd=17&nav_id=104181).
- <sup>26</sup> Serbians like ruling party, and frozen conflict – poll // B92. 2018. 8 June. URL: [https://www.b92.net/eng/news/society.php?yyyy=2018&mm=06&dd=08&nav\\_id=104359](https://www.b92.net/eng/news/society.php?yyyy=2018&mm=06&dd=08&nav_id=104359).
- <sup>27</sup> См.: Nordman J. Nationalism, EU Integration, and Stability in the Western Balkans // OSCE Yearbook 2015 / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2016. P. 151-163; Ernst A. Die Politiker auf dem Balkan spielen geschickt mit Europas Ängsten // Neue Zürcher Zeitung. 2018. 28 February. URL: <https://www.nzz.ch/international/realpolitik-mit-werten-ueberzuckert-die-neue-erweiterungsstrategie-der-eu-auf-dem-balkan-ist-die-alte-ld.1361380>.
- <sup>28</sup> Arbutina Z. Opinion: Western Balkans joining EU would be wrong move for wrong reasons // Deutsche Welle. 2018. 25 February. URL: <https://www.dw.com/en/opinion-western-balkans-joining-eu-would-be-wrong-move-for-wrong-reasons/a-42721362>.
- <sup>29</sup> Ibid.
- <sup>30</sup> Некоторые государства-члены ЕС блокируют начало переговоров по разделу 31 (внешняя политика, политика безопасности и обороны), ссылаясь на то, что Сербия не ввела санкции против России.



## **Дипломатическая сказка или обычная геополитика: критический взгляд на соглашение между Афинами и Скопье**

### *Предыстория спора о названии и его последствия*

Так называемый спор о названии между Грецией и Республикой Македония имеет долгую и уникальную историю. Так как спор о названии не является главным предметом нашего анализа, мы лишь кратко остановимся на его основных элементах<sup>1</sup>. Как ни парадоксально, в начале 1990-х годов этот спор был «порожден», то есть политически и юридически обозначен, но не разрешен Советом Безопасности ООН. Озабоченность по поводу безопасности Балканского региона, пусть и в высшей степени обоснованная в то время, тем не менее послужила лишь «фиговым листком», прикрывавшим силовую политику в регионе в целом и в Республике Македония в частности. В 2018 году, когда ландшафт территории бывшей Югославии радикально изменился по сравнению с 1990-ми годами, этот спор не только демонстрирует бессилие и политическую инертность представленных в Совете Безопасности мировых держав. Он также показывает, что название Македония представляет собой нечто большее, нежели то, что иностранные наблюдатели называли «смешным и абсурдным» разногласием между двумя балканскими государствами. Корни этого спора восходят к событиям столетней давности или, по крайней мере, к периоду гражданской войны в Греции и начала «холодной войны», а декларация независимости в 1991 году разбудила давно спавшие призраки. Неспособная справиться с крупным конфликтом в бывшей Югославии ООН

поспешила предотвратить и урегулировать хотя бы одно (потенциальное) столкновение. Несмотря на то, что Македония в соответствии со статьей 4 Устава ООН удовлетворяла всем требованиям, необходимым для вступления в организацию, в отношении ее названия было введено дополнительное требование<sup>2</sup>. Иными словами, вступление Македонии в ООН было осуществлено с нарушением Устава<sup>3</sup>. С тех пор государство получило название «Бывшая Югославская Республика Македония» – со странной отсылкой к переставшему существовать государству. Позднее для наблюдения за соблюдением режима неприменения силы на территории страны были размещены первые в истории силы превентивного развертывания ООН.

За свою короткую политическую историю Республика Македония по меньшей мере дважды была названа «примером успеха». Избежав вооруженной борьбы за независимость и приветствовав первую превентивную миссию ООН (силы превентивного развертывания Организации Объединенных Наций, СПРООН), страна получила высокую оценку как «успешный пример» превентивной дипломатии. Поддержание мира в беспокойном регионе оказалось трудным делом. Насилие, вышедшее за пределы Косова, раздуло пламя существовавших внутренних противоречий, что привело к вспышке конфликта в 2001 году. Короткий межэтнический конфликт был прекращен с помощью международного посредничества США и ЕС: Охридское рамочное соглашение ввело в Конституцию модель разделения власти и было расценено как удивительный пример постконфликтного снижения напряженности. Международное сообщество было единодушно: воплощение соглашения в конституционных положениях положило конец межэтническому конфликту. Македония вновь стала «примером успеха». Таким образом, оставалось решить только вопрос о названии. Он не только препятствовал полной интеграции Македонии в НАТО, но и затруднял международный процесс государственного строительства. Через некоторое время международное сообщество сочло, что вопрос о

названии представляет собой проблему безопасности, что вернуло дискуссию в первоначальное русло, в котором она проходила в 1990-е годы<sup>4</sup>. Чем больше Македония приближалась к соблюдению критериев для вступления, тем более существенным препятствием становилось греческое вето. Небольшое государство не получило никакого поощрения за результаты проведенных реформ. Его танталовы муки продолжались. Отказ НАТО принять Македонию на саммите 2008 года создал предпосылки для существенного политического разворота: вместо продолжения тщетных усилий по завершению реформ политическая элита воспользовалась национальным разочарованием, чтобы укрепить свою власть путем интенсивного укрепления национального духа и гордости. Наиболее ярко данный процесс иллюстрировал печально известный проект «Скопье 2014» с его монументами. За этим фасадом создавалось «захваченное государство» – коррумпированный режим, где во главу угла были поставлены личные интересы лидеров. Срок полномочий бывшего премьер-министра Николы Груевского (2006–2016 гг.) завершился классической «цветной революцией», длившейся почти два года (2014–2016 гг.). На выборах 2016 года его партия (Внутренняя македонская революционная организация — Демократическая партия македонского национального единства, ВМРО—ДПМНЕ) получила наибольшее количество мест, но не смогла сформировать коалиционное правительство, так как ее партнер, представлявший албанское этническое меньшинство, — Демократический союз интеграции (ДСИ) — под сильным международным давлением отказался продолжить политическое сотрудничество. После долгих мытарств и споров о конституционных, политических и даже связанных с безопасностью вопросах, обострившихся после драматических событий 27 апреля 2017 года<sup>5</sup>, социал-демократы (Социал-демократический союз Македонии, СДСМ) в коалиции с несколькими албанскими партиями сформировали новое правительство. На волне популярности, завоеванной им во время скандала с прослушиванием телефонных разговоров, которое

он раскрыл с помощью так называемых «аудиобомб», Зоран Заев стал новым премьер-министром. Его правительство выдвинуло новый девиз – «Жизнь для всех». Однако вместо того чтобы «освободить» государство и оправдать ожидания народа, правительство почти сразу же обратилось к «решению» неурегулированных внешнеполитических проблем с Болгарией и Грецией. Некоторые считают, что для этого были две причины. Во-первых, Заев взял на себя обязательство перед международным сообществом сделать все возможное для содействия интеграции страны в НАТО в обмен на их открытую поддержку. Во-вторых, правительству слабого государства легче добиться членства в НАТО, чем обеспечить благополучие и оправдать ожидания своих граждан.

Иностранные наблюдатели рассматривают подписание 17 июня 2018 года так называемого Преспанского соглашения<sup>6</sup> между Скопье и Афинами об изменении названия страны как третью «историю успеха». Двух премьер-министров – Зорана Заева и Алексиса Ципраса – даже упоминали в числе потенциальных кандидатов на Нобелевскую премию мира<sup>7</sup>. Группа из более чем 40 видных зарубежных ученых сразу же приветствовала соглашение в открытом письме. По их мнению, соглашение было не просто историческим, а заслуживающим величайшего уважения и неукоснительного исполнения. В то же время критиков соглашения с обеих сторон обвиняли в консерватизме и экстремизме<sup>8</sup>. Другая группа из более чем семидесяти видных македонских и зарубежных ученых, включая всемирно известного писателя Милана Кундеру, внимательно изучив и проанализировав все возможные политические, социальные и правовые последствия исполнения соглашения, подготовила письмо с предупреждением о преждевременности необоснованного оптимизма. К сожалению, все основные западные СМИ отказались его публиковать, поэтому в конце концов оно появилось на цифровом портале с ограниченным международным охватом<sup>9</sup>.

## *Путь к Преспе<sup>10</sup> сквозь туман: пролог к соглашению*

Краткое описание того, каким образом было заключено Преспанское соглашение, необходимо для понимания последующих событий, которые привели к сегодняшнему глубокому конституционному и политическому кризису в Республике Македония. Как сказал Данте, дорога в ад вымощена благими намерениями. День подписания был солнечным, и катера доставили македонскую делегацию в маленький порт, где высокопоставленные лица уже были готовы приветствовать ожидаемую победу. По совпадению, это был день рождения Специального представителя ООН Мэтью Немеца. Затем группа переехала на македонскую сторону озера, чтобы отпраздновать это событие за обедом. Обстановка казалась идиллической, и лишь немногие участники проявляли осторожность и призывали отложить празднование. В тот же вечер специальная полиция применила шоковые бомбы и слезоточивый газ против мирных протестующих перед зданием парламента в Скопье. СМИ, как по команде, обвинили протестующих в насильственных действиях<sup>11</sup>. День, который был признан историческим, ознаменовал собой начало длинного списка нарушений верховенства права и демократических принципов в целях продвижения процесса изменения названия и геополитической повестки дня. Профессор Оксфордского университета Джеймс Петтифер утверждал, что переговоры, приведшие к соглашению, носили принудительный характер и были направлены на получение краткосрочной выгоды ценой усиления региональной нестабильности<sup>12</sup>.

После десятилетий официального посредничества ООН под руководством Немеца казалось, что за несколько месяцев до церемонии подписания обе стороны сделали огромный рывок вперед к прямым двусторонним переговорам между министрами иностранных дел и двумя премьер-министрами. Однако общая картина, представленная общественности обеих стран, кажется, больше напоминала армрестлинг, особенно между министрами иностранных дел Николой Димитровым и Никосом Кодзиасом. С другой стороны, сообщения о встречах



между премьер-министрами и особенно интервью Зорана Заева создают впечатление того, что переговоры были теплыми, дружественными и почти душевными. Какие-либо «красные линии» (то есть защиту национальных интересов) македонская сторона не упоминала. В интервью греческому телевидению Заев обратился к общественности Греции, недвусмысленно заявив, что он воздерживается от мышления в категориях «красных линий» и предпочитает верить в линии, ведущие к выходу из положения<sup>13</sup>. Согласие с новым названием государства с соблюдением принципа *erga omnes* (в переводе с латинского – «относительно всех»), влекущим последствия для внутреннего правового и политического устройства, а также с необходимостью изменения Конституции означало отказ Македонии от двух наиболее важных принципиальных позиций страны в вопросе о названии. Тем самым Преспанское соглашение фактически разрушило негласный общественный и политический консенсус относительно «красных линий» в этом вопросе.

Общество держали в неведении. Практически никакой официальной информации о ходе переговоров не было. Новости приходили только из греческих СМИ, и они оказались правдой. Правительственные чиновники повторяли одно и то же: «мы не можем раскрывать какие-либо детали, чтобы не поставить под угрозу деликатный процесс и его конечный успех». Предложение будущего названия страны «Илинден-Македония», которое, как утверждалось, было согласовано премьер-министрами во время саммита ЕС-Западные Балканы в Софии<sup>14</sup>, служило политическим барометром для проверки реакции общественности. Это также была уловка с целью заставить оппозицию занять патриотическую позицию, а затем выразить несогласие с названием «Илинден-Македония» и тем самым раскрыть свою истинную позицию. Однако как только Ципрас вернулся домой, греческая сторона обнаружила в понятии Илиндена «ирредентистские претензии»<sup>15</sup>, и, что еще хуже для македонской стороны, Заев не смог ни сформировать политический консенсус, ни создать

атмосферу политического сотрудничества в отношениях с оппозицией и президентом республики<sup>16</sup>.

Особенно напряженными для общественности были несколько дней, предшествовавших 17 июня, когда за считанные минуты атмосфера резко накалилась. В результате утечки текст соглашения (оригинал которого был составлен на английском языке) был опубликован греческой ежедневной утренней газетой «Кафимерини» (*Καθημερινή*), а затем был переведен и опубликован в Македонии<sup>17</sup>. 20-страничный документ шокировал македонскую общественность. В период между подписанием соглашения и консультативным референдумом, состоявшимся 30 сентября 2018 года, был проведен ряд опросов общественного мнения. Возможно, они были опубликованы для того, чтобы формировать общественное мнение, а не изучать его. Это стало очевидным после того как стали известны результаты референдума, которые опровергли прогнозы проправительственных СМИ и PR-агентств, утверждавших, что соглашение будет одобрено. Правительство сосредоточило внимание на вопросе о явке на референдум, но некоторые из опросов указали еще на один интересный момент: очень немногие граждане действительно прочитали текст соглашения – всего 3%, согласно опросу базирующейся в Скопье MCIC, проведенному в августе 2018 года. Согласно этому исследованию граждане, ответившие, что они знакомы с содержанием и положениями соглашения, – более 84% – получили информацию опосредованно. В ответ на вопрос о том, где респонденты нашли необходимую информацию, подавляющее большинство (73%) назвали СМИ, затем социальные сети (почти 14%), а также родственников и друзей (около 6%)<sup>18</sup>. Принимая во внимание, что новое правительство не смогло освободить медиапространство от политического контроля, и тот факт, что ряд популярных телевизионных ток-шоу финансировались (и до сих пор финансируются) иностранными агентствами (в основном USAID, но и некоторыми европейскими посольствами)<sup>19</sup>, кампания в поддержку соглашения велась интенсивно и непрерывно еще до назна-

чения референдума. Несмотря на это в последующие месяцы недоверие только усиливалось.

Некоторые из наиболее известных профессоров международного права, такие как Фрэнсис А. Бойл и Ричард Фальк, заняли критическую позицию по отношению к соглашению. В комментарии для СМИ Бойл заявил: «Греция и Македония могли бы договориться о взаимоприемлемом названии и без подписания Македонией 20-страничного соглашения, в основном разработанного Государственным департаментом США. Даже специалисту по международному праву потребовалось бы немало времени для того, чтобы разобраться в нем и понять, какими будут последствия для Македонии. Как же македонцы могут знать, за что они голосуют? Как мы, американцы, говорим, македонцы получают “кота в мешке”, если проголосуют за это соглашение на предстоящем референдуме. Американцы, пытаясь заставить людей принять соглашение, никогда не заботились о конституционных требованиях»<sup>20</sup>. По его мнению, ученым следует изучить постановление Постоянной палаты международного правосудия об аннексии Германией Австрии в 1938 году. Аннексия была признана незаконной, так как нарушила Версальский договор, лишив Австрию политической и экономической независимости в интересах Германии. Это можно рассматривать как исторический аналог ситуации, складывающейся в результате подписания Преспанского соглашения – в данном случае в интересах НАТО в контексте новой «холодной войны».

Ратификация Преспанского соглашения македонским парламентом так и не была завершена. 20 июня правящая коалиция без дебатов по существу поддержала его большинством голосов (69 из 120, оппозиция за него не голосовала). Президент Георгий Иванов отказался промульгировать Закон о ратификации, заявив, что «соглашение не имеет конституционного основания и не ратифицировано в соответствии с требованиями Конституции»<sup>21</sup>. Несмотря на неоднократное положительное голосование в парламенте, Иванов использовал свое право вето и так и не подписал закон, без чего со-

глашение остается не более чем юридической фикцией. Однако правительство продолжило свои усилия, призвав к проведению консультативного референдума, что стало еще одним серьезным нарушением национального законодательства и Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов Венецианской комиссии. Три жалобы, направленные в Конституционный суд, были без труда отклонены, что позволило продолжить подготовку референдума.

### *Преспанское соглашение: критический взгляд*

Спешка, в которой развивался «преспанский процесс», говорит сама за себя. Соглашение стало кульминацией стремления Запада создать «историю успеха», продать ее публике<sup>22</sup> и положить конец затянувшемуся спору о названии страны. В результате была заключена асимметричная сделка, в которой все обязательства возлагались на более слабую сторону, а всеми правами пользовалась более сильная. Соответственно, политическая риторика существенно отличалась. Ципрас открыто говорил не о бесприигрышной ситуации, а о том, что его правительство достигло большего, чем могло когда-либо ожидать, в то время как Заев пытался доказать, что цена была высокой, но сделка стоила того: это было лучшее возможное соглашение в сложившихся обстоятельствах, и Македония должна была принять греческий ультиматум, чтобы продолжить движение в НАТО и ЕС. На протяжении всего процесса Заев говорил о «второй независимости», «подтверждении существования государства раз и навсегда» и «получении места на кадастровой карте», что впервые в истории сделает Республику Македония реальным государством<sup>23</sup>.

Помимо политической кампании, сопровождавшей весь процесс, наблюдалось резкое расхождение в публичных дискуссиях в национальных и международных СМИ. Состав македонской группы экспертов оставался неизвестным, в то время как в Греции публиковались мнения представителей академических и интеллектуальных кругов, в том числе зару-

бежных ученых, участвовавших в разработке и анализе соглашения<sup>24</sup>. Несмотря на призывы общественности обнародовать свою позицию, македонская Академия наук и искусств воздержалась от критики соглашения и поддержала правительство. Единственная дискуссия с участием ученых и экспертов состоялась 11 сентября во время официальной кампании по подготовке референдума. Участвовать можно было только по приглашению, и не все ученые были приглашены выступить с докладами. Приглашения было тайно распространены среди членов академического сообщества и содержали ссылку на необходимость позитивного толкования соглашения в целях подготовки предстоящего изменения Конституции и полного исполнения соглашения<sup>25</sup>. Таким образом, вместо призыва к критическому анализу была создана площадка для одобрения соглашения. Единственной научной организацией, организовавшей открытые дебаты, был философский факультет Университета имени св. Кирилла и Мефодия. Дебаты состоялись вопреки давлению на деканат и профессоров<sup>26</sup>.

Хотя до настоящего времени не было опубликовано ни одно серьезное научное исследование, в публичных комментариях, как представляется, акцент был сделан на политических последствиях и желательности урегулирования спора. Однако лишь немногие комментарии посвящены тщательному анализу длинного и сложного текста соглашения. Одной из немногих ученых, взявших на себя труд проанализировать 45-страничный текст на македонском языке и его будущие последствия, стала профессор конституционного права Гордана Сильяновска-Давкова<sup>27</sup>. Альтернативную точку зрения высказал в своем блоге специализирующийся на конституционном праве юрист Светомир Шкарич, изменивший свою прежнюю позицию, которую он изложил будучи ответственным редактором опубликованного в 2008 году фундаментального издания о споре вокруг названия страны<sup>28</sup>.

Соглашение состоит из преамбулы и трех частей. Первая часть включает восемь статей, посвященных названию

страны и смежным вопросам. Вторая посвящена стратегическому партнерству, третья – «урегулированию споров», затем следуют «заключительные положения». Официальное название документа, как уже отмечалось, довольно амбициозное, предполагающее комплексное решение. Однако в нем даже не упоминается проблема названия страны, зато содержится отсылка к (будущему) стратегическому партнерству. Интересно, что в то время как в резолюции ООН говорится об одном разногласии, в соглашении использована форма множественного числа – «разногласия». Чтобы объяснить, почему и как это произошло, потребовался бы более обширный анализ. В настоящей статье мы сосредоточимся только на самом документе, его спорном содержании, а также преднамеренных и непреднамеренных последствиях.

Название и содержание соглашения, очевидно, сформулированы таким образом, чтобы заменить предшествовавшие резолюции ООН, а также Временное соглашение 1995 года (то есть документ, с тех пор регулировавший двусторонние отношения). Как ни странно, в соглашении не упоминается решение Международного суда ООН, который в 2011 году постановил, что Греческая Республика, наложив вето на приглашение на Бухарестский саммит 2008 года, которое НАТО собиралась направить Бывшей югославской республике Македония, нарушила статью 11 Временного соглашения. В конечном счете обе стороны согласились признать обязательную юрисдикцию Международного суда при разрешении споров, которые могут возникнуть в процессе реализации соглашения. Остается неясным, как можно верить тому, что Греция подчинится будущим вердиктам Международного суда, если она не подчинилась предыдущему. Ответ прост: Преспанское соглашение настолько асимметрично, что оно не оставляет возможности привлечь Грецию к суду. Все обязательства тщательно сформулированы и относятся исключительно ко «второй стороне», которая остается неназванной на протяжении всего текста соглашения. Сильяновска-Давкова подчеркивает, что «окончательное соглашение является соглашением

об «урегулировании разногласий»», однако разногласия относительно названия страны трансформировались в разногласия и переговоры по македонской истории, македонской идентичности, македонскому языку, культуре, образованию, политической и правовой системе, Конституции и правам и свободам человека. Это предполагает внесение изменений в Конституцию, то есть закрепление в ней нового названия страны и связанных с ним атрибутов. Соглашение регулирует порядок, сроки и надзор за реализацией всех решений, касающихся правовой и политической системы «второй стороны»<sup>29</sup>. При знакомстве с текстом документа нельзя сразу не заметить, что он не представляет собой компромисс или соглашение между равноправными сторонами. Спор никогда не был симметричным, поэтому компромисс – это просто эвфемизм, прикрывающий скрытый в тексте дисбаланс сил. Сравнение с Давидом и Голиафом остается точным<sup>30</sup>. Исследования проблем мира и урегулирования конфликтов свидетельствуют о том, что компромисс – не самый желательный и не самый эффективный способ урегулирования или смягчения конфликта или спора. Но даже если он представляется единственным возможным решением, должна быть уверенность в том, что ни одна из сторон не навязала другой свою волю<sup>31</sup>. Большинство наблюдателей закрывают глаза на тот факт, что под внешним давлением находились обе стороны. Есть серьезные основания полагать, что настоящих авторов соглашения не следует искать среди местных экспертов или представителей элиты<sup>32</sup>.

В преамбуле перечислены соответствующие международные документы, в том числе Устав ООН, а также многочисленные принципы и цели, такие как недопустимость вмешательства во внутренние дела. Однако содержание следующего за этим текста соглашения свидетельствует об обратном, так как дает Греции право непосредственно вмешиваться во внутренние дела «второй стороны», включая разработку Конституции, историю, культуру, национальность, язык и многое другое. Регулирование таких вопросов двусторонним международным соглашением – небывалый прецедент в со-

временном международном праве. Ссылаться на международное право, чтобы создать прецедент, выходящий за рамки и противоречащий международному праву и практике, мягко говоря, цинично и лицемерно<sup>33</sup>. Предполагается, что это двустороннее соглашение имеет большую юридическую силу, чем императивные нормы международного права (*jus cogens*), вытекающие из Устава ООН и других международных документов, которые гарантируют право любого суверенного государства на политическую независимость. Резолюции ООН, установившие временное название «Бывшая югославская республика Македония», и Временное соглашение фактически признавали за македонской стороной больше суверенных прав, в том числе на использование ее конституционного названия и на самоопределение, чем Преспанское соглашение. К примеру, в настоящее время государство признано под своим конституционным названием более чем 135 из 190 государств-членов ООН, включая некоторых постоянных членов Совета Безопасности ООН. В греческих СМИ министр иностранных дел неоднократно заявлял, что Греция в результате переговоров одержала победу и что соседняя страна никогда больше не будет называться Македонией<sup>34</sup>.

Примеры вмешательства многочисленны. Так, в статье 1 (3)(а) говорится, что официальным конституционным названием «второй стороны» будет Республика Северная Македония и что оно будет использоваться *erga omnes*. Обе стороны, подписавшие документ, игнорируют тот факт, что название государства является неотъемлемым атрибутом его правосубъектности и в силу этого, *stricto sensu*, представляет собой присущее суверенитету неотъемлемое право. Ни одно другое государство или международное образование не имеет права вмешиваться в этот вопрос. Как утверждают видные юристы-международники, «представляется, что в международном праве или практике нет никаких оснований» для греческого требования о том, чтобы Македония изменила свое название, и «утверждения, что право использовать это название должно принадлежать исключительно Греции»<sup>35</sup>. Но еще важнее по-



нимание принципа *erga omnes*. Согласно Британской энциклопедии, в международном праве существует «категория обязательств *erga omnes*, которые применяются ко всем государствам. В то время как при обычных обязательствах государство-нарушитель несет ответственность перед конкретными заинтересованными государствами (например, другими участниками нарушенного договора), при нарушении обязательств *erga omnes* все государства являются заинтересованными сторонами и могут принять соответствующие ответные меры»<sup>36</sup>. Требование Греции о применении нового названия *erga omnes* не ново и не удивляет, но принятие этого условия македонской стороной – поступок уникальный и довольно опрометчивый, так как никто толком не понимает, как двустороннее соглашение может накладывать обязательства на третьи стороны, которых этот вопрос не касается. Некоторые эксперты справедливо отмечают, что данный правовой принцип в основном применяется в имущественном и общем международном праве<sup>37</sup>. Его объем и сущность не ясны в контексте дискуссии о названии страны, особенно если учесть формулировки Преспанского соглашения, которое составлено на смеси дипломатического, политического и юридического языков. По словам Лозаноской, «проблему еще больше усугубляет настоятельное требование применения правового принципа *erga omnes*, корни которого, согласно греческому праву, вытекают из наследственного права. *Erga omnes* как правовой институт действительно существует в международном публичном праве. [...] Принимая во внимание различия в последствиях и применении этого правового института, название государства не может представлять собой обязательство, вытекающее из принципа *erga omnes* как института международного публичного права в силу существа данного вопроса. Получается, что принцип *erga omnes* в македонско-греческом споре вытекает из права наследования. В этом контексте мы должны спросить, о каком наследстве, то есть о какой собственности, идет речь. И может ли это служить основанием для требования изменить название существующего государ-

ства, у которого есть свои границы, правовая и политическая системы?»<sup>38</sup>.

Сторонники соглашения в Республике Македония в основном настаивают на том, что в статье 7 закреплено «достижение», а именно – в определении гражданства и языка используется понятие «македонский»<sup>39</sup>. Это представляется отчаянной попыткой найти хотя бы одно (предположительно благоприятное) положение, гарантирующее «македонскость» государства, его основного населения, языка и культуры, пренебрегая при этом всей полнотой документа. В самом деле, необходимо более внимательно рассмотреть статью 1, так как она прямо противоречит преамбуле, в которой признаются принципы невмешательства во внутренние дела государства и добрососедских отношений в соответствии с Уставом ООН и Хельсинкским заключительным актом 1975 года. В то же время соглашение предусматривает полную реструктуризацию и реорганизацию внутреннего устройства суверенного государства, начиная с Конституции, изменения названий государственных учреждений, символов, валюты, истории, культуры, торговых кодексов и так далее<sup>40</sup>. Иными словами, даже если статья 7 и представляется уступкой греческой стороны, она представляет собой вспомогательное положение, которое конкретизирует положения статьи 1 и пунктов, в которых содержатся ссылки на статью 7 и которые связаны с ней. Лозаноска права, утверждая, что статья 7 не может быть прочитана, понята или осуществлена без учета статьи 1 *in toto*.

Александра Гжуркова также представила углубленный анализ статьи 1, который подтверждает, что соглашение решающим образом повлияет на все аспекты правовой, политической, культурной, языковой и общественной жизни в Республике Македония<sup>41</sup>. Она успешно опровергает ложные аргументы правительства, пытающегося доказать свои успехи в ходе переговорного процесса, в особенности – утверждение о том, что оно сохранило македонский язык. Этот вопрос никогда не поднимался в документах ООН и не был предметом межгосударственных соглашений. Как лингвист, она анализи-

рует будущую лингвистическую акробатику с названием македонского народа, особенно в некоторых скандинавских и германских языках (по-немецки Nordmazedonier, по-датски и по-шведски Nordmakedonsk/a). Это не просто гипотетическая возможность. В западных и англоязычных СМИ уже есть многочисленные примеры того, когда начинают писать и говорить о Северной Македонии и северных македонцах, даже не дождавшись итогов референдума или окончательной ратификации соглашения<sup>42</sup>. Это особенно расстраивает поколения, которые в течение последних 27 лет мучительно пытались объяснить сотрудникам различных паспортных служб и консульств, откуда они прибыли. Особенно щекотливый вопрос, который не только не решен, но еще больше запутан, это вопрос о правах македонского меньшинства на севере Греции, которое, как было задокументировано различными международными органами, подвергается дискриминации со стороны греческого государства. Однако, возможно, наиболее важная и опасная проблема – это проблема цензуры и самоцензуры в условиях, когда исторические исследования и образование передаются под надзор межправительственной комиссии, как это предусмотрено Преспанским соглашением.

Для многих, в том числе для автора данной статьи, конституционный суверенитет, то есть право на политическое самоопределение, существенно нарушается требованием не только конституционных изменений, но и пересмотра преамбулы Конституции, отсылающей к историческим традициям (Крушевская республика, просуществовавшая десять дней в 1903 году, и Антифашистское собрание по народному освобождению Македонии 1944–1945 годов). Ключевое положение соглашения, противоречащее международному праву (то есть *ius cogens*, когда речь идет о самоопределении), – статья 1(3)(g), которая предусматривает, что принятие положений соглашения посредством внутренней процедуры будет «обязывающим и необратимым, влекущим за собой внесение поправок в Конституцию». Сильяновска-Давкова справедливо отмечает, что «крайне необычно, чтобы двустороннее согла-

шение обладало властью связывать руки будущим авторам Конституции»<sup>43</sup>.

Как и в любом другом суверенном государстве, существуют строго определенные субъекты, которые могут инициировать пересмотр Конституции. В Республике Македония это – правительство, президент республики, 30 депутатов или 150 000 граждан. Ни одно государство не может навязать постановку этого вопроса, инициировать изменение Конституции и тем более определять его сроки. Кроме того, в соответствии с соглашением, как только «вторая сторона» завершит пересмотр Конституции, греческий парламент незамедлительно ратифицирует соглашение (статья 4 (f)) и, таким образом, будет иметь окончательное право голоса. Один из аспектов проблемы – неопределенность относительно того, будет ли «первая» сторона («Греческая Республика», то есть правительство Ципраса) удовлетворена конституционными поправками и сможет ли набрать необходимое большинство (три пятых) для ратификации соглашения, непопулярного не только у греческой оппозиции, но и у некоторых партнеров по правящей коалиции. Но намного важнее следующий аспект: действительно ли суверенитет исходит от македонских граждан и принадлежит им, как это предусмотрено статьей 2 Конституции? Македонская сторона, подписавшая соглашение (министр и правительство), согласилась поставить государство, которое они представляют, в зависимость от политической воли представителей другого государства. На момент подписания соглашения теоретически никто не мог знать точного содержания конституционных поправок, так как не было ни обсуждений, ни консенсуса, ни даже консультаций с общественностью и оппозицией<sup>44</sup>. Кроме того, до 17 июня 2018 года все политические партии соглашались с одним постулатом: никто не согласится с изменением Конституции ради изменения названия страны. Соглашаясь вести себя как колония, «вторая сторона» взяла на себя обязательство проинформировать «первую» сторону о завершении всех необходимых процедур.

В итоге данное соглашение – это не что иное, как навязывание двусторонним соглашением своего рода неизменяемого положения, что ведет к принятию навязанной извне Конституции (*constitution octroyée*), то есть к пересмотру Конституции, навязанному большинству людей без их согласия<sup>45</sup>. Строго говоря, для «полного согласия» потребуется, чтобы большинство населения дало согласие на новую версию Конституции посредством формальной процедуры. Развитие положений Конституции всегда возможно, но оно должно осуществляться «обдуманно образом на основе консенсуса и в тех случаях, когда основополагающая идентичность страны не подвергается угрозе»<sup>46</sup>. Как справедливо отметил президент Иванов, это конституционный вопрос, и у Заева и его сторонников, находящихся под иностранным влиянием, нет никакого юридического мандата на изменение Конституции подписью одного лица. Давным-давно Цицерон утверждал, что конституция в смысле основ республики не может происходить из умозрения одного человека, но лишь из разума многих людей, действующих на протяжении веков, а не в пределах одного поколения<sup>47</sup>. Следует также упомянуть статью 28 Декларации прав человека и гражданина, приложенной к Конституции Франции 1793 года, согласно которой «народ всегда имеет право пересматривать, реформировать и изменять свою конституцию. Одно поколение не может подчинять будущие поколения своим законам». Считается, что конституции призваны провозглашать определенные ценности высшими, неподвластными временному политическому большинству<sup>48</sup>.

*Сопутствующий ущерб Преспанского соглашения: под  
руинами верховенства права*

Преспанское соглашение – не первый случай, когда верховенство права приносится в жертву «высшим» соображениям (как правило, миру и стабильности или, что еще лучше, – обеспечению «стабильности», стабильности авторитарного режима)<sup>49</sup>. После вооруженного конфликта 2001 года

в конституцию Македонии были внесены изменения с целью умерить требования албанского меньшинства. В результате внедрения формулы разделения властей была серьезно деформирована парламентская система, изначально предусмотренная основным законом страны. Поправки были разработаны международными строителями государственности (посланниками ЕС и США и их экспертами), в то время как македонские депутаты просто должны были подчиниться и продолжить формальный процесс в парламенте. Затем во время скандала с прослушиванием телефонных разговоров и после «красочной революции» политический кризис 2015–2016 годов вновь был урегулирован внеконституционным путем на основе так называемого Пржинского соглашения, которое внесло в Избирательный кодекс явно неконституционные изменения. Конституционный суд хранил молчание, ведя себя не как юридический орган, а как политический субъект, настроенный на сотрудничество.

С юридической точки зрения Преспанское соглашение было инициативой международных кругов, с самого начала обреченной на провал. В своем дискурсе относительно Македонии западные внешнеполитические деятели возродили старую советскую брежневскую «доктрину ограниченного суверенитета» государств-клиентов<sup>50</sup>.

Хуже того, на любые выступления и критику с позиций законности сразу стали навешивать ярлыки антизападничества, пророссийскости и так далее. Одним словом, противников соглашения обвинили в ретроградном подходе, губительном для светлого евроатлантического будущего страны и региона. Некоторые видные ученые и интеллектуалы открыто жаловались и даже выступали за то, чтобы документ не толковался с юридической точки зрения: спор о названии страны, с их точки зрения, является политическим вопросом, а его юридическое толкование вело бы к пренебрежению не только конституционными и правовыми последствиями выполнения соглашения, но и основным принципом верховенства права и конституционализмом как таковым.

Из очень длинного перечня нарушений процессуальных и материальных норм избирательного законодательства автор для краткости выделит лишь несколько наиболее очевидных.

— Соглашение противоречит статье 118 Конституции Республики Македония, которая гласит: «Международные договоры, ратифицированные в соответствии с Конституцией, являются частью внутреннего правопорядка и не могут быть изменены законом». Это означает, что международные соглашения не стоят выше Конституции, и Конституция не может быть изменена посредством международного соглашения.

— Ратификация соглашения не соответствовала принципу верховенства права (статья 8), поскольку для такого соглашения не было конституционной основы. Избранная процедура является нарушением Закона о заключении, ратификации и выполнении международных соглашений с точки зрения как ненадлежащего инициатора, так и процедуры. В конституционной системе Македонии, когда речь идет о заключении международных соглашений, президент республики – *primus*, а правительство – *secundus*.

— Неоднократно был нарушен Кодекс поведения македонского парламента: проект Закона о ратификации соглашения был направлен в парламентскую Комиссию по европейским вопросам (злоупотребление так называемым «европейским флагом»), а не в Комиссию по иностранным делам. Это было сделано для того, чтобы обойти вторую комиссию, председателем которой является представитель оппозиции. Закон о ратификации недействителен также по той причине, что в нем не определены конституционные основания для его принятия, причины ратификации и не была проведена оценка финансовых затрат на осуществление закона (все это противоречит статье 188 Кодекса).

— Парламент принял Закон о ратификации простым большинством голосов, несмотря на то, что соглашение предполагает изменение Конституции и названия государства; закон был принят лишь 69 головами при отсутствии оппозиции.

— Парламент объявил о проведении референдума, не имея на то конституционных или законных оснований, так как Закон о ратификации соглашения не был промульгирован и, следовательно, не был опубликован в Официальном бюллетене. Он был и остается ничем иным, как юридической фикцией;

— Решение парламента о проведении референдума не может иметь силу по ряду причин, подробно перечисленных в жалобе, направленной в Конституционный суд политической партией «Левица». Профессор Димитар Апасиев, в частности, подчеркнул, что решение парламента является неполным, так как в нем отсутствуют семь формальных элементов, предусмотренных Законом о референдуме; вынесение данного вопроса на референдум носило манипулятивный и предвзятый характер, что противоречит закону и Своду рекомендуемых норм при проведении референдумов Венецианской Комиссии<sup>51</sup>; парламент не определил тип референдума (обязательный или консультативный, предшествующий или последующий); Конституция Македонии не регулирует проведение консультативных референдумов, так как статья 73 прямо определяет, что принятое на референдуме решение является обязательным и считается принятым при условии, что в голосовании приняли участие более половины от общего числа избирателей (50%+ 1)<sup>52</sup>.

— Кампания по проведению референдума сама по себе была проблемной. Вместо того чтобы проводить чисто информационную кампанию правительство открыто участвовало в кампании в пользу «За», исполь-



зуя для этого бюджетные средства и ресурсы. Во время своих ежедневных встреч с гражданами министры правительства и премьер-министр публично выступали в поддержку голосования «За». Медийное пространство было полностью «оккупировано» проправительственными экспертами, видеосюжетами и так далее. Для продвижения других вариантов («Нет» и «Бойкот») оставались только социальные сети. К числу наиболее позорных примеров кампании относятся публичный призыв Заева к политической коррупции, поощрение частных предпринимателей к «подстрекательству» своих сотрудников принять участие в голосовании<sup>53</sup>, запугивание, использование военных для создания видеообращения, в котором Заев у памятника в Крушеве выступает как главнокомандующий и так далее. Также необычайно активно участвовало международное сообщество. Помимо послов западных стран, в агитации (включая рекламные щиты и плакаты с изображениями детей под лозунгом «представь будущее») принимала участие европейская делегация.

Список нарушений европейских стандартов и национального законодательства, устанавливающего нормы проведения референдумов, бесконечен (включая день голосования и вброс бюллетеней). Еще до того, как стали известны результаты, правительство огласило «план Б»: начать пересмотр Конституции независимо от мнения народа. К сожалению, миссия наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ, похоже, пропустила или преуменьшила нарушения закона и прав человека. Предварительные выводы гласят, что референдум проводился беспристрастно и основные свободы соблюдались на протяжении всей кампании<sup>54</sup>.

*Последствия референдума: vox populi, который не имеет значения*

В соглашении референдум упомянут как факультативный вариант для «второй стороны». Призыв к проведению консультативного референдума продемонстрировал незащищенность и страх правительства перед провалом, поэтому референдум фактически стал не более чем очень дорогим опросом общественного мнения. Вопрос был сформулирован так: «Выступаете ли вы за вступление в Европейский Союз и НАТО путем принятия соглашения между Республикой Македония и Греческой республикой?». Обещание членства в НАТО и ЕС было попыткой подсластить то, что могло быть воспринято как горькая пилюля, и разрешить спорный вопрос о названии страны «через заднюю дверь». Ответить простым «да» или «нет» было невозможно из-за трех переменных и восьми возможных комбинаций в ответе. В вопросе отсутствовала формальная, содержательная и иерархическая логика, требуемая Сводом рекомендуемых норм при проведении референдумов Венецианской комиссии. С самого начала (то есть на следующий день после того как парламент опубликовал уведомление) основная линия правительственной кампании, открыто поддержанной многочисленными иностранными чиновниками и высокопоставленными лицами, некоторые из которых посетили страну лично<sup>55</sup>, заключалась в том, что референдум должен стать успешным. Для этой цели оппонентов очерняли и запугивали. Например, член Академии наук Македонии, профессор уголовного права Владо Камбовски утверждал, что за организацию бойкота референдума будут преследовать как за участие в преступной деятельности.

Столкнувшись с такой недемократической и даже угрожающей атмосферой – отсутствием равенства возможностей для всех сторон, открытым использованием государственных средств в агитационных целях, ограничением свободы избирателей формировать свое мнение<sup>56</sup>, – граждане самоорганизовались в горизонтальное движение «Я бойкотирую». С учетом национальных нормативных актов и сложившегося контекста широко распространилось мнение о том, что наиболее

разумной и эффективной стратегией провала референдума будет бойкот<sup>57</sup>.

Формальным инициатором референдума был парламент, поэтому правительство не имело права проводить кампанию за счет бюджетных средств. Согласно Закону о референдуме, Венецианскому кодексу и Пржинскому соглашению, это – явное нарушение законности. В нарушение Избирательного кодекса, регулирующего некоторые аспекты проведения референдумов, правительство продлило продолжительность кампании на 20 дней (с 1 августа до 28 сентября, вместо 10 сентября). Македонское законодательство запрещает финансировать кампанию во время проведения референдума за счет иностранных средств или из государственного бюджета, но государственные чиновники доминировали буквально во всех средствах массовой информации, активно выступавших за ратификацию соглашения.

В результате референдум оказался смесью очень дорогого опроса общественного мнения и реалити-шоу, предназначенного прежде всего для международной общественности. Явка составила всего 37%. Это свидетельствует о том, что граждане в значительной степени понимали, что правительство в своих действиях не собиралось опираться на итоги голосования, поскольку оно уже заявило о своей решимости продолжать выполнение соглашения независимо от результатов референдума. Столь масштабный отказ от участия в референдуме представляет собой «массовое сознательное непризнание» соглашения. Голосование граждан было призвано аннулировать результаты референдума 1991 года о независимости<sup>58</sup> и предоставить правящей элите своего рода политическую легитимность для предстоящего изменения Конституции «раз и навсегда», как того требовала греческая сторона. Несмотря на бесконечные попытки правительства превратить поражение в победу путем подсчета и сравнения количества голосов с теми, которые были получены на различных парламентских, местных или президентских выборах, по чисто юридической логике референдум не состоялся – результат, под-

твержденный в официальном отчете Государственной избирательной комиссии. Движение «Бойкот» делегитимировало правительство. Премьер-министр уже публично признал, что, играя со своим народом, «поставил ва-банк». Он проиграл референдум, но международное сообщество продолжало поддерживать его, используя политический оксюморон и утверждая, что соглашение получило широкую народную поддержку, несмотря на то что явка была очень низкой. Две недели спустя правительство приступило к пересмотру Конституции, и на втором этапе данного процесса 19 октября ему удалось обеспечить большинство в две трети голосов. Однако этот процесс не был демократическим, так как оппозиционных депутатов подкупали, запугивали или шантажировали, чтобы они присоединились к парламентскому большинству. Однако международные СМИ проявили больше интереса к предполагаемому вмешательству России, чем к подрыву демократии и деятельности посла США. Одним из редких объективных наблюдателей стал лидер греческой политической партии «Народное единство» Панайотис Лафазанис, сравнивший отношение западных держав к людям и референдумам в двух странах: «Точно так же, как и на референдуме 2015 года в Греции, им удалось устроить еще одну “ночь длинных ножей”, оргию шантажа и давления, чтобы получить голоса “за” и набрать магическое число в 80 парламентариев»<sup>59</sup>. По его словам, «настоящие хозяева Греции и Македонии – двух стран, ставших своего рода протекторатами США и НАТО, – это послы США. Кроме того, невозможно длительное время обеспечивать выполнение соглашений, опираясь исключительно на подписи подверженных коррупции и давлению правительств и парламентов и руководствуясь своими корыстными интересами: для соглашений нужен народ»<sup>60</sup>. Греческий профессор Ставрос Маврудеас в своем телевизионном интервью пришел к аналогичному выводу. По его словам, соглашение не принесет никакой пользы ни стране, ни региону. Оно было навязано обеим странам США и ЕС. Лидеры и правительства двух стран, по его мнению, очень подневольные,

очень слабые, не возражали против соглашения, а значит, оно искусственное и призвано не обеспечить стабильность, дружбу и мир в регионе, а сохранить регион в сфере интересов Запада и потенциально в стане противников России. С другой стороны, такое соглашение обостряет напряженность в регионе и националистические тенденции в обеих странах. Запад оказывает крайне сильное давление, что напоминает вмешательство во внутреннюю политику, практиковавшееся в колониальную эпоху<sup>61</sup>.

Преспанский процесс не был посвящен урегулированию споров. Это была часть геополитической силовой игры, балканская шахматная доска НАТО. Длившийся много лет спор о названии страны больше нельзя было терпеть. США явно были заинтересованы в том, чтобы Македония так или иначе вступила в НАТО.

### *Путь вперед: вместо заключения*

На момент завершения данной статьи неопределенности и неуверенности было намного больше, чем можно было ожидать при подготовке и подписании Преспанского соглашения. Вопрос о названии страны не решен и будет оставаться открытой раной в течение очень долгого времени, потому что македонское общество сильно травмировано. Международные центры силы, как всегда, предпочитают быстрые решения и не думают о последствиях, с которыми потом придется жить местным жителям. Пойдя по неверному пути в попытке урегулировать спор, международные посредники во главе с Мэтью Нимицем руководствовались принципами, идущими вразрез с декларированной международным сообществом политикой, предполагающей укрепление верховенства права на Западных Балканах, и фактически нарушающими международное право и Конституцию.

В случае полной ратификации и реализации Преспанское соглашение будет восприниматься как компромисс, навязанный македонским гражданам, за который они заплатили

чрезвычайно высокую цену. К этому случаю полностью подходят слова Дага Хаммаршельда: «Я твердо убежден в том, что любой результат, купленный ценой компромисса с принципами и идеалами организации [ООН], будь то уступка силе, пренебрежение правосудием, пренебрежение общими интересами или презрение к правам человека, достается слишком высокой ценой. Это происходит потому, что компромисс с принципами и целями организации ослабляет ее, что представляет собой определенную потерю для будущего, которая не может быть оправдана немедленным достижением каких-либо преимуществ»<sup>62</sup>.

Еще больше иронии в том, что Преспанское соглашение представляет собой типичную балканскую сделку по крайней мере по трем причинам. Во-первых, под предлогом урегулирования «спора государств о названии» сделка регулирует архетипические проблемы – идентичности, языка, культуры и истории. Так как одна из сторон превосходит по силе и влиятельности другую, она заставила ее принять греческий миф о преемственности, отказавшись от альтернативного балканского мифа о преемственности. Таким образом, сделка выходит за рамки резолюций ООН и посреднических полномочий Нимица. Во-вторых, сделка была подготовлена и навязана западными державами, исходя из их собственных геополитических интересов на Балканах, в то время как местные элиты оказались лишь исполнителями воли внешних заинтересованных сторон. В-третьих, характерно для Балканского региона и то, как весь этот процесс осуществляется. В обеих странах принесено в жертву верховенство права, существуют политическая коррупция и «черные» фонды, подкуп средств массовой информации и гражданского общества, чтобы те способствовали распространению пропаганды, и так далее. Преспанский процесс выявил неприятную правду об управлении международными конфликтами на периферии Европы и синдроме зависимости местных элит. Вместо того чтобы преодолеть затяжной спор и националистические тенденции с обеих сторон, он уже привел в обеих странах к про-

тивоположному результату. Вместо того чтобы обратить внимание на реальные проблемы граждан, он отбросил оба общества назад к порочному кругу конфликта идентичности, который будет не только тлеть дальше, но и отвлекать от внутренней политической и экономической борьбы.

Провал референдума 30 сентября и то, как 19 октября было обеспечено большинство в две трети голосов, свидетельствуют о том, что воля народа была полностью проигнорирована. Остается неясным, каким образом правительство намерено обеспечить действие соглашения и соответствующих правовых норм, не прибегая к мерам принуждения. Слабое македонское государство еще более ослабло, а не усилилось. Даже немедленное вступление в НАТО не сможет компенсировать глубокое недоверие в обществе и политических кругах, реабилитацию преступников ради пересмотра Конституции и окончательное прекращение действия принципа верховенства права (в той мере, в которой оно имело место). Международные наблюдатели проявили прагматизм и заботились только о «более широкой картине» евроатлантизма, не обращая внимания на новый потенциал для будущего внутреннего разрушения и региональной дестабилизации.

## ***Примечания***

---

<sup>1</sup> Тем, кто интересуется спором, мы можем посоветовать, в частности, следующие основные академические работы: *The Name Issue Revisited. An Anthology of Academic Articles* / M. Dzuvalakovska Casule (ed.). – Skopje, 2012; *The Name Issue – Greece and Macedonia* / S. Shkaric, D. Apasiev, V. Patchev (eds.). – Skopje, 2009. URL: [https://www.academia.edu/2592095/THE\\_NAME\\_ISSUE\\_-\\_Greece\\_and\\_Macedonia](https://www.academia.edu/2592095/THE_NAME_ISSUE_-_Greece_and_Macedonia).

<sup>2</sup> См.: Устав Организации Объединенных Наций. Ст. 4. URL: <https://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-ii/index.html>.

<sup>3</sup> См.: Janev I. Legal Aspects of the Use of a Provisional Name for Macedonia in the United Nations System // *American Journal of International Law*. 1999. No. 1. P. 155.

<sup>4</sup> Vankovska B. The EU Integration as Security Discourse: The Curious Case of the Republic of Macedonia // *Heinrich Boell Stiftung Magazine for SEE Agenda*. 2011. No. 5. URL: [http://www.boell.rs/downloads/Agenda\\_5\\_Engl.pdf](http://www.boell.rs/downloads/Agenda_5_Engl.pdf).

<sup>5</sup> 27 апреля 2017 года после более чем двух месяцев мирных уличных демонстраций протестующие пошли на штурм здания парламента Македонии в ответ на избрание нового

спикера, так как его избрание нарушило Конституцию и устав парламента. Поводом для массовых протестов стала так называемая Тиранская платформа – список требований, выдвинутых в январе 2017 года лидерами албанских партий в качестве условия формирования нового правительства. В столкновениях 27 апреля участвовали группа протестующих и несколько депутатов. Среди пострадавших был и будущий премьер-министр Заев. Суд над участниками протестов и их организаторами еще продолжается, но обвинения против оппозиционных депутатов послужили разменной монетой: в конце 2018 года их амнистия помогла Заеву обеспечить большинство в две трети голосов, необходимое для изменения Конституции. См. также: Marusic S.J. Macedonia Moves Forward With Amnesty Law // Balkan Insight. 2018. 13 December. URL: <https://balkaninsight.com/2018/12/13/macedonia-amnesty-law-moves-forward-12-13-2018/>.

<sup>6</sup> Полное название: «Окончательное соглашение об урегулировании разногласий, описываемых в резолюциях 817 (1993) и 845 (1993) Совета Безопасности ООН, прекращении действия Временного соглашения 1995 года и установлении стратегического партнерства между сторонами». По практическим соображениям мы называем его Преспанским соглашением. Это название имеет и другое символическое значение: Рамочное соглашение 2001 года, положившее конец межэтническому конфликту, обычно называют Охридским соглашением, так как переговоры проходили у Охридского озера. Озеро Преспа находится недалеко от Охридского озера за горой Галичица, и сейчас известно как место, где еще одно соглашение, возможно, положило конец длительному спору между Грецией и Македонией.

<sup>7</sup> Первым упомянул Нобелевскую премию мира член Международной кризисной группы Эдвард П. Джоозеф в статье, опубликованной еще до подписания соглашения. См.: Alexis Tsipras Deserves the Nobel Peace Prize // Foreign Policy. 2018. 15 June. URL: <https://foreignpolicy.com/2018/06/15/alexis-tsipras-deserves-the-nobel-peace-prize/>. Через несколько месяцев в средствах массовой информации был уже целый ряд публикаций, выражавших такое мнение. См. например: Gotev G. Tsipras and Zaev reportedly in the running for Nobel Peace Prize // Euractiv. 2018. 3 October. URL: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/tsipras-and-zaev-reportedly-in-the-running-for-nobel-peace-prize/>.

<sup>8</sup> См.: Historic deal on shared Macedonian identity must be honoured // The Guardian. 2018. 20 July. URL: <https://www.theguardian.com/global/2018/jul/20/historic-deal-on-shared-macedonian-identity-must-be-honoured>.

<sup>9</sup> Letter to the Editor: Academics Take Issue With Prespa Agreement // Balkan Insider. 2018. 29 August. URL: <https://www.balkaninsider.com/letter-to-the-editor-academics-take-issue-with-prespa-agreement/#menu-main-slide>.

<sup>10</sup> Соглашение было подписано в деревне Нивичи (по-гречески – Псарадес) на озере Преспа на греческой стороне границы, но македонская общественность обычно называет его Преспанским соглашением.

<sup>11</sup> Автор статьи была среди протестующих и стала свидетельницей жестокого силового разгона. Некоторые участники «цветной революции» свидетельствовали, что он был беспрецедентным, не похожим на то, что они видели во время режима Груевского и массовых протестов в 2015 году. См.: Апасиев: Учествував на сите протести на „шарените“, но не се секавам на солзавци и шок-бомби!? // Ekonomski.mk. 2018. 18 June. URL:



---

<https://ekonomski.mk/apasiev-uchestvuvav-na-site-protesti-na-sharenite-no-ne-se-sekjavam-na-solzavci-i-shok-bombi/>.

<sup>12</sup> См.: Велевски М. Интервью с Джеймсом Петтифером, Македонија се става во вазалска положба кон Грција // Nova Makedonija. 2018. 7 July. URL: <https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/македонија-се-става-во-вазалска-полож>.

<sup>13</sup> В интервью греческому телеканалу Alpha TV 8 января 2018 года Зоран Заев метафорически напомнил о мифологическом лабиринте и Минотавре, сравнив себя с Тесеем, а своего партнера по переговорам с Ариадной. URL: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=3&v=xsrZJ4vBSsY](https://www.youtube.com/watch?time_continue=3&v=xsrZJ4vBSsY).

<sup>14</sup> См.: Zaev Cites Agreement with Greeks on "Ilinden Macedonia" Name // RadioFreeEurope/RadioLiberty. 2018. 19 May. URL: <https://www.rferl.org/a/macedonia-zaev-greece-name-dispute-ilinden/29237627.html>.

<sup>15</sup> Илинден (День Святого Илии, 2 августа) – напоминание о македонском восстании 1903 года против Османской империи, охватившем в том числе и территории, принадлежащие сейчас Греции. Восстание привело к созданию македонскими повстанцами Республики Крушево, продержавшейся десять дней. В тот же день в 1944 году состоялась Антифашистская ассамблея за национальное освобождение Македонии. Ее решения имеют историческое и конституционное значение для права македонцев на национальное и политическое самоопределение. Впрочем, предложение об «Илинден-Македонии» было воспринято общественностью как неудачная шутка и вскоре стало просто барометром, в том числе и для власти.

<sup>16</sup> Помимо призывов к парламентской оппозиции, накануне заключения Преспанского соглашения кабинет президента Иванова выступил с официальным заявлением, в котором призвал премьер-министра Заева и правительство представить предложение о проведении переговоров на конституционной основе, проект соглашения и мнения делегации в переговорном процессе – с тем чтобы обеспечить более широкий консенсус по вопросу о названии. Этот призыв не был услышан. См.: Ivanov calls for a national consensus on the name // Република English. 2018. June 2018. URL: <https://archive.english.republika.mk/ivanov-calls-for-a-national-consensus-on-the-name/>.

<sup>17</sup> См.: Agreement. Final Agreement for the Settlement of the Differences as Described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership between the Partners. The full transcript of the Greece-FYROM deal // Ekathimerini.com. 2018. 12 June. URL: <http://s.kathimerini.gr/resources/article-files/symfwnia-aggliko-keimeno.pdf>. Два дня спустя, 14 июня 2018 г., Македонские СМИ опубликовали авторизованный перевод текста. URL: <https://www.mkd.mk/makedonija/politika/celosen-transkript-od-dogovorot-megju-makedonija-i-grcija>.

<sup>18</sup> См.: Macedonian Center for International Cooperation (MCIC). Referendum 2018: Public Opinion Poll in Macedonia. August 2018. P. 7-8. URL: <http://www.mcims.mk/images/docs/2018/referendum-2018-public-opinion-poll-in-macedonia.pdf>.

<sup>19</sup> Например, популярное ток-шоу «Топ-тема – а твоей стороне» («Топ тема на ваша страна») на телеканале «Телма» официально финансируется USAID. URL: <https://www.usaid.gov/north-macedonia/news-information/press-releases/top-tema-your-side>.

exemplifies-journey-toward-self. То же самое относится и к нескольким другим телевизионным проектам на телеканалах «Сител» («Детектор») и 5 ТВ («Само вистина»).

<sup>20</sup> Американски професор по право: Договорот со Грција ви е мачка во вреќа // Off.net.mk. 2018. 28 July. URL: <https://off.net.mk/lokalno/razno/dogovorot-so-grcija-vi-e-machka-vo-vrekja>.

<sup>21</sup> Ivanov fails to sign law ratifying name agreement // European Western Balkans. 2018. 26 June. URL: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/06/26/ivanov-fails-sign-law-ratifying-name-agreement/>.

<sup>22</sup> Влиятелен интелектуал, бившиот министер на странските работи професор Любомир Фрчкоски, упорно отстаивавшиот конституционен назив, изменил своја точка на гледиште и заявил, дека основната проблематика за власта ќе биде «продажба на негово базово електорат». См.: Фрчкоски: Се е решено освен продажбата на договорот на својата база // Plusinfo. 2016. 8 June. URL: <https://plusinfo.mk/фрчкоски-се-е-решено-освен-продажба>.

<sup>23</sup> До потпишувањето на договорот Заев неоднократно делал слични изјави. См.: Заев: Со договор за името на Македонија добива имотен лист, ќе впишеме во катастар Република Македонија // Фокус. 2018. 11 May. URL: <https://fokus.mk/zaev-so-dogovor-za-imeto-makedonija-dobiva-imoten-list-ke-vpisheme-vo-katastar-republika-makedonija>. Во својот изјав во Денот на Независността тој заявил, дека предстоят референдум ќе биде гласањето за втора независност. См.: Премиерот Заев на Денот на независност: Нашата генерација со глас на референдумот ќе го оствари сонот на генерацијата што ја изгласа независноста од 1991, да обезбеди сигурна, мирна и стабилна - Европска Македонија // Официјален веб-сајт на Владата на Република Македонија. URL: <http://vlada.mk/?q=node/15417&ln=en-gb>.

<sup>24</sup> Еште во февруари 2018 година македонските медиуми забележувале, дека Грција, во отлик од Македонија, умело користи свој интелектуален потенцијал. См.: Фотофиниш од преговорите. Грчките преговарачи се судии, дипломати, професори... кој е нашиот експертски тим? // МКД. 2018. 22 February. URL: <https://www.mkd.mk/Македонија/политика / grchkite-pregovarachi-se-sudii-diplomati-profesori-koj-e-nashiot-expertski-tim>.

<sup>25</sup> Називот на дискусијата – «Преспанскиот договор: меѓународно значење и неговите последици за евроатлантската интеграција на Република Македонија» – се однесува на веќе формулираниот прашање за референдумот. Освен тоа, во позивот веќе било наведено: договорот треба да биде трајен, бидејќи «неговите услови не поставуваат под притисок националната идентичност на македонскиот народ, македонскиот јазик и култура».

<sup>26</sup> Дискусиите на темата «Договорот меѓу Грција и «втората страна»: јазикот на Пандори или излез од лабиринтот» се одржаа на 3 септември. Тие беа отворени за научна заедница и широка јавност. Главните изјавници беа професори по право, социологија, конституционално право, педагогика и политологија. Некои од изјавите можат да се најдат по адреса: <https://antropol.mk/2018/09/08/dogovorot-megu-grcija-i-vtorata-strana-pandorina-kutija-ili-izlez-od-lavirintot/>.

<sup>27</sup> См.: Сиљановска Давкова Г. За «Преспанскиот договор» и пошироко // Нова Македонија. URL: <https://www.novamakedonija.com.mk/wp-content/uploads/2018/10/3A-„ПРЕСПАНСКИОТ-ДОГОВОР“-И-ПОШИРОКО.pdf>.

<sup>28</sup> Една од неговите последни статии, во отлик од книгите и многуте глави, написани во претходните децетилетия, Светомир Шкарич започнува со такво тврдење: «Конституционен назив не е определен». См.: Шкарич С. Без Договорот со Грција, Македонија и натаму ќе остане без државно име на меѓународен план // Република. 2018. 22 August.

URL: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-08-22-08-12-53>. Позиция автора в его публикации 2008 года контрастирует с его же комментарием: «Республика Македония должна в одиночку бороться за свое имя! Никто не сможет помочь стране в этом вопросе так, как она может помочь себе сама. Македония имеет на это силы, и международное право на ее стороне». См.: Shkaric S. ICG Composition and Proposal for "Slavic Transcription" of the name // Shkaric/Asasiev/Patchev (eds.). Op. cit. P. 334.

<sup>29</sup> См.: Сильановска Давкова Г. Op. cit. P. 2

<sup>30</sup> См.: Vankovska B. David vs. Goliath: The Macedonian Position(s) in the So-called "Name Dispute" with Greece // Südosteuropa. 2010. No. 3. P. 436-467.

<sup>31</sup> См.: Galtung J. Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend Method). – United Nations Disaster Management Training Programme, s.l. 2000. P. 10. URL: [https://www.transcend.org/pctrcluj2004/TRANSCEND\\_manual.pdf](https://www.transcend.org/pctrcluj2004/TRANSCEND_manual.pdf).

<sup>32</sup> По словам британского профессора Василиса Фускаса, «Соглашение было подписано в Пентагоне и Берлине, и как таковое оно служит прежде всего интересам США и Германии. В обеих странах – Греции и Македонии – я поддерживаю ту часть общественности, которая признает эту реальность, а именно, геополитические и культурные мотивы НАТО и возглавляемой Германией Европы выдать Россию с Балкан. [...] Имперские державы никогда не решают проблемы. Они только создают их. Посмотрите, с точки зрения безопасности: выиграла ли Греция от членства в НАТО? Нет. [...] Выиграла ли Греция от членства в ЕС и еврозоне? Совсем наоборот, как вы знаете! [...] Когда немецкая политика жесткой экономики и дисциплины начнет вредить македонскому народу, Заев, возможно, уже не будет у власти. Заев пришел, чтобы привести свою страну в НАТО и Европу, у него нет политической программы. Он сделает это, а затем уйдет – когда македонцы поймут, насколько бесполезно ожидать безопасности от НАТО и процветания от ЕС». См.: Преспанскиот договор е зготвен во Пентагон. Интервју со Василис Фоускас // Нова Македонија. 2018. 13 July. URL: <https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/politika/преспанскиот-договор-е-зготвен-во-пен>. Джеймс Петтифер считает, что «20-страничное соглашение [...] выглядит так, как будто написано неизвестным младшим оперативником в исследовательском центре, не особенно известном исследованиями балканской ситуации». См.: Pettifer J. Should Albanians Support or Use the New Name? // Illyria. 2018. 27 June. URL: <http://illyriapress.com/should-albanians-support-or-use-the-new-name/>.

<sup>33</sup> См.: Сильановска Давкова Г. Op. cit. P. 4.

<sup>34</sup> См.: Косијас: Грција е победник во преговорите за името, соседната земја веќе никој нема да ја вика Македонија // Курир. 2018. 9 September. URL: <https://kurir.mk/makedonija/vesti/kodzijas-grcija-e-pobednik-vo-pregovorite-za-imeto-sosednata-zemja-vekje-nikoj-nema-da-ja-vika-makedonija/>.

<sup>35</sup> Henkin L., Pugh R.C., Schachter O., Smit H. International Law: Cases and Materials. Third edition. – St. Paul, MN, 1993. P. 253. См. также: Messina F. The ICJ and the Macedonian Dispute // Cambridge Journal of International and Comparative Law. 2012. No. 1. P. 189.

<sup>36</sup> См. Encyclopædia Britannica. URL: <https://www.britannica.com/topic/international-law/Custom#ref794940>.

<sup>37</sup> См.: Lozanoska J. Macedonia: erga omnes – dominus? // Transconflict. 2012. 10 July. URL: <http://www.transconflict.com/2012/07/macedonia-erga-omnes-dominus-107/>.

- <sup>38</sup> Лозаноска Ј. Неопходноста од јавен простор и дебата и Договорот за името // Република. 2018. 19 September. URL: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-09-19-09-41-16>.
- <sup>39</sup> См.: Шкарик: Договорот од Преспа е добар, уставните промени се најчувствителни // Фокус. 2018. 21 July. URL: <https://fokus.mk/shkarik-dogovorot-od-prespa-e-dobar-ustavnite-promeni-se-najchuvstvitelni/>. См. Также: Колозова К. За «Македонштината» и Република Македонија // CivilMedia. 2018. 5 September. URL: <https://civilmedia.mk/za-makedonshtinata-i-republika-makedonija/>.
- <sup>40</sup> К примеру, в статье 1(3)d предусматривается, что термины «Македония» и «македонский» «имеют значение, указанное в статье 7 настоящего соглашения».
- <sup>41</sup> См.: Ѓуркова А. Спогодбата за решавање на спорот за името како упатство за автоцензура // Република. 2018. 25 September. URL: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-09-25-08-29-42>.
- <sup>42</sup> Один из последних примеров – объявление Гарвардского университета о зачислении студентов, где уже используется название «Северная Македония». URL: <https://www.timeshighereducation.com/unijobs/listing/112997/pierre-keller-visiting-professorship/>.
- <sup>43</sup> См.: Сильановска Давкова Г. Оp. cit. P. 14.
- <sup>44</sup> Впрочем, ходят слухи, что текст поправок был подготовлен греческой стороной еще до заключения соглашения, а с некоторыми македонскими юристами, специализирующимися на вопросах конституционного права, были проведены консультации – без ведома общенности.
- <sup>45</sup> См.: Janis M.W. Human Rights and Imposed Constitutions // Connecticut Law Review. 2005. No. 4.
- <sup>46</sup> Pettifer J. Оp. cit.
- <sup>47</sup> Cicero De re Publica, Book II, 1.
- <sup>48</sup> См.: Michelman F. Law's Republic // The Yale Law Journal. 1988. No. 8. P. 1501-1502.
- <sup>49</sup> Термин «стабилотократия» ввел канадский ученый Срджа Павлович для описания режима, в котором сохраняются недемократические практики, в то время как Запад закрывает на это глаза, одновременно проповедуя достоинства демократии и верховенства права. См.: Pavlović S. Montenegro's "stabilitocracy": The West's support of Đukanović is damaging the prospects of democratic change // The London School of Economic and Political Science (LSE) blog. 2016. 23 December. URL: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/12/23/montenegros-stabilitocracy-how-the-wests-support-of-djukanovic-is-damaging-the-prospects-of-democratic-change/>.
- <sup>50</sup> См.: Павловиќ С. Името е судбина // Нова Македонија. 2018. 10 October. URL: <https://www.novamakedonija.com.mk/mislenja/kolumni/nomen-est-omen-името-е-судбина>.
- <sup>51</sup> Вопрос в бюллетене для референдума был сформулирован так: «Выступаете ли вы за получение членства в Европейском Союзе и НАТО путем принятия соглашения между Республикой Македония и Греческой республикой?».
- <sup>52</sup> См.: Апасиев: „Собраниската Одлука за референдум не може правно да произведе дејство, бидејќи е против уставна“ // Antropol. 2018. 9 August. URL: <https://antropol.mk/2018/08/09/apasiev-sobraniskata-odluka-za-referendum-ne-moze-pravno-da-proizvede-dejstvo-bidejki-e-protiv-ustavna/>. С этой позицией согласна профессор Сильяновска. См.: Siljanovska: It's time for the Constitutional Court to gather strength and say

that the referendum question is unconstitutional, unclear and imprecise // Republika English. 2018. 4 September. URL: <http://archive.english.republika.mk/p203913/>.

<sup>53</sup> См.: PrimeMinister #Zaev caught on camera promising money to people that vote on the #namechange. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=syZeP\\_JrdjE](https://www.youtube.com/watch?v=syZeP_JrdjE).

<sup>54</sup> International Referendum Observation Mission. The former Yugoslav Republic of Macedonia, Referendum, 30 September 2018, Statement of Preliminary Findings and Conclusions. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/398210?download=true>.

<sup>55</sup> В список иностранных визитеров входили генеральный секретарь НАТО, канцлеры Германии и Австрии, еврокомиссары и другие. Каждый визит был истолкован как поддержка и поощрение евроатлантической интеграции Республики Македония.

<sup>56</sup> См.: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums. Strasbourg, 25 October 2018. P. 17-18. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e).

<sup>57</sup> В том, что касается кворума, это решение соответствует рекомендациям Венецианского свода рекомендуемых норм: «кворум явки (минимальный процент) означает, что в интересах противников предложения будет воздержаться, а не голосовать против. Например, если 48% избирателей выступают за то или иное предложение, 5% — против и 47% намерены воздержаться, то 5% противников достаточно не явиться на голосование, чтобы навязать свою точку зрения, хотя они и в меньшинстве. Кроме того, их неучастие в кампании может привести к увеличению числа воздержавшихся и, следовательно, вероятности того, что кворум не будет достигнут. Поощрение либо воздержания, либо навязывания точки зрения меньшинства вредно для демократии (пункт III.7.а). Более того, есть большой соблазн фальсифицировать явку перед лицом слабой оппозиции». Цит. по: Venice Commission, Code of Good Practice on Referendums. P. 23 (para. 51).

<sup>58</sup> Явка на референдуме 1991 года, когда Македония приняла решение о создании суверенного и независимого государства, превысила 75% (несмотря на бойкот со стороны этнических албанцев, которые занимали выжидательную позицию и надеялись на комплексное решение «албанского вопроса» на региональной основе). За независимость было отдано более 95% голосов. Инициаторы надеялись, что второй референдум в конечном итоге заменит выраженную волю народа, проголосовавшего за «независимое государство Македония», и вместо этого примет решение о «второй независимости» (по выражению премьер-министра) государства Северная Македония.

<sup>59</sup> Λαφαζάνης: Όργιο εκβιασμών, πιέσεων και εξαγορών για να περάσει η συμφωνία στην ΠΓΔΜ // Прώτο Θέμα. 2018. 20 October. URL: <https://www.protothema.gr/politics/article/831437/lafazanis-orgio-ekviasmon-pieseon-kai-exagoron-gia-na-perasei-i-sumfonia-stin-pgdm/>.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> См.: Interview with Stavros Mavroudeas // Press TV. 2018. 30 September. URL: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=6&v=LWZ3VAri\\_g4](https://www.youtube.com/watch?time_continue=6&v=LWZ3VAri_g4).

<sup>62</sup> Introduction to the Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 15 June 1959–15 June 1960. Цит. по: Gibson J.S. International Organizations, Constitutional Law, and Human Rights. – New York, 1991. P. XV.



## **Оспариваемый статус Косова: внутренние и внешние аспекты**

### *Введение*

17 февраля 2018 года Косово отметило десятую годовщину своей независимости. Но до сих пор самая молодая страна Европы все еще не стала членом ООН, ЕС или НАТО. Эти международные организации не относятся к ней как к государству, хотя ее институты признаны. Так как Косово признали не все государства-члены Совета Безопасности ООН, в частности, не признают его Россия и Китай, остается в силе резолюция Совета Безопасности ООН 1244, положившая конец конфликту в 1999 году, и продолжает работать миссия ООН в Косово (МООНК), хотя численность ее персонала значительно сокращена. Хотя Косово в настоящее время признано более чем 120 странами, оставшиеся пять не признающих его европейских государств (Испания, Греция, Кипр, Румыния и Словакия) препятствуют его вступлению в ЕС и не позволяют внести определенность в его европейские перспективы. К примеру, Косово – единственная страна в Большой Европе, которая не участвует в шенгенском безвизовом режиме. Со всем недавно комиссар ЕС по Европейской политике соседства и вопросам расширения Йоханнес Хан после встречи с премьер-министром Косова Рамушем Харадинаем в Приштине заявил, что шансы на предоставление гражданам Косова безвизового въезда в ЕС даже в 2020 году невелики. И это – после многолетних усилий и сотрудничества косовских институтов с Еврокомиссией в деле достижения необходимых контрольных показателей, установленных учреждениями ЕС для получения безвизового доступа в Европу.

Сообщается, что граждане Косово глубоко разочарованы институтами (местными, национальными и международными) и развитием событий в последние годы. Косовары считают, что у них нет никаких перспектив в будущем, их государственность оспаривается, а репутация их институтов подпорчена плохой работой. Неопределенность в отношении того, куда ведут переговоры с Сербией, возникшая после того как президент Косово Хашим Тачи заявил, что он готов рассмотреть вопрос о «корректировке границ» с Сербией, еще большее усилила недовольство многих, но в особенности самых молодых жителей, мечтающих покинуть страну. 29 сентября 2018 года в Приштине десятки тысяч человек протестовали против того, как в последнее время идут переговоры с Сербией, и против их ожидаемых результатов.

В настоящей статье рассматриваются недавние события в Косово и вокруг него, в частности, продолжающийся диалог между Белградом и Приштиной, его формат, проблемы и перспективы. Мы более детально рассмотрим, какие возможности есть у Косова с учетом его оспариваемой государственности, и возможные механизмы взаимодействия национальных и международных структур, которые позволили бы обеспечить их максимальную взаимодополняемость. В начале статьи представлен анализ конфликта. Затем рассматриваются основные современные внутренние и внешние проблемы, препятствующие утверждению государственности Косова. В заключение излагаются выводы и ключевые сообщения. Два весьма негативных сценария представлены исключительно как пища для размышлений.

### *Анализ конфликта*

После окончания войны в 1999 году Косово вступило в сложный период политической, экономической и социальной трансформации, который еще не закончился. К числу знаменательных событий в этом процессе относятся, в частности:



развертывание миссии ООН в Косово в соответствии с резолюцией 1244<sup>1</sup> СБ ООН в середине 1999 года; возобновление этнически мотивированного насилия в марте 2004 года; представление «плана Ахтисаари» (всеобъемлющего предложения по урегулированию вопроса о статусе Косово) в 2007 году<sup>2</sup>; провозглашение независимости Косово от Сербии 17 февраля 2008 года; принятие новой Конституции страны, разработанной Специальным посланником генерального секретаря ООН, бывшим президентом Финляндии Мартти Ахтисаари в июне 2008 года; принятие многочисленных законов; создание новых сербских муниципалитетов в Косово в рамках процесса децентрализации и начало диалога по нормализации отношений с Сербией при содействии ЕС.

Согласно данным последней переписи населения 2012 года, от участия в которой отказалось сербское население, составляющее большинство на севере Косова, население страны составляет 1,8 млн человек (без учета значительной диаспоры в Европе и США). Численность населения севера Косова оценивается в 50 тысяч человек. По своим размерам Косово не превышает 10 000 км<sup>2</sup>. Большинство его жителей – мусульмане (95%), 3,6% – католики и 1,5% – православные (в основном сербы и черногорцы).

После 1941 года бо́льшая часть Косова была включена в состав «Большой Албании». Большинство албанцев выступали за сохранение этого статуса и после войны. Косовские албанцы не горели желанием возвращаться в Югославию под власть Сербии, так как опасались того, что коммунистический режим не позволит им реализовать стремление к самоопределению<sup>3</sup>. Коммунистическая партия какое-то время поддерживала идею сохранения Косово в составе Албании, но Иосип Броз Тито (в то время – руководитель коммунистической партии, впоследствии ставший президентом Югославии) изменил эту позицию в надежде склонить сербов к коммунизму<sup>4</sup>.

В ноябре 1943 года Антифашистский совет по национальному освобождению Югославии принял решение о со-

здании федеративного государства под названием Югославия, в котором «южные славяне» жили бы в шести входящих в состав федерации республик. Косово не упоминалось. В ответ на это решение совещание 49 коммунистов из Албании, Черногории, Косово и Сербии приняло резолюцию, призывавшую к объединению Косово с Албанией после войны. Югославское коммунистическое руководство тут же отвергло эту резолюцию и впоследствии продемонстрировало свое недоверие к косовским албанцам и их политическим целям. В 1945 году Коммунистическая партия Югославии учредила Региональный народный совет Косова, среди 142 членов которого было всего 33 албанца. Собравшись в Призрене, совет проголосовал за вхождение Косово в состав Сербии<sup>5</sup>. В результате Косово стало провинцией (краем) Республики Сербия. В свете этой новой политической ситуации его судьба оказалась в руках местных сербских политиков и руководителей, а также сербских и югославских служб безопасности. Последующие 20 лет ознаменовались самыми жесткими притеснениями косовских албанцев, которые, по мнению властей, проявляли нелояльность, сохраняя приверженность неприемлемым сепаратистским политическим идеям, таким как присоединение к Албании.

К 1968 году, отчасти из-за студенческих протестов в Косово (как и по всей Европе), статус края в конституционных рамках Сербии был повышен. Косово получило собственную Конституцию. Его парламент получил право принимать законы. Были созданы Верховный суд и албаноязычный университет в Приштине. Албанский язык стал официальным, а в качестве национального символа был разрешен албанский флаг. По Конституции Югославии 1974 года Косово было фактически приравнено к другим югославским республикам, включая равное представительство в федеральных центральных учреждениях, создание собственного коммерческого банка и возможность вступать в двусторонние отношения. Это означало, что в соответствии с международным правом Косово

соответствовало всем конституционным критериям государства. С 1974 по 1981 год благосостояние жителей Косова значительно выросло благодаря конституционным реформам, из которых наиболее заметными были реформы в области образования. К 1979 году в приштинском университете обучалось около 47 000 студентов. Однако несмотря на реформы, по сравнению с другими союзными республиками Югославии Косово оставалось относительно слабо развитым в социально-экономическом плане.

В период, предшествовавший 1989 году, тогдашний президент Сербии Слободан Милошевич неустанно «защищал» косовских сербов. Он не остановился перед тем, чтобы заставить депутатов парламента под давлением проголосовать за изменение Конституции 1974 года на фоне барражировавших над столицей Косово Приштиной военных самолетов и вертолетов, в то время как улицы города были полны солдат, введенных с единственной целью – лишить Косово автономии. В марте 1989 года Косово вернулось под власть Сербии.

В 1991 году, когда начался распад Югославии и Словения первой из входивших в ее состав республик провозгласила независимость, Совет министров ЕС поручил арбитражной комиссии Роберта Бадинтера предоставить юридические консультации мирной конференции по Югославии. Комиссия рассматривала Косово не как самостоятельный субъект федерации, а как часть Сербии. В результате на протяжении 1990-х годов Косово оставалось под властью сербских институтов, пока в 1998 году не разразился вооруженный конфликт.

В июне 1999 года, после интервенции НАТО, согласно резолюции СБ ООН 1244 в Косово была развернута МООНК. Перед миссией была поставлена задача управления территорией Косова. С этой целью во главе с ООН была создана временная гражданская администрация, которая должна была способствовать развитию автономии Косово. Кроме того, миссия должна была осуществлять надзор за передачей полно-

мочий от временных институтов Косово институтам, которые должны были быть созданы в результате политического урегулирования.

### *Нескончаемый кризис*

Одной из ключевых особенностей процесса государственного строительства в Косово было формирование многоэтнического общества. Сильное влияние на этот процесс оказали основные международные игроки в стране и регионе, а именно ЕС, США и ООН. Это предполагало децентрализацию власти и укрепление местного самоуправления, а также защиту меньшинств, в частности, посредством сохранения культурного и религиозного наследия, языка и самоуправления. Хотя в основе такой политики международного сообщества в значительной степени лежали соображения необходимости урегулирования и предотвращения этнополитических конфликтов, важным мотивирующим фактором было также стремление повысить качество государственных услуг, предоставляемых гражданам на всей территории Косова, и укрепить местное самоуправление в формирующейся стране. Одной из ключевых политических проблем последних лет, несомненно, была интеграция косовских сербов в новый институционально-политический ландшафт страны посредством децентрализации, развития местного самоуправления и предоставления услуг. Полная этнополитическая интеграция и социально-экономическое развитие в Косово, а также продвижение к интеграции в ЕС, по-прежнему зависят от усиления децентрализации и защиты прав меньшинств.

17 февраля 2008 года парламент Косово провозгласил независимость, а 15 июня того же года на основе плана Ахтисаари была принята Конституция Республики Косово. После обретения независимости в Косово было создано международное гражданское управление (*International Civilian Office – ICO*), которому было поручено осуществлять надзор за осу-

ществлением плана Ахтисаари. Косовские сербы – крупнейшее этническое меньшинство – не принимали участие ни в одном из вышеупомянутых процессов и не участвовали в работе таких институтов, как парламент и правительство, хотя за ними были зарезервированные места, гарантированные Конституцией республики. В 2010 году впервые с 2001 года косовские сербы приняли участие в демократических парламентских выборах, организованных косовскими институтами. Сербы, проживающие в центре и на юге Косово, пришли на избирательные участки и в основном поддержали созданную незадолго до этого Либеральную партию, несмотря на ее слабую программу по вопросам интеграции, политическую и экономическую повестку дня. Однако сербы, живущие на севере Косово, остаются вне демократических процессов, организуемых косовскими властями. Только в ноябре 2013 года они приняли участие в местных выборах.

В силу того, что косовские сербы не признают суверенитет Косова, как и собственно Сербия, которая в соответствии со своей Конституцией<sup>6</sup> считает Косово своей территорией, Приштина не контролирует северные муниципалитеты, включая Северную Митровицу. В качестве поставщиков услуг и политических представителей граждан здесь выступают поддерживаемые Сербией параллельные структуры. Наличие параллельных структур и неспособность центральных учреждений и международных организаций взять под свой контроль и гарантировать порядок и верховенство права на севере Косова сделали спорную северную территорию главным предметом продолжающегося диалога между Косово и Сербией, а в последнее время и между президентами двух стран.

В марте 2011 года в развитие сентябрьской резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2010 года<sup>7</sup> начался технический диалог, в основном касавшийся вопросов северных территорий Косова. Было достигнуто несколько соглашений по вопросам, касающимся кадастровых записей, таможенных печатей, свободы передвижения, университетских дипломов, регистра-

ции актов гражданского состояния, регионального представительства и комплексного управления границами. Однако большинство из них стороны не соблюдали. В настоящее время как технический диалог, так и последовавший за ним диалог на высоком уровне с участием премьер-министров и президентов Косова и Сербии осуществляются при содействии ЕС через бюро Высокого представителя по вопросам общей внешней политики и политики в области безопасности.

19 апреля 2013 года премьер-министры Приштины и Белграда достигли соглашения. Брюссельское соглашение 2013 года, или Первое соглашение о принципах, регулирующих нормализацию отношений<sup>8</sup>, как оно называется в официальных документах ЕС, почти все участники переговоров охарактеризовали как историческое. Принципы, на основе которых был построен переговорный процесс, включали такие положения как: «сближение сторон с ЕС; решения, которые преюдицировали бы статус Косово, не обсуждались; согласованная политика в отношении прессы; ни один вопрос не считается согласованным до тех пор, пока не будет достигнуто согласие по всем вопросам; управление процессом и установление повестки дня со стороны ЕС»<sup>9</sup>. В документе четко указано, что основным предметом соглашения, достигнутого Косово и Сербией, является спорная северная территория Косова. Три основных вопроса, которых касается документ, – государственные структуры: полиция, судебная система и отдельная Ассоциация муниципалитетов для северных районов, населенных в основном сербами. Отсутствие транспарентности в ходе переговоров на высоком уровне породило у населения Косова, в частности, у населения его северных районов, скептицизм. В публичном дискурсе политиков и государств-членов ЕС обсуждалась тема нормализации отношений между Косово и Сербией, а не внутренние вопросы в Косово, такие как спорные северные территории. Смягчение территориального конфликта на севере Косова и надлежащее обращение с общинами (в частности, с сербской общиной) –

ключ к долгосрочному решению проблемы обеспечения стабильности<sup>10</sup>.

В настоящее время основной вызывающий споры элемент Брюссельского соглашения – создание ассоциации муниципалитетов с сербским большинством (включая также муниципалитеты, созданные недавно в процессе децентрализации, как это предусматривалось планом Ахтисаари). Оппозиционные партии Косова выразили серьезную обеспокоенность планами создания ассоциации, полагая, что этот шаг приведет к созданию двухэтнического государства и к дезинтеграции общества и общин, а не к интеграции и созданию желаемого многоэтнического общества. После обращения оппозиционных партий в Конституционный суд соглашение было признано частично неконституционным<sup>11</sup>. Данное постановление укрепило позиции оппозиционеров. Опираясь на него, они могут и дальше выступать против Брюссельского соглашения и приведшего к нему диалога, а также мобилизовать массы на дальнейшие протесты.

Противодействие процессам, разработанным и осуществляемым международным сообществом, – не новое явление для Косова. Оппозиционные партии, в частности, движение «Самоопределение» (*Vetëvendosje*), продолжают выступать против плана Ахтисаари и переговоров с Сербией, так как считают, что они наносят ущерб полному суверенитету и целостности Косова. По словам лидера движения Альбина Курти, план Ахтисаари привел к децентрализации по этническому признаку, тем самым углубив в стране раскол между двумя этническими группами, которые должны сотрудничать в интересах развития страны<sup>12</sup>.

Однако проблемы, с которыми Косово столкнулось в последнее время, не исчерпываются вопросами создания ассоциации сербских муниципалитетов и «корректировки границ». Основные препятствия на пути развития и процветания Косова – коррупция и организованная преступность. Они также относятся к числу основных вопросов, через призму кото-

рых международное сообщество оценивает угрозы для мира и стабильности в Косово. В своих последних докладах ЕС приходит к выводу о том, что «коррупция широко распространена и остается проблемой, вызывающей озабоченность. Необходимы согласованные усилия для решения этой проблемы всеобъемлющим и стратегическим образом», «косовские власти должны более эффективно бороться с отмыванием денег, а соответствующее законодательство должно быть приведено в соответствие с нормами ЕС и международными стандартами»<sup>13</sup>.

### *Оспариваемый статус: внешние и внутренние аспекты*

Государственность Косова еще не достигла полной зрелости, но уже стала реальностью. Она соответствует требованиям Конвенции Монтевидео о правах и обязанностях государств и международного публичного права. Косово явно обладает признаками государства как субъекта международного права, перечисленными в Конвенции Монтевидео: постоянным населением, определенной территорией, правительством и способностью к вступлению в отношения с другими государствами<sup>14</sup>. Основные препятствия на пути к его государственности – статус, оспариваемый собственными гражданами и сербским меньшинством, а также отсутствие всеобщего признания. На протяжении многих лет эти препятствия в своей совокупности ставили под угрозу стабильность не только страны, но и всего и без того хрупкого региона, который рискует попасть под еще большее влияние других геополитических субъектов, не обязательно разделяющих те же политические и правозащитные ценности, что Европа и другие демократические субъекты международной политики.

Действительно, исторический анализ государственности Косово не может быть полным без учета влияния «иностранного фактора». Косово — явно *sui generis*, уникальное



явление. Международное сообщество активно участвует в процессе принятия решений в Косово практически на ежедневной основе. Его присутствие прочно ощущается в политической, экономической и социальной жизни косоваров. Есть немало примеров того, как международное сообщество активно участвует в работе косовского парламента.

Хотя на первый взгляд Косово представляется полностью функционирующим независимым государством с демократическими институтами, существует огромное несоответствие между внешним впечатлением и реальностью. Институты не являются полностью независимыми. Они функционируют под пристальным наблюдением международного сообщества. Тем не менее, несмотря на трудности, Косово продвигается к вступлению в ЕС. При всей экономической слабости и политической нестабильности Косова его европейская перспектива неоднократно подтверждалась, начиная с саммита в Салониках в 2003 году. 27 октября 2015 года Косово подписало с ЕС Соглашение о стабилизации и ассоциации<sup>15</sup>, расчистившее путь к получению им статуса кандидата. С учетом того, что Косово не было признано пятью государствами-членами ЕС, подписание соглашения о стабилизации и ассоциации рассматривается как важное обязательство как Косова, так и ЕС по продвижению к интеграции.

Несмотря на усилия, направленные на децентрализацию предоставления государственных услуг и принятия решений, а также на обеспечение местного самоуправления сербской общины и соблюдение таких прав человека, как права на использование родного языка и участие в политической и общественной жизни, межэтнические отношения остаются плохими<sup>16</sup>.

Экономика Косово по-прежнему не может устойчиво развиваться. Уровень безработицы составляет более 36% и особенно высок среди молодежи, составляющей более половины населения<sup>17</sup>. Социально-экономическое положение продолжает ухудшаться. Помимо высокой безработицы, положе-

ние с такими услугами, как здравоохранение и образование, а также в области верховенства права оценивается жителями довольно критично<sup>18</sup>. С ликвидацией коррупции и организованной преступности дела обстоят ничуть не лучше. С 2013 года в особенности в молодежной среде нарастает вооруженный экстремизм. Около 300 человек стали участниками боевых действий за пределами Косова – либо в рядах «Исламского государства» в Сирии и Ираке, либо в различных про-российских группировках на востоке Украины, тем самым выведя Косово на второе место в Европе по числу боевиков на душу населения<sup>19</sup>. Отсутствие свободы передвижения и разобщенность между элитами и простыми гражданами делают нынешнюю картину еще более мрачной.

Наконец, отсутствие четкой стратегии и четко определенных целей со стороны международного сообщества и его нейтральное отношение к Косову не поддерживают переходные процессы. Для многих жителей Косова понятие нейтралитета в отношении статуса не имеет смысла и рассматривается и понимается как непризнание их статуса, а это означает, что международное сообщество стоит на стороне тех, кто не признает Косово. В сочетании с текущими процессами, в которых отсутствуют прозрачность, подотчетность, демократическое участие, инклюзивность и чувство национальной ответственности, все это создает опасность того, что местное население захочет эмигрировать или поддержит другие варианты, такие как объединение с Албанией.

### *Соображения и перспективы*

Как лучше всего укрепить государственность и в конечном итоге добиться членства в ООН – загадка для многих в Косово и вокруг него. Многие проблемы остаются нерешенными. Опыт прошлого – серьезное препятствие не только для нормализации нынешних отношений, но и для любых попыток

двигаться к общему представлению о будущем для косовских албанцев и сербов.

Конфликт продолжается в сфере государственного строительства (в Конституции закреплено, что Косово – многоэтническое государство), на общественном и политическом уровнях. Конфликт разжигают главным образом политические партии. Оппозиция недвусмысленно выражает свое недовольство правительством и правящими партиями в связи с такими решениями, как создание ассоциации сербских муниципалитетов и недавние переговоры между президентами Косова и Сербии об обмене территорией или корректировке границ (как они это называют). Организованная преступность и коррупция, а также отсутствие какого-либо реального экономического развития также среди основных тем в критическом дискурсе оппозиции.

Тем не менее, несмотря на то, что жители Косово и международные организации регулярно отмечают проблему коррупции, возникают вопросы относительно того, насколько этой цели привержены косовские власти и политические партии, а также насколько эффективно работает миссия ЕС по вопросам верховенства права (EULEX), когда речь идет о борьбе с коррупцией и организованной преступностью. Можно утверждать, что масштабы и структура коррупции еще недостаточно изучены<sup>20</sup>.

Очевидно, что уровни конфликтов в Косово различны, но в то же время они взаимосвязаны. Споры и разногласия между основными политическими партиями в Косово варьируются от разногласий по поводу обращения с различными общинами (позитивная дискриминация) до неудачной практики управления. И то, и другое, как утверждают оппозиция и критики, ведет к крайне дисфункциональному состоянию. Учитывая, что конфликт между косовскими албанцами и сербами находится на самом низком уровне с 1999 года, его, весьма вероятно, ожидает дальнейшая деэскалация, тем более что в последнее время все больше сербов поддерживают идею ин-

теграции в политическую, социальную и экономическую жизнь Косова.

Независимость Косова по-прежнему оспаривается частью международного сообщества, Сербией и сербской общиной в Косово. Отношения между Приштиной и Белградом, а также между албанской и сербской общинами в Косово остаются напряженными. Косовские сербы номинально остаются интегрированными в косовскую систему, но Белград контролирует их через политические и финансовые механизмы. Возвращение косовских сербов не увенчалось успехом, остались нерешенными многие дела о частной собственности. С сокращением международного присутствия и ростом напряженности растет страх перед возобновлением конфликта.

### *Взгляд в будущее: два (негативных) сценария*

#### *Сценарий первый: сохранение статус-кво*

Если статус-кво сохранится, то вряд ли к 2021 году нормализуются отношения между Косово и Сербией или будет урегулирован спор о статусе. При этом следует иметь в виду, что диалог между Косово и Сербией при содействии Высокого представителя ЕС продолжается уже десять лет. Стороны находятся на полпути к договоренности, оставляя вопрос о статусе на будущее. Тем не менее большинство соглашений, достигнутых в ходе переговоров, не получают необходимой политической поддержки и не выполняются. Несмотря на приверженность обеих сторон достижению прогресса, Сербия постоянно выступает против членства Косова в международных организациях, в то время как Косово продолжает игнорировать большинство параметров соглашения, касающегося северных муниципалитетов. В то же время ЕС переживает период неурядиц, омраченный проблемами, вызванными главным образом усилением правых партий, которые выступают за изменение иммиграционного законодательства, а также препятствуют процессу расширения ЕС.

«Брекзит» не помогает делу, провоцируя аналогичные антибрюссельские настроения в ряде государств-членов. Французское руководство не выполняет свои обещания укрепить Европу и направить ее в правильную сторону. Несмотря на большие перспективы, новому руководству Германии, тем не менее, приходится решать большинство проблем Старого света практически своими силами.

Мрачные политические перспективы ЕС оказывают влияние не только на Сербию и Косово, но и на весь регион. Македония и Албания начинают переговоры о вступлении в ЕС, но не продвигаются с желаемой скоростью, а Босния и Герцеговина с ее нынешним трехсторонним председательством из всех сил пытается сохранить свою целостность и избежать распада. Процесс интеграции Сербии в ЕС значительно отстает, главным образом из-за отсутствия политической приверженности выполнению условий разделов 24 (в основном – верховенство права) и 35 (Косово). Сербия продолжает рассматривать Косово как свою территорию и не намерена изменять свою Конституцию. Косово остается единственной страной в Европе, не имеющей с ЕС безвизового режима. Переговоры о его установлении не начинаются, так как пять не признавших его государств не меняют свою позицию относительно независимости Косово.

Все вышеперечисленное пагубно сказывается на внутренней ситуации как в Косово, так и в Сербии. Экономического развития нет, положение ухудшается. Правовые институты увековечивают культуру безнаказанности, не функционируют должным образом и послушны политическим властям, как и большинство средств массовой информации. Процветают коррупция и организованная преступность, а также различные виды вооруженного экстремизма и правых группировок. В обществе проявляются явные признаки дальнейшей радикализации. Большинство молодых людей мечтают уехать из своей страны и упорно изучают немецкий и английский языки, чтобы быстрее интегрироваться в Европе, особенно в Германии.

Косовские сербы по-прежнему не в полной мере принимают косовские институты и разочарованы институтами и политикой Белграда. Косовские албанцы, с другой стороны, в большей степени, чем раньше, готовы принять возможность объединения с Албанией. Эти настроения поощряются многочисленными совместными государственными мероприятиями, которые проводят Косово и Албания. Этому способствует и то обстоятельство, что косовары чувствуют себя изолированными от остальной Европы и не могут свободно передвигаться по ней. Признавая тупиковую ситуацию, президенты Косово и Сербии призывают возобновить переговоры о так называемом обмене территориями или корректировке границ, начатые в 2018 году, но из-за сильного местного и международного сопротивления этой идее переговоры в конечном итоге затухают.

### *Сценарий второй: обмен территориями или корректировка границ*

После многочисленных попыток Косово и Сербии при поддержке ЕС и остального международного сообщества найти решение спора о северных муниципалитетах, президент Косова Хашим Тачи и президент Сербии Александар Вучич вступают в переговоры об обмене территорий и (или) «корректировке границ», как они это называют. Они сталкиваются с сильным местным и международным сопротивлением. Некоторые из основных центров принятия политических решений, таких как Брюссель и Вашингтон, уже на раннем этапе демонстрируют признаки поддержки. Правительство Германии, однако, не поддерживает идею обмена территориями, но оговаривает, что согласится на сделку, достигнутую сторонами мирным и демократическим путем. Многие критики в Косово, Сербии и других странах утверждают, что эта идея опасна и может привести к созданию этнических государств, что прямо противоречит идее многоэтнического государства. Идея создания этнических государств была решительно отвергнута в

Дейтонском соглашении о мире в Боснии и Герцеговине, Охридском рамочном соглашении в Македонии и во Всеобъемлющем плане Ахтисаари для Косова.

Тем не менее идея обмена территориями становится привлекательной для двух политических лидеров и посредников ЕС, так как она, как представляется, служит личным интересам всех сторон. Президент Косово с его ослабленным статусом внутри страны может получить признание от Сербии и членство страны в ООН. Президент Сербии, если найдет решение косовской проблемы там, где его предшественники потерпели неудачу, получит народную поддержку как в Сербии, так и среди косовских сербов за то, что он, наконец, выполнил обещание «заботиться о сербских национальных интересах и сербах в Косово». Высокий представитель ЕС Федерика Могерини, срок полномочий которой заканчивается, стремится к достижениям, с которыми она могла бы покинуть свой пост и вернуться в итальянскую политику.

Несмотря на сильное сопротивление на многих фронтах, особенно в Косово, президенты в конце 2019 года достигают соглашений при поддержке новых институтов ЕС, созданных в результате выборов в Европарламент, на которых верх одержали националистические силы. Соглашение предусматривает, что три населенных сербами муниципалитета на севере Косова, а именно Звечан, Зубин Поток и Северная Митровица, войдут в состав Сербии, а три крошечные деревни, расположенные на юге Сербии и населенные албанцами, – в состав Косово. В соглашении также предусматривается, что Сербия признает независимость Косово, изменит свою Конституцию и прекратит блокировать международное признание Косова. В духе доброй воли Сербия будет содействовать тому, чтобы Россия и другие страны также признали Косово.

Правительство Косово и большинство парламентских партий, поклявшиеся не поддерживать соглашение, отвергают его. Основные оппозиционные партии призывают к массовым

протестам. Различные группы в Косово и Албании призывают к объединению и созданию Великой Албании.

Соглашение еще больше дестабилизирует регион. С учетом того, что Косово лежит в руинах и что в регионе существует возможность открытого конфликта, будущее Македонии и Боснии и Герцеговины представляется весьма неопределенным. Албанцы в Македонии и сербы в Боснии и Герцеговине заявляют, что если где-либо в регионе будут изменены границы, они предпримут необходимые шаги для того, чтобы объединиться со своими родственными общинами. Это порождает эффект «домино» в регионе. Мобилизованы сербы в Боснии и Герцеговине и албанцы в Македонии. Македонская армия и полиция уходят из районов, населенных преимущественно албанцами. Баня-Лука разрывает все связи с Сараево. В течение нескольких дней происходит массовое внутреннее перемещение населения в Сербии, Косово, Македонии и Боснии и Герцеговине. Новая карта Балкан определяется этнически однородными государствами. Институты ЕС в Брюсселе находятся в замешательстве и не знают, как реагировать.

### ***Примечания***

---

<sup>1</sup> Организация Объединенных Наций. Совет Безопасности. Резолюция 1244 (1999), S/RES/1244 (1999), 10 июня 1999 г. URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=492e7a072>.

<sup>2</sup> Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, 2 February 2007. URL: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive Proposal.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal.pdf).

<sup>3</sup> См.: A Power Primer: A Handbook to Politics, People and Parties in Kosovo. – Pristina: IKS Publications, 2011. P 14.

<sup>4</sup> См.: Ibid.

<sup>5</sup> См.: Ibid.

<sup>6</sup> См.: Конституция Республики Сербия. Ст. 182. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=369>.

<sup>7</sup> United Nations. General Assembly. Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law, A/64/L.65/Rev.1, 8 September 2010. URL:



---

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20A64%20L.65%20Rev1.pdf>.

<sup>8</sup> First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations, 19 April 2013. URL: [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/FIRST\\_AGREEMENT\\_OF\\_PRINCIPLES\\_GOVERNING\\_THE\\_NORMALIZATION\\_OF\\_RELATIONS,\\_APRIL\\_19,\\_2013\\_BRUSSELS\\_en.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/FIRST_AGREEMENT_OF_PRINCIPLES_GOVERNING_THE_NORMALIZATION_OF_RELATIONS,_APRIL_19,_2013_BRUSSELS_en.pdf).

<sup>9</sup> Morina E. Brussels «First Agreement» – A Year After. – Konrad Adenauer Stiftung/Prishtina Council on Foreign Relations Policy Brief Kosovo. April 2014.

<sup>10</sup> См.: Ibid.

<sup>11</sup> См.: The Constitutional Court of the Republic of Kosovo. Decision on Interim Measure in Case No. K0130/15, Applicant: The President of the Republic of Kosovo, Concerning the assessment of the compatibility of the «Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo general principles/main elements» with the spirit of the Constitution, Article 3 [Equality Before the Law], paragraph 1, Chapter II [Fundamental Rights and Freedoms] and Chapter III [Rights of Communities and Their Members] of the Constitution of the Republic of Kosovo. Prishtina, 10 November 2015. URL: <http://gjk-ks.org/en/>.

<sup>12</sup> *Vetëvendosje* («Самоопределение») – движение, порожденное восстанием против ситуации фактического отсутствия суверенитета после учреждения международных миссий в Косово. Движение организует демонстрации, создает политические граффити. Свою программу оно представило парламенту Косова.

<sup>13</sup> European Commission. Commission Staff Working Document, Kosovo 2018 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, SWD(2018) 156 final, Strasbourg, 17 April 2018. P. 4. URL: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>.

<sup>14</sup> См.: Конвенция о правах и обязанностях государств. Подписана 26 декабря 1933 г. в Монтевидео, вступила в силу 26 декабря 1934 г. Ст. 1. URL: <http://parliament-wa.info/ru/archives/1719>.

<sup>15</sup> См.: Stabilisation and Association Agreement (SAA) between the European Union and Kosovo signed // European Council/Council of the European Union. Press Release. 2015. 27 October. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/27-kosovo-eu-stabilisation-association-agreement/>.

<sup>16</sup> См. «план Ахтисаари» и текущие соглашения об официальном диалоге между Приштиной и Белградом, достигнутые в Брюсселе.

<sup>17</sup> См.: Trading Economics, Kosovo unemployment rate. URL: <https://tradingeconomics.com/kosovo/unemployment-rate>.

<sup>18</sup> См.: UNDP Kosovo Human Development Index 2017.

<sup>19</sup> См.: Jakupi R., Kraja G. Accounting for the Difference: Vulnerability and Resilience to Violent Extremism in Kosovo. – Berghof Foundation/Kosovar Centre for Security Studies (KCSS). October 2018. P. 1, 21.

---

<sup>20</sup> CM.: Untying the Knot: The Political Economy of Corruption and Accountability in Kosovo // IKS Policy Analysis, Pristina. 2011. 29 June. URL: [http://iksweb.org/en/wp-content/uploads/2017/05/enuntying\\_the\\_knot\\_491401.pdf](http://iksweb.org/en/wp-content/uploads/2017/05/enuntying_the_knot_491401.pdf).



*Горан Бандов,  
Домагой Хайдукович*

## **Вклад в изучение забытого прошлого: мирная реинтеграция хорватского бассейна Дуная и роль временной администрации ООН в восстановлении мира**

### *Введение*

Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы внести вклад в исследование нескольких забытых эпизодов хорватской истории – мирной реинтеграции хорватского бассейна Дуная – и проанализировать участие международного сообщества в содействии миру, безопасности и стабильности, а также роли Временной администрации ООН для Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема (ВАООНВС) в укреплении мира и доверия в регионе. В 1995 году под патронажем международного сообщества было подписано Эрдутское соглашение – мирный договор между Хорватией и местными сербами, в котором было определено, каким образом население и территория Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема будут интегрированы в конституционный и правовой порядок Республики Хорватия. Соглашение предусматривало учреждение решением Совета безопасности ООН Временной администрации для подлежащей реинтеграции территории. Ее основными целями, согласно соглашению, были демилитаризация, административная, социальная и экономическая реинтеграция населения и территорий; возвращение всех беженцев и перемещенных лиц; обеспечение соблюдения самых высоких стандартов в области прав человека; восстанов-

ление и экономическое возрождение территории; формирование многоэтнической среды и организация свободных выборов. Был установлен максимальный срок реализации этих целей — 24 месяца.

*Между военной операцией «Буря» и Эрдутским соглашением*

При рассмотрении вопроса о хорватском бассейне Дуная необходимо учитывать особенности этого района Хорватии, связанные с его геополитическим положением<sup>1</sup>, а также с изменениями этнического состава населения региона вследствие интенсивных военных операций и политики этнических чисток<sup>2</sup>. Будущее региона обсуждалось и было определено в 1995 году в кулуарах Дейтонской мирной конференции о прекращении военного конфликта в Боснии и Герцеговине<sup>3</sup>. Однако важно отметить, что политические переговоры о мирной реинтеграции стали результатом двух успешных хорватских военных операций — «Вспышка» («*Bljesak*», май 1995 года) и «Буря» («*Oluja*», август 1995 года) — и освобождения значительной хорватской территории, находившейся под оккупацией. Военные победы Хорватии проложили путь к мирным переговорам, продемонстрировав сербским властям в бассейне Дуная и Сербии, где у власти был Слободан Милошевич, военное превосходство Хорватии и ее способность военным путем освободить остальную оккупированную территорию.

С другой стороны, военные победы Хорватии усилили позиции тех, кто выступал за продолжение военных действий<sup>4</sup>, тем более что предыдущие попытки ведения переговоров терпели неудачу в самом начале, поскольку стороны не могли согласовать даже их повестку дня. В ходе предыдущих попыток начала переговоров хорватская сторона настаивала на полной интеграции территорий, находившихся под контролем местных сербов, в свой конституционный и правовой по-

рядок, в то время как сербское население настаивало на полной независимости от Хорватии. С такими бескомпромиссными исходными позициями было трудно даже начать переговоры, не говоря уже об их сколько-нибудь успешном завершении.

Хотя военные действия, предпринятые Хорватией, продемонстрировали, что она способна реинтегрировать оккупированные территории без мирных переговоров, это не означало, что большинство сербского населения в этом районе отказалось от идеи независимости или аннексии со стороны Сербии, так как его значительная часть еще находилась под влиянием пропаганды идеи «Великой Сербии». Кроме того, группа лиц, вовлеченных в преступную деятельность и спекуляцию, в том числе контрабанду нефти с месторождений в Джелетовцах и других видов сырья (например, древесины) с оккупированной территории, оказывала значительное политическое влияние и хотела сохранить политический и экономический статус-кво как можно дольше. Видным членом этой группы был Горан Хаджич<sup>5</sup>, во время военных действий – лидер местных сербов, которого Слободан Милошевич назначил главным переговорщиком с сербской стороны<sup>6</sup>. Хаджича же интересовали не столько благополучие местного сербского населения, сколько контрабанда нефти и нажива<sup>7</sup>.

Однако ситуация радикально изменилась, когда местные сербы потеряли поддержку Сербии во главе с Милошевичем<sup>8</sup>. Столкнувшись с большим наплывом беженцев с оккупированных территорий в Хорватии и Боснии и Герцеговине и опасаясь, что дополнительная волна беженцев из Восточной Славонии еще больше дестабилизирует хрупкое социальное равновесие в Сербии и поставит под угрозу его положение у власти, Милошевич отказался от поддержки. С течением времени местные сербы стали с меньшим недоверием относиться к идее реинтеграции с Хорватией, их подход становился более реалистичным. После военных поражений пропаганда «Великой Сербии» стала намного менее эффективной. Кри-

минальные элементы понимали, что незаконное и их преступный бизнес близятся к концу, и постепенно жизненные реалии проложили путь к началу серьезных переговоров о реинтеграции. Тем не менее, ситуация была далеко не самой благоприятной для успешной мирной реинтеграции населения и территорий. Лучше всего иллюстрирует эту ситуацию заявление бывшего министра обороны так называемой Республики Сербская Краина Милана Милановича, которое он сделал после того как подписал Эрдутское соглашение. Миланович объяснил местным сербам, что по соглашению на территории, контролируемой Временной администрацией, будут находиться силы ООН и что не будет хорватской полиции, хорватских таможен или каких-либо других хорватских органов власти<sup>9</sup>. Это было прямо противоположно тексту Эрдутского соглашения.

С другой стороны, Хорватия уже подготовила план военного освобождения хорватского бассейна Дуная под кодовым названием «Вуковарский голубь» («Vukovarska Golubica»), неофициально известный как «Прыжок в длину» («Skok u Dalj»)<sup>10</sup>. В дипломатических кругах ходили слухи, что начало операции было назначено на выходные 11 и 12 ноября 1995 года<sup>11</sup>. Однако геополитическая ситуация в бассейне Дуная была более сложной, чем на ранее освобожденных территориях, в отличие от которых бассейн Дуная имел прямую границу с Сербией. Проводившиеся оценки показывали, что в случае военных действий количество жертв могло быть большим с обеих сторон и цена победы была бы очень высокой. К тому же международное сообщество уже представило предложение по реинтеграции территории в Хорватию. Международное сообщество решительно призвало Хорватию отказаться от продолжения военных действий и вступить в мирные переговоры. В свою очередь оно гарантировало хорватской стороне полное признание ее независимости, суверенитета и юрисдикции на всей территории при условии соблюдения ею самых высоких стандартов в области прав человека и,

в частности, прав меньшинств. Хотя военное решение вопроса пользовалось широкой поддержкой в Хорватии, исследования показали, что наиболее уязвимая в то время группа общества – беженцы и внутренне перемещенные лица – выступала за мирную реинтеграцию<sup>12</sup>. Кроме того, то же исследование показало, что, по мнению большинства беженцев, мирная реинтеграция отвечала интересам самой Хорватии, поскольку в долгосрочной перспективе это было лучшее решение. Однако выбор в пользу данного варианта был сделан также в результате сильного давления со стороны международного сообщества<sup>13</sup>. Важно отметить, что международное сообщество считало успешную реинтеграцию Восточной Славонии условием нормализации отношений между Сербией и Хорватией, что должно было обеспечить стабильность во всей Юго-Восточной Европе, а это была одна из долгосрочных целей международного сообщества<sup>14</sup>.

### *Правовые рамки мирной реинтеграции и миротворческой миссии*

Правовые рамки для мирной реинтеграции и миротворческой миссии включали само мирное соглашение, ряд национальных законодательных актов и резолюции ООН. Наиболее важным документом было Основное соглашение по региону Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема, обеспечившее правовую основу для мирной реинтеграции хорватской части бассейна Дуная. Оно было подписано властями Республики Хорватия и сербскими властями Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема 12 ноября 1995 года<sup>15</sup>. Данный документ более известен как Эрдутское соглашение – по названию населенного пункта, в котором оно было подписано. Под ним стоят подписи главы сербской делегации на переговорах Милана Милановича и главы правительственной делегации Хорватии Хрвое Шаринича. Свидетелями стали посол США в Хорватии Питер У. Гэлбрейт и посредник со стороны ООН Торвальд Столтенберг.



По условиям Эрдутского соглашения подписавшие его стороны просили Совет безопасности ООН в интересах всех жителей и возвращающихся в Дунайский регион беженцев учредить Временную администрацию для управления регионом на переходный период в течение максимум 24 месяцев<sup>16</sup>. В соответствии с Эрдутским соглашением ООН должна была обеспечить демилитаризацию региона, создать условия для возвращения беженцев и перемещенных лиц в места их постоянного проживания и без промедления восстановить нормальную работу государственных служб в регионе<sup>17</sup>. Стороны согласились обратиться к ООН за помощью в деле формирования и подготовки временных полицейских сил, повышения профессионализма полиции, установления доверия между всеми этническими общинами, а также обеспечения самого высокого уровня международно-признанных стандартов в области прав человека и основных свобод<sup>18</sup>.

Эрдутским соглашением признается право всех лиц в регионе бассейна Дуная на реституцию любой собственности, которая была отобрана у них в результате незаконных действий или от которой они были вынуждены отказаться под давлением, а также их право на справедливую компенсацию за собственность, которая не может быть им возвращена<sup>19</sup>. В соответствии с Эрдутским соглашением правом на реституцию собственности, получение компенсации за собственность, которая не может быть возвращена, и на получение помощи в восстановлении поврежденной собственности в равной степени обладали все лица, независимо от их этнической принадлежности<sup>20</sup>.

Соглашением предусматривалась организация Временной администрацией выборов во все органы местного самоуправления, в том числе муниципальные, окружные и районные. Предусмотрено было также право сербской общины сформировать Объединенный совет муниципалитетов не позднее, чем за 30 дней до окончания переходного периода<sup>21</sup>.

Соглашение вступило в силу после того как Совет безопасности ООН 15 января 1996 года принял резолюцию 1037 (1996) и поддержал содержащиеся в нем предложения<sup>22</sup>.

В резолюции 1037 (1996) Совет безопасности вновь подтвердил свою приверженность независимости, суверенитету и территориальной целостности Хорватии и подчеркнул, что территория региона является неотъемлемой частью Хорватии. Кроме того, Совет безопасности подчеркнул важность полного соблюдения прав человека и основных свобод всех людей на этих территориях. Совет безопасности также выразил свою поддержку Эрдутского соглашения и выразил готовность поддерживать стороны в их усилиях по достижению мирного урегулирования споров и тем самым – содействовать достижению мира во всей Юго-Восточной Европе.

Мандат ООН, как и сам процесс мирной реинтеграции, официально начались с принятия резолюции Совета безопасности ООН 1037 (1996). Мандат Временной администрации ООН для Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема был продлен 14 июля 1997 года резолюцией 1120 (1997), а официальное закрытие миссии состоялось 15 января 1998 года, ровно через два года после ее начала<sup>23</sup>. В резолюции 1120 (1997) Совет Безопасности ООН вновь подтвердил свою приверженность независимости, суверенитету и территориальной целостности Хорватии и подчеркнул, что территория бассейна Дуная является неотъемлемой частью Хорватии. В резолюции также была выражена озабоченность ситуацией с правами человека, в особенности правами меньшинств, на территории, находящейся под защитой ООН. В то же время резолюция напомнила сербскому населению Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема о важности конструктивного отношения к реинтеграции и готовности полностью сотрудничать с Хорватией в построении стабильного и позитивного будущего для региона.

В декабре 1997 года в резолюции 1145 (1997) Совет безопасности ООН подтвердил свое решение завершить ми-

ротворческую миссию ООН, а также вновь подчеркнул, что хорватская часть бассейна Дуная является неотъемлемой частью Хорватии<sup>24</sup>. В резолюции также упоминается решение Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), принятое 26 июня 1997 года (S/1997/522, приложение), предусматривавшее «усиление присутствия ОБСЕ в Республике Хорватия с особым акцентом на возвращение всех беженцев и перемещенных лиц с обеих сторон, защиту их прав и защиту лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам»<sup>25</sup>. Кроме того, в резолюции подчеркивалась обязанность хорватских властей взять на себя ответственность за успешную и мирную реинтеграцию региона и подлинное примирение народа.

Эрдутское соглашение и ряд резолюций ООН не обеспечили достаточную правовую основу для урегулирования всех конкретных ситуаций, возникавших в процессе мирной реинтеграции. Для обеспечения полной передачи власти, административной реинтеграции населения и территорий и осуществления юрисдикции Временная администрация успешно работала с Хорватией над принятием ряда законодательных актов, направленных на обеспечение справедливого и равного обращения с гражданами в бассейне Дуная<sup>26</sup>. Все эти правовые акты, принятые в дополнение к уже существовавшим, гарантировали всем жителям бассейна Дуная без ограничений возможность пользоваться всеми своими правами и обязанностями в качестве полноправных граждан Хорватии.

### *Миростроительная роль ВАООНВС*

В связи с тем, что предыдущие миссии ООН в Хорватии – Силы ООН по охране (СООН) и Операция ООН по восстановлению доверия в Хорватии (ООНВД) – не оправдали ожиданий местного населения (возвращения оккупированных территорий) и не принесли реальный мир, стабильность и

безопасность, граждане Хорватии полностью потеряли веру в институты ООН. Хорватская сторона возмущалась прежде всего изгнанием несербского населения с целью объединения этнически зачищенных районов Хорватии и Боснии и Герцеговины с Сербией, продолжавшимся на протяжении всего периода деятельности СООН<sup>27</sup>. Сербское же население на территориях, находившихся под его контролем, не было удовлетворено мандатом СООН, поскольку силы ООН ничего не смогли предпринять, когда Хорватия провела на оккупированных сербами территориях пять небольших военных операций<sup>28</sup>. Следует отметить, что обе миссии ООН были развернуты в районах противоборства двух сторон в отсутствие политического соглашения, мирного договора или соглашения между ними. Мандат СООН и ООНВД ограничивался контролем обстановки на линиях соприкосновения воюющих сторон, мониторингом нарушений подписывавшихся ими перемирий и наблюдением за тяжелыми вооружениями, которые должны были быть выведены из зон конфликта.

ВАООНВС принципиально отличалась от своих предшественниц по форме и целям. Поэтому она получила большую поддержку со стороны хорватов, большинство которых полагали, что мирная реинтеграция, которой должна была содействовать Временная администрация, принесет Хорватии лучшее будущее<sup>29</sup>. Кроме того, в своей деятельности Временная администрация опиралась на мирное соглашение между противоборствующими хорватскими силами и местными сербами при решительной поддержке со стороны международного сообщества, прежде всего ООН и США<sup>30</sup>.

ВАООНВС имела четко определенный мандат в политической сфере и в области безопасности, ясные цели и сроки их достижения. В соответствии с резолюцией 1037 (1996) Совета Безопасности ООН от 15 января 1996 года основная цель миссии была обозначена как мирная реинтеграция населения и территории Восточной Славонии в конституционный и правовой порядок Республики Хорватия. Цели, согласованные

противоборствующими сторонами в Эрдутском соглашении, были реалистичными, не оставляли места для различных толкований и предусматривали четко определенные сроки реализации. Это гарантировало, что процесс не остановится.

В отличие от предшествовавшей ей миссии ООН, Временная администрация имела четко определенный военный и гражданский компоненты, включая сильную военную поддержку со стороны сил НАТО и Сил по стабилизации в Боснии и Герцеговине (СФОР), в частности, их ВВС<sup>31</sup>. Военный компонент Временной администрации состоял из оснащенных бронетехникой подразделений более чем 30 государств<sup>32</sup> с разрешенной численностью в 5000 военнослужащих. Помимо военных в распоряжении Временной администрации находились полицейские и военные наблюдатели<sup>33</sup>. Существенный военный компонент миссии, безусловно, способствовал добросовестному соблюдению договоренностей всеми участниками выполнения положений Эрдутского соглашения.

### *Достижение конкретных целей мирной миссии ВАООНВС*

Эрдутским соглашением перед ВАООНВС были поставлены конкретные цели: демилитаризация, административная, социальная и экономическая реинтеграция населения и территорий, возвращение всех беженцев и перемещенных лиц, установление и поддержание высокого уровня защиты прав человека, развитие и экономическое восстановление региона, создание многоэтнической среды и организация свободных выборов не позднее чем за 30 дней до окончания переходного периода. Для достижения этих целей в установленные сроки силы ООН начали осуществлять ряд мероприятий с целью укрепления доверия между противоборствующими сторонами, включая разработку мер по социальной реинтеграции, о которых будет сказано ниже.

## *Демилитаризация*

Одной из основных целей, зафиксированных в Эрдутском соглашении, была полная демилитаризация региона. Впоследствии, в самом начале деятельности миссии, в резолюции 1037 (1996) Совета безопасности ООН от 15 января 1996 года было определено, что демилитаризация бассейна Дуная должна быть завершена в течение 30 дней после того как Генеральный секретарь проинформирует Совет о завершении развертывания военного компонента и начале его деятельности<sup>34</sup>.

Демилитаризация предполагала роспуск и разоружение всех военных и полицейских сил, подразделений и личного состава. Следовательно, никакое оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества или любое другое военное оборудование не могло находиться на территории, управляемой Временной администрацией, без специального разрешения временного управляющего ООН. Ко времени развертывания сил ООН в Восточной Славонии, Баранье и Западном Среме здесь был размещен 11-й армейский корпус Республики Сербская Краина. В его состав входили семь бригад дивизий Бараньи и Восточной Славонии с общей численностью 15 тыс. военнослужащих<sup>35</sup>. Некоторые из офицеров корпуса были бывшими офицерами Югославской народной армии, а его военная техника включала 120 танков, 120 артиллерийских орудий, 140 минометов и другое тяжелое оружие<sup>36</sup>. Помимо этого в местной полиции состояли 1500 оперативников, а в регионе (в населенных пунктах Аркановцы, Шкорпиони, Поскочи) присутствовали военизированные формирования, насчитывавшие около 2000 человек<sup>37</sup>.

Командующий силами Временной администрации Схоупс, генерал армии краинских сербов Лончар и хорватский генерал Дечак удостоверили завершение процесса демилитаризации. В период с марта по июнь 1996 года Временная администрация наблюдала за выводом 93 танков, 11 боевых бронированных машин, 35 противотанковых систем, 107 еди-

ниц артиллерии, 123 минометов и 42 зенитных орудий<sup>38</sup>. 26 августа 1996 года генерал Схоупс доложил, что «единственной существующей в регионе военной организацией является военный компонент Временной администрации. Военных угроз нет»<sup>39</sup>.

Однако в действительности местное сербское население все еще обладало значительными вооружениями – от пистолетов до противотанковых ракет и минометов, мин, касетных бомб и разнообразных боеприпасов. Чтобы побудить население добровольно сдавать оружие, Временная администрация в сотрудничестве с Хорватией реализовала программу обратного выкупа оружия. Программа предусматривала выплаты наличными и гарантировала анонимность лица, сдавшего оружие в одном из четырех пунктов сбора в расположениях военных подразделений Временной администрации. При сдаче оружия наличные выплачивались непосредственно соответствующему лицу, установленному хорватскими экспертами по оружию<sup>40</sup>. В своем докладе Совету безопасности 24 февраля 1997 года Генеральный секретарь ООН констатировал, что с начала реализации 2 октября 1996 года программы выкупа оружия, финансируемой Хорватией и организованной военным компонентом ВАООНВС, было собрано более 15 тыс. единиц оружия и 435 тыс. комплектов боеприпасов<sup>41</sup>. Оружие в хорошем состоянии было доставлено в Загреб и помещено на хранение под охраной ООН до завершения мандата Временной администрации в январе 1998 года. После этого оно было передано хорватским властям. Временная администрация уничтожила старое, неработоспособное или опасное оружие, а также все изъятые боеприпасы<sup>42</sup>. Демилитаризация и, в частности, программа выкупа оружия имели ошеломительный успех и были осуществлены в установленные сроки. Значительное сокращение вооружений в руках местного населения в сочетании с другими аспектами деятельности Временной администрации существенно спо-

способствовало достижению стабильности, мира и безопасности в регионе.

### *Создание переходных полицейских сил*

Местные сербские полицейские силы также были включены в процесс демилитаризации. Резолюция ООН 1037 (1996), которой учреждалась Временная администрация для Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема, включала положение о том, чтобы как можно скорее создать временные полицейские силы. Резолюция определила их структуру и размер, предусмотрела разработку учебной программы и контроль за ее осуществлением, а также мониторинг обращения с правонарушителями и пенитенциарной системы<sup>43</sup>. Ко времени развертывания ВАООНВС в хорватском бассейне Дуная насчитывалось 1500 сербских полицейских<sup>44</sup>. Кроме того, местные сербские полицейские силы (милиция) пополнялись персоналом из Сербии<sup>45</sup>.

После успешной демилитаризации 1 июля 1996 года начала свою деятельность временная полиция, основной целью которой было обеспечение безопасности и защиты всех жителей бассейна Дуная<sup>46</sup>. Национальный состав временной полиции был определен, исходя из данных переписи населения 1991 года, и носил межэтнический характер. Это повысило доверие местного сербского населения к полиции, так как все этнические группы получили своих «собственных» представителей в составе временной полиции.

В то же время у части сотрудников переходной полиции сохранялись предрассудки и даже неприязнь по отношению к конкретным этническим общинам. Они не были должным образом подготовлены для работы в общинах, в которых существовало недоверие между этническими группами. Поэтому повышение профессионализма сотрудников полиции стало приоритетным фактором для успеха мирной реинтеграции. С этой целью сотрудники временной полиции посещали между-



народные полицейские курсы в Будапеште (Венгрия) в этнически смешанных группах с целью унификации их квалификации и приобретения новых навыков и знаний, необходимых для работы в такой сложной ситуации<sup>47</sup>.

В Письме о намерениях, утвержденном правительством Республики Хорватия 13 января 1996 года, предусматривалось пропорциональное представительство сербов в полиции, в том числе на руководящих должностях, и гарантировалось, что такой подход сохранится в случае возможных в будущем изменений в территориально-административном делении<sup>48</sup>. В письме также указывалось, что в течение первого года после проведения местных выборов количество сотрудников полиции сербской национальности и других нехорватских этнических групп не должно превышать 800 человек, а назначение сербских сотрудников должно осуществляться Объединенным советом (сербских) муниципалитетов, что было успешно осуществлено<sup>49</sup>.

В декабре 1997 года, когда мандат ВАООНВС приближался к завершению, временные полицейские силы были интегрированы в структуру Министерства внутренних дел Хорватии. Резолюцией ООН 1145 (1997) Совет Безопасности учредил группу поддержки из 180 гражданских полицейских наблюдателей на период продолжительностью до девяти месяцев, начиная с 16 января 1998 года, для продолжения мониторинга деятельности хорватской полиции в бассейне Дуная, особенно в связи с возвращением перемещенных лиц<sup>50</sup>. Это означало, что и после официального завершения мандата ВАООНВС 15 января 1998 года в регионе сохранялась решительная поддержка со стороны международного сообщества, обеспечивавшая защиту мира, стабильности и безопасности в течение ближайшего будущего, а также в долгосрочной перспективе.

### *Административная и правовая реинтеграция*

В мандат Временной администрации входила также задача реинтеграции населения и территории в административную и правовую систему Хорватии. С этой целью в Хорватии был принят ряд законов и нормативных актов, направленных на облегчение постепенной реинтеграции населения региона<sup>51</sup>. Административные и правовые аспекты реинтеграции охватывали ряд деликатных и сложных административных и технических вопросов, влиявших на повседневную жизнь каждого человека. Целью реинтеграции было предоставление всем хорватским гражданам, проживающим в регионе, в полном объеме прав и обязанностей граждан страны, а также возможности пользоваться всеми государственными услугами.

Данный аспект реинтеграции включал вопросы индивидуальных прав, связанных со статусом и гражданством (прежде всего – право на гражданство, хорватские личные документы, право на работу и пенсию), предоставления надлежащим образом организованных государственных услуг (в том числе в сферах здравоохранения, образования, транспорта, связи, инфраструктуры, водоснабжения, почты, телекоммуникаций, лесопользования), реорганизации политического, регионального и местного управления и самоуправления, а также гармонизации с остальной частью Хорватии.

Административная и правовая реинтеграция охватывала ряд существенно различных аспектов, некоторые из которых мы рассмотрим ниже, а именно: выдача хорватских документов, доступ к медицинским услугам и доступ к образованию. Регулирование личного статуса жизненно важно для любого человека. Без личных документов гражданин Хорватии не может пользоваться правами, гарантированными хорватским законодательством, в том числе правом голоса и правом быть кандидатом на выборах. Хотя в начале деятельности Временной администрации не было большого спроса на хорватские документы, выборы стимулировали интерес местного

сербского населения к получению документов, дававших им право голоса. Ко времени завершения деятельности Временной администрации почти все сербы, проживавшие в регионе, подали заявления о выдаче им хорватских документов. По состоянию на 25 сентября 1997 года было выдано почти 146 000 документов о гражданстве, 130 000 хорватских удостоверений личности и 126 000 паспортов<sup>52</sup>.

В Письме о намерениях относительно завершения мирной реинтеграции территорий, находившихся под управлением Временной администрации Республики Хорватия (13 января 1996 года), Хорватия гарантировала местным сербам и другим меньшинствам в бассейне Дуная полные права на образовательную и культурную автономию<sup>53</sup>. В рамках системы образования местным сербам было предоставлено право выбора способов сохранения своей культурной самобытности, истории и наследия. Хорватия разработала систему образования для всех меньшинств, включая сербов из хорватского бассейна Дуная, которая предлагала три варианта: а) все предметы преподаются на языке соответствующего меньшинства; б) общественные науки преподаются на хорватском языке, а естественные – на языке меньшинства; в) все предметы преподаются на хорватском языке с дополнительными 5 уроками в неделю на языке меньшинства с целью сохранения и развития его культуры<sup>54</sup>. Право выбора одного из вариантов оставалось за органами местного самоуправления меньшинств в соответствующих муниципалитетах. Сербское население в районе бассейна Дуная выбрало почти исключительно первый вариант, и это решение и сейчас остается в силе.

Чтобы граждане, проживающие на территории, находящейся под управлением Временной администрации, после реинтеграции имели доступ к медицинскому обслуживанию, министр здравоохранения Хорватии подписал 3 декабря 1997 года Соглашение о реинтеграции регионального сектора здравоохранения, которое предусматривает равное обращение, права на занятость для медицинских работников региона

и полное финансирование сектора здравоохранения<sup>55</sup>. Оно гарантировало равный доступ к услугам в области здравоохранения всем жителям хорватского бассейна Дуная и установило для всех хорватских граждан крайний срок (1 июня 1998 года) для подачи заявлений на получение документов медицинского страхования<sup>56</sup>. Структура системы здравоохранения, установленная упомянутым выше соглашением, и сейчас остается в силе.

### *Социальная интеграция: установление доверия*

Еще до начала процесса мирной реинтеграции неправительственные организации Хорватии и Сербии выступили с инициативой по восстановлению связей разделенных семей и организовали их встречи в Мохаче, небольшом венгерском городе недалеко от границы<sup>57</sup>. После того как ВАООНВС взяла на себя управление хорватским бассейном Дуная, неправительственные организации начали организовывать такие встречи не в Венгрии, а на территории самого региона. Временная администрация решительно поддержала их в этом. ВАООНВС положительно отреагировала также на просьбы перемещенных лиц разрешить им посещать кладбища в регионе. Впервые после прекращения военных действий 1910 перемещенных лиц посетили семейные могилы в День всех святых (1 ноября 1997 года). Вскоре после этого 1030 сербов из других районов Хорватии, нашедшие убежище в хорватском бассейне Дуная, посетили свои семейные могилы на хорватской территории<sup>58</sup>. Так как во время этих организованных посещений не было зафиксировано никаких инцидентов, они способствовали расширению поддержки планов мирной реинтеграции перемещенных лиц.

Наиболее важной инициативой в области установления доверия между этническими группами стал «рынок Кляйна», названный так в честь Жака Пола Кляйна<sup>59</sup>, временного администратора ООН в период с января 1996 по август 1997 года,

возглавившего инициативу сразу после успешной демилитаризации района. «Рынок Кляйна» служил местом торговли, сосуществования и встреч между разными этническими группами<sup>60</sup>. Проект торговой площадки привлек большое внимание как хорватских граждан со свободной территории, так и граждан, проживавших в районе, находившемся под управлением временной администрации ООН. Пока существовал рынок, расположенный между городами Осиек и Вуковар, через него без единого инцидента прошли более 140 тыс. человек с обеих сторон, что, безусловно, послужило укреплению доверия между этническими группами<sup>61</sup>. Все эти символические жесты преследовали общую стратегическую цель: восстановить доверие между этническими общинами в качестве предпосылки для успешной мирной реинтеграции. Хотя многоэтнический характер региона был восстановлен<sup>62</sup>, после завершения мандата Временной администрации мерами по укреплению и поощрению доверия между этническими группами пренебрегали. В результате желаемый уровень доверия между этническими общинами в хорватском бассейне Дуная до сих пор не достигнут.

### *Проведение выборов*

Подписав Эрдутское соглашение и Письмо о намерениях, Хорватия взяла на себя обязательство содействовать соблюдению самых высоких стандартов защиты прав человека. Это предполагало в том числе проведение свободных выборов на территории под управлением ВАООНВС в соответствии с самыми высокими международными демократическими стандартами. Следовательно, для выполнения мандата ВАООНВС было необходимо не только обеспечить возвращение хорватских перемещенных лиц, но и провести местные выборы 13 апреля 1997 года, в тот же день, что и в остальной части Хорватии<sup>63</sup>. Проведение выборов завершало процесс гармонизации политической системы региона с политической системой Хорватии.

В соответствии с Письмом о намерениях, по завершении мирной реинтеграции территорий, находившихся под управлением Временной администрации, представители местного сербского населения получали право голоса, если на момент переписи населения 1991 года они были зарегистрированы в регионе, то есть в округах Осиек-Баранья и Вуковар-Срем. Это относилось и к сербам, которые переехали в управляемый Временной администрацией регион позднее при условии, что ранее они были зарегистрированы в какой-либо другой части Хорватии<sup>64</sup>. Тот же документ гарантировал представительство сербов в обоих округах на уровне заместителей префекта, а также в других представительных и исполнительных органах местного самоуправления. Гарантии касались и пропорционального представительства сербов в местной системе здравоохранения, полиции и в судебной системе, включая возможность занимать руководящие позиции в этих структурах, независимо от каких-либо административных делений, которые могли быть введены в будущем<sup>65</sup>. Все положения о местных выборах и их проведении, изложенные в Письме о намерениях, были полностью осуществлены.

В бассейне Дуная избиратели «проголосовали на 193 избирательных участках, включая 30 избирательных участков для выборов в органы власти, расположенных за пределами региона. Более 56 тыс. перемещенных лиц, находившихся в других районах Хорватии, проголосовали по открепительным удостоверениям на 645 избирательных участках в 75 избирательных округах. Количество избирателей в зоне ответственности ВАООНВС превысило 71 тыс. человек»<sup>66</sup>. За выборами наблюдали «более 150 наблюдателей ВАООНВС. [...] Кроме того, в ходе выборов 30 групп наблюдателей ОБСЕ, наблюдателей от Совета Европы и дипломатов посетили многочисленные избирательные участки»<sup>67</sup>.

После успешного проведения выборов в соответствии со всеми демократическими стандартами и без единого инцидента 22 апреля 1997 года Временный администратор утвер-

дил их результаты. Результаты выборов были приняты всеми основными партиями<sup>68</sup>. Новая Независимая демократическая сербская партия (НДСП) получила абсолютное большинство в 11 из 28 муниципалитетов. В символически важном городе Вуковар НДСП и Хорватский демократический союз (ХДС) получили по 12 из 26 мест<sup>69</sup>, и в результате ведущие хорватская и сербская партии решили взять на себя совместную ответственность за управление городом. Выборы ознаменовали включение сербского населения бассейна Дуная в политическую жизнь Хорватии. Принятие закона о всеобщей амнистии позволило официальным лицам времен Республики Сербской Краины продолжить свою политическую деятельность<sup>70</sup>. Выборы проложили путь к быстрому продвижению практических аспектов реинтеграции.

### *В чем заключается наследие ВАООНВС?*

Несмотря на то, что это была одна из самых успешных миротворческих миссий ООН, мирная реинтеграция хорватского бассейна Дуная в конституционный и правовой порядок Республики Хорватия совершенно не изучена. Она могла бы послужить хорошим примером в других похожих межэтнических конфликтных ситуациях, так как в значительной степени способствовала достижению долгосрочного мира, стабильности и безопасности в регионе хорватского бассейна Дуная и шире – в Юго-Восточной Европе в целом. В Хорватии мирная реинтеграция по-прежнему остается в тени успеха военных операций «Вспышка» и «Буря» 1995 года, хотя только после успешного осуществления мирной реинтеграции Хорватия восстановила свою юрисдикцию на всей территории страны. Военные победы вызывают больше интереса, чем мирные.

За 24 месяца ВАООНВС решила все основные задачи, предусмотренные Эрдутским соглашением и другими правовыми и политическими документами Хорватии и международными документами. Четко сформулированные цели, обяза-

тельные сроки их достижения, сильный военный компонент миссии, эффективная административная структура и высокий уровень мотивации участвующих сторон как на местном, так и на международном уровне способствовали успешной мирной реинтеграции территории и населения без человеческих жертв. Тем самым были заложены основы для долгосрочного мира, безопасности и стабильности, сохраняющихся и сегодня.

В установленные сроки была успешно проведена демилитаризация, и местным сербам была предоставлена возможность анонимно сдать оружие, которым они владели, в рамках программы его выкупа. Одним из первых многоэтнических проектов стали Силы переходной полиции, которым доверяли все этнические группы, так как все они были представлены среди сотрудников. Дальнейшее обучение и повышение профессиональной квалификации полицейских сил стали еще одним успехом ВАООНВС. К завершению ее мандата силы временной полиции были полностью интегрированы в структуру хорватского Министерства внутренних дел, и до сих пор в стране не зафиксированы инциденты на этнической почве.

Для полной реинтеграции населения и территории Хорватия успешно осуществила программу административной и правовой реинтеграции и гарантировала всем жителям районов в зоне ответственности ВАООНВС те же права и обязанности, что и гражданам Хорватии, живущим в других частях страны. Что касается вопросов личного статуса, то наиболее важной была выдача хорватских документов сербскому населению бассейна Дуная. Им было предоставлено хорватское гражданство, а это означало, что они могли осуществлять все свои права – от свободного проживания в Хорватии до политических прав, предоставляемых меньшинствам, а также прав на получение образования, социальной помощи и охрану здоровья. В рамках административной реинтеграции Хорватия предоставила местному населению государственные услуги,



обеспечив безопасность граждан и их имущества, высококачественную социальную защиту и охрану здоровья, высококачественные программы образования, в том числе для меньшинств, транспорт, электроснабжение, снабжение газом и водой, управление лесами путем реинтеграции коммунальных и общественных компаний, существовавших под управлением Временной администрации, в систему государственных служб Хорватии. С тех пор как осуществлена мирная реинтеграция, регион может похвастаться равным уровнем административной и правовой защиты для всех жителей, а также высококачественными государственными услугами, доступными всему местному населению.

Как одна из политических партий Хорватии, защищающая интересы меньшинств, НДСП в настоящее время представлена на парламентском уровне. После своего основания в 1997 году она получила места в хорватском парламенте, где может отстаивать политические и иные права сербского меньшинства. НДСП пользуется широкой поддержкой сербского меньшинства в регионе бассейна Дуная. В то же время самой сильной поддержкой хорватов, проживающих в регионе, постоянно пользуется ХДС. Таким образом, соглашение о разделении власти между ними, как это предусмотрено в Письме о намерениях по завершению мирной реинтеграции территорий под управлением Временной администрации (1996 г.), было ожидаемо. Этого же требуют повседневная жизнь и политическая ситуация на местах.

Было успешно осуществлено возвращение перемещенных лиц в хорватский бассейн Дуная. Регион вновь обрел многоэтнический характер, как это было до войны. В регионе снова мирно сосуществуют хорваты, сербы, венгры, рома, чехи, словаки, рутены, немцы и представители других этнических групп. Время от времени из-за повседневной политической жизни и манипуляций СМИ между хорватами и сербами возникает небольшая межэтническая напряженность. Тем не менее, с тех пор как ВАООНВС покинула регион бассейна Ду-

ная, здесь не был зарегистрирован ни один серьезный межэтнический конфликт.

Основная проблема, стоящая перед хорватским бассейном Дуная, как и перед большей частью Хорватии, заключается в том, что экономика до сих пор не восстановлена полностью. Экономическая ситуация привела к депопуляции этого района. Многие молодые люди уезжают в экономически более благополучные районы Хорватии или Евросоюза. При поддержке ВАООНВС Хорватии удалось обеспечить мир, безопасность и стабильность в регионе и создать условия для полного восстановления многоэтнического общества. При решительной поддержке международного сообщества были восстановлены жилые дома и инфраструктура, но не были приняты серьезные меры по возрождению экономики региона. В результате без сильной и процветающей экономики регион хорватского бассейна Дуная останется лишь одним из регионов Хорватии, продолжающим сталкиваться с депопуляцией, а без людей нет будущего.

### ***Примечания***

---

<sup>1</sup> Хорватский бассейн Дуная – примыкающая к Дунаю часть территории Республики Хорватия, включающая Восточную Славонию, Баранью и Западный Срем. Граничит с Венгрией на севере, с Сербией на востоке и с Боснией и Герцеговиной на юге.

<sup>2</sup> По данным переписи населения 1991 года в бассейне Дуная в Хорватии проживали около 194 000 человек, из которых 45% составляли хорваты, 35% сербы и 20% – другие национальные и этнические меньшинства. Численность населения к концу 1995 года после военных операций «Вспышка» и «Буря» оценивается в 120–150 тыс. жителей, более 95% из которых – сербы, в том числе около 50 тыс. беженцев из других районов Хорватии и Боснии и Герцеговины. См.: Turk I., Jukić M. Promjene u udjelima Hrvata i Srba u etničkom sastavu stanovništva Hrvatskog Podunavlja kao posljedica Domovinskog rata i mirne reintegracije (1991–2001) // *Mirna reintegracija Hrvatskog Podunavlja: Znanstveni, empirijski i iskustveni uvidi* / D. Živić, S. Cvikić (eds.). – Zagreb, Vukovar, 2010. P. 193–212; Scheffers J. Veleposlanik u Zagrebu, 1994–1998. – Zagreb, 2000. P. 123.

<sup>3</sup> См.: Granić M. *Vanjski poslovi iza kulisa politike*. – Zagreb, 2005. P. 128.

<sup>4</sup> См.: Jakešević R. *Mirovne misije Ujedinjenih nacija i rješavanje etničkih sukoba: studija slučaja Istočne Slavonije* // *Politička misao*, Zagreb. 2012. No. 49 (2). P. 192; Morić J. *U potrazi za učvršćivanjem mira u Istočnoj Slavoniji* // *Zbornik radova: mirna reintegracija hrvatskog Podunavlja*.

ja – zaboravljeni mirovni projekt? / D. Antunović Lazić (ed.). – Vukovar, 2015. P. 14-15; Scheffers J. Op. cit. P. 126.

<sup>5</sup> Горан Хаджич был военным лидером самопровозглашенной на территории Хорватии Республики Сербская Краина. Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии обвинил его в преступлениях против человечности и в нарушении законов и обычаев войны. Хаджичу было предъявлено обвинение по четырем пунктам. Обвинения включали преступное участие в «депортации или насильственном перемещении десятков тысяч хорватов и других несербских гражданских лиц» с территории Хорватии в период с июня 1991 года по декабрь 1993 года, в том числе 20 000 из Вуковара, принудительный труд задержанных, «истребление или убийство сотен хорватов и других несербских гражданских лиц» в десяти хорватских городах и деревнях, включая Вуковар, и «пытки, избиения и убийства задержанных», в том числе 264 жертв, захваченных в вуковарской больнице. Последний из скрывавшихся от трибунала, Хаджич был задержан сербскими властями 20 июля 2011 года. Его судебное разбирательство было прекращено в 2014 году, когда ему поставили окончательный диагноз – рак мозга. Он умер в возрасте 57 лет 12 июля 2016 года. Подробнее см.: Международный трибунал по бывшей Югославии. Дело No. IT-04-75-I. Обвинитель трибунала против Горана Хаджича. URL: <http://www.icty.org/x/cases/hadzic/ind/en/had-ii040716e.htm>.

<sup>6</sup> См.: Olujni mir – kronologija hrvatske misije mira na Dunavu / V. Škare-Ožbolt, I. Virkić (eds.). – Zagreb, 1998. P. 60; Pavelić B. Mirna reintegracija, odbačeni trijumf razuma i mira. – Zagreb, 2018. P. 6.

<sup>7</sup> См.: Klein J. P. Kad je Glavaš na stol stavio pištolj od 9mm, ja sam izvukao Magnum. Interview held by Drago Hedl // Jutarnji list. 2013. 6 February.

<sup>8</sup> См.: Galbraith P. Negotiating peace in Croatia: a personal account of the road to Erdut // War and Change in the Balkans. Nationalism, Conflict and Cooperation / B.K. Blitz (ed.). – Cambridge, 2006. P. 127.

<sup>9</sup> См.: Holjevac Tuković A. Proces mirne reintegracije hrvatskog Podunavlja. – Zagreb, 2015. P. 75.

<sup>10</sup> См.: Ibid. P. 65; Morić J. (Ne)željena reintegracija // Političke analize. 2016. No. 7 (25). P. 15; Vrkić I. Istočno od Zapada – politički putopisi hrvatskim Istokom. – Zagreb, 1997. P. 10.

<sup>11</sup> См.: Scheffers J. Op. cit. P. 126.

<sup>12</sup> См.: Šakić V., Rogić I., Sakoman S. Attitudes and opinions of the Croatian displaced persons considering peaceful reintegration of the Croatian Danube Basin // Društvena istraživanja. 1997. No. 2-3 (28-29). P. 241-242.

<sup>13</sup> См.: Ibid.

<sup>14</sup> См.: Klein J. P. UNTAES-sažeto izvješće misije // Mirna reintegracija Hrvatskog Podunavlja. P. 19.

<sup>15</sup> Basic agreement on the region of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, 12 November 1995, Annex to: United Nations, General Assembly, Security Council, Letter dated 15 November 1995 from the Permanent Representative of Croatia to the United Nations addressed to the Secretary General, A/50/757, S/1995/951, 15 November 1995 (Далее – Erdut Agreement). P. 3-5. URL:

[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/HR\\_951112\\_ErdutAgreement.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/HR_951112_ErdutAgreement.pdf). См.

---

также: Erdutski Sporazom, Osnovni Sporazom o Području Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srema. URL: <https://www.zvo.hr/dokumenti/c731c4afbd208ca.pdf>.

<sup>16</sup> См.: Erdut Agreement. Art. 1, 2.

<sup>17</sup> См.: Ibid. Art. 3, 4, 7.

<sup>18</sup> См.: Ibid. Art. 5, 6.

<sup>19</sup> См.: Ibid. Art. 8.

<sup>20</sup> См.: Ibid. Art. 9.

<sup>21</sup> См.: Ibid. Art. 12.

<sup>22</sup> См.: Организация Объединенных Наций. Совет безопасности. Резолюция 1037 (1996), 15 января 1996 г. URL: [http://undocs.org/ru/S/RES/1037\(1996\)](http://undocs.org/ru/S/RES/1037(1996)).

<sup>23</sup> См.: Организация Объединенных Наций. Совет безопасности. Резолюция 1120 (1997), 14 июля 1997 г. URL: [http://undocs.org/ru/S/RES/1120\(1997\)](http://undocs.org/ru/S/RES/1120(1997)).

<sup>24</sup> См.: Организация Объединенных Наций. Совет безопасности. Резолюция 1145 (1997), 19 декабря 1997 г. URL: [http://undocs.org/ru/S/RES/1145\(1997\)](http://undocs.org/ru/S/RES/1145(1997)).

<sup>25</sup> Ibid.; формулировка мандата ОБСЕ См.: Organization for Security and Cooperation in Europe. Permanent Council. Decision No. 176, PC.DEC/176, 26 June 1997.

<sup>26</sup> Подробный список хорватских нормативных актов, принятых в целях мирной реинтеграции: заявление о правах государственных служащих (16-19 декабря 1996 г.), письмо правительства Хорватии на имя председателя Совета безопасности ООН от 13 января 1997 г. (S/1997/27, приложение), приложение к заявлению (14 февраля 1997 г.), закон о нострификации (22 сентября 1997 г.), письмо о соглашении хорватской администрации автомобильных дорог (Hrvatske ceste) (21 марта 1997 г.), письмо о соглашении Хорватского радио и телевидения (Hrvatska radiotelevizija) (2 апреля 1997 г.), письмо о соглашении Хорватской почты и телекоммуникаций (Hrvatska pošta i telekomunikacije) (9 мая 1997 г.), письмо о соглашении Водного управления Хорватии (Hrvatske vode) (22 мая 1997 г.), соглашение Хорватского пенсионного фонда о пенсионных услугах (29 мая 1997 г.), письмо о соглашении Хорватских железных дорог (Hrvatske željeznice) (6 июня 1997 г.), письмо о соглашении министерства здравоохранения относительно региональных служб здравоохранения (6 июня 1997 г.), письмо о соглашении Хорватской энергетической компании (Hrvatska elektroprivreda) (22 июля 1997 г.), письмо о соглашении Хорватской комиссии по лесному хозяйству (Hrvatske šume) (25 июня 1997 г.), декларация об образовательных сертификатах (11 марта 1997 г.), соглашение о распределении директоров школ (4 августа 1997 г.), решение о содержании учебных программ (4 августа 1997 г.), декларация о правах меньшинств на образование (6 августа 1997 г.), письмо о соглашении министерства образования (7 августа 1997 г.), совместное заявление о реинтеграции налогового департамента (4 сентября 1997 г.), совместное заявление о реинтеграции системы занятости (11 сентября 1997 г.), совместное заявление по интеграции системы социального обеспечения (11 сентября 1997 г.), соглашение о признании и передаче трудовых книжек (25 сентября 1997 г.), меморандум о взаимопонимании по реструктуризации переходных полицейских сил (без даты), договор о совместной рабочей группе по вопросам возвращения (23 апреля 1997 г.), организация Совместного совета муниципальных образований (23 мая 1997 г.), декларация о создании условий для судебной реинтеграции (30 сентября 1997 г.). См.: UN Secretary General. Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration for

---

Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, S/1997/953, 4 December 1997, Annex I: List of public agreements with continuing validity as at 27 November 1997. URL: <https://www.nato.int/ifor/un/u971204a.htm>.

<sup>27</sup> См.: Bing A. Put do Erduta // *Scrinia Slavonica*. 2007. No. 7. P. 379.

<sup>28</sup> См.: Bildt C. Zadatak mir. – Beograd, 1999. P. 85.

<sup>29</sup> См.: Šakić V., Rogić I., Sakoman S. Op. cit. P. 242.

<sup>30</sup> О влиянии США на подготовку и осуществление мирной реинтеграции см.: Bing A. Međunarodna zajednica i reintegracija hrvatskog Podunavlja: Realpolitika i multietnički odnosi // *Mirna reintegracija Hrvatskog Podunavlja*. P. 83-113.

<sup>31</sup> См.: United Nations Security Council Resolution 1093 (1997), S/RES/1093 (1997), 14 January 1997; Krasno J.E. Leveraging for Success in United Nations Peace Operations / B.C. Hayes, D.Ch. Daniel (eds.). – London, 2003. P.123.

<sup>32</sup> Аргентина, Австрия, Бангладеш, Бельгия, Бразилия, Гана, Дания, Египет, Индонезия, Ирландия, Иордания, Кения, Литва, Непал, Нигерия, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Пакистан, Польша, Российская Федерация, Словакия, США, Тунис, Украина, Фиджи, Финляндия, Чехия, Швеция и Швейцария. См.: United Nations Department of Public Information. Croatia – UNTAES, United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium. – New York, 1997. URL: [https://peacekeeping.un.org/mission/past/untaes\\_b.htm](https://peacekeeping.un.org/mission/past/untaes_b.htm).

<sup>33</sup> См.: Ibid.

<sup>34</sup> Организация Объединенных Наций. Совет безопасности. Резолюция 1037 (1996). 1600 бельгийских и российских военнослужащих, уже находившихся в регионе в рамках операции ООН по поддержанию мира, были дополнены еще 3300 военнослужащими. Это были батальоны из Иордании и Пакистана с танками М-60 и Т-95, бронетранспортерами М-113 и гаубицами, вертолетная эскадрилья из Украины с штурмовыми вертолетами Ми-24 и транспортными вертолетами Ми-8, аргентинская разведывательная рота, словацкий инженерный батальон, чешский полевой госпиталь и хирургическая бригада, а также индонезийская медицинская рота. Позже был добавлен небольшой польский специальный отряд полиции. См. также: Boothby D. The UNTAES Experience: Weapons Buy-back in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (Croatia) // *BICC Brief*. 1998. 12 October. P.13.

<sup>35</sup> Klein J.P. UNTAES-sažeto izvješće misije. P. 22.

<sup>36</sup> См.: Boothby D. Op. cit. P.13.

<sup>37</sup> См.: Holjevac Tuković A. Kako je Hrvatska vratila Podunavlje, zašto nije bilo nove Oluje te koliko je sve to koštalo // *Tportal*. 2018. 15 January. URL: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/kako-je-hrvatska-vratila-podunavlje-zasto-nije-bilo-nove-oluje-te-koliko-je-sve-to-kostalo-foto-20180112>.

<sup>38</sup> См.: UN Department of Public Information. Croatia – UNTAES.

<sup>39</sup> United Nations. Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium. Brief Chronology, 15 January 1996 – 15 January 1998. URL: [http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/untaes\\_e.htm](http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/untaes_e.htm); UN Department of Public Information. Croatia – UNTAES.

<sup>40</sup> См.: Boothby D. Op. cit.

- 
- <sup>41</sup> См.: United Nations Security Council. Report of the Secretary-General on the United Nations transitional administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, S/1997/148, 24 February 1997, part III. Military aspects. P. 12.
- <sup>42</sup> См.: Boothby D. Op. cit.
- <sup>43</sup> См.: Организация Объединенных Наций. Совет безопасности. Резолюция 1037 (1096), 15 января 1996 г. С. 4.
- <sup>44</sup> См.: Holjevac Tuković. A. Kako je Hrvatska vratila Podunavlje, zašto nije bilo nove Oluje te koliko je sve to koštalo.
- <sup>45</sup> См.: Boothby D. Op. cit. P.13.
- <sup>46</sup> См.: Vrkić I. Op. cit. P.108.
- <sup>47</sup> См.: Olujni mir – kronologija hrvatske misije mira na Dunavu. P.70. См. также: UN Department of Public Information. Croatia – UNTAES.
- <sup>48</sup> См.: Pismo namjere o dovršenju mirne reintegracije područja pod prijelaznom upravom Republike Hrvatske, 13 January 1996.
- <sup>49</sup> См.: Ibid.
- <sup>50</sup> См.: Организация Объединенных Наций. Совет безопасности. Резолюция 1145 (1997), 19 декабря 1997 г.
- <sup>51</sup> См. подробный список всех хорватских актов и законопроектов, а также других документов, принятых в результате и в связи с мирной реинтеграцией, приведенный во втором разделе.
- <sup>52</sup> См.: UN Department of Public Information. Croatia – UNTAES.
- <sup>53</sup> См.: Pismo namjere o dovršenju mirne reintegracije područja pod prijelaznom upravom Republike Hrvatske, 13 January 1996. Art. 8.
- <sup>54</sup> См.: Bandov G. Die Implementierung der nationalen Gesetzgebung und der internationalen Instrumente zum Schutz nationaler Minderheiten im Bildungsbereich in der Republik Kroatien // Reformen zur Friedenskonsolidierung / H.-J. Gießmann, P. Schneider (eds.). – Hamburg, 2006. P. 10-30.
- <sup>55</sup> См.: UN Department of Public Information. Croatia – UNTAES.
- <sup>56</sup> См.: UN Department of Public Information. Croatia – UNTAES.
- <sup>57</sup> См.: Preporuke za sigurnosnu politiku EU temeljem iskustva izgradnje mira država nastalih dezintegracijom Jugoslavije / L. Vego (ed.). – Zagreb, 2010. P. 66; Pavelić B. Mirna reintegracija, odbačeni trijumf razuma i mira. – Zagreb, 2018. P. 5.
- <sup>58</sup> См.: Preporuke za sigurnosnu politiku EU temeljem iskustva izgradnje mira država nastalih dezintegracijom Jugoslavije. P. 66; Pavelić B. Op. cit. P.7.
- <sup>59</sup> Жак Пол Кляйн – бывший американский дипломат, занимавший должность Временного администратора в Восточной Славонии, Баранье и Западном Среме в ранге заместителя Генерального секретаря ООН в 1996–1998 годах.
- <sup>60</sup> См.: Olujni mir – kronologija hrvatske misije mira na Dunavu. P.106.
- <sup>61</sup> Klein J. P. UNTAES-sažeto izvješće misije. P.23.
- <sup>62</sup> См.: Galbraith P. Negotiating peace in Croatia. P.124.
- <sup>63</sup> Из-за технических трудностей голосование в регионе было продлено до 14 апреля, а на одном избирательном участке – до 15 апреля. Подробности см.: UN Department of Public Information. Croatia – UNTAES.

---

<sup>64</sup> См.: Pismo namjere o dovršenju mirne reintegracije područja pod prijelaznom upravom Republike Hrvatske. 13 January 1996. Art. 2, 3.

<sup>65</sup> См.: Ibid. Art. 4.

<sup>66</sup> UN Department of Public Information. Croatia – UNTAES.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> См.: Klein J.P. UNTAES-sažeto izvješće misije. P. 25.

<sup>69</sup> См.: UN Department of Public Information. Croatia – UNTAES.

<sup>70</sup> «Настоящий закон освобождает от уголовного преследования лиц, совершивших преступные деяния в связи с агрессией, вооруженным восстанием и вооруженным конфликтом в Республике Хорватия. Помилование исключает исполнение решений, имеющих окончательную силу, в отношении лиц, совершивших преступные деяния, упомянутые в пункте 1 настоящей статьи. Освобождение от преследования распространяется на деяния, совершенные в период с 17 августа 1990 года по 23 августа 1996 года». Zakon o općem oprostu // Narodne novine 1990. No. 80. Art. 1.





## **Перезагрузка политики ЕС для Западных Балкан: упущенная в 2018 году возможность**

### *Введение*

2018 год называли поворотным в отношениях Европейского Союза (ЕС) со странами Западных Балкан. Через пятнадцать лет после того как в июне 2003 года на саммите в Салониках в явной форме была обозначена возможность вступления стран региона в ЕС, Европейская комиссия и государства-члены решили подчеркнуть, что такая перспектива по-прежнему остается в силе и является реалистичной, если западно-балканские страны выполняют остающиеся условия присоединения. ЕС подтвердил свою позицию в критический момент, когда регион оказался на перепутье между дальнейшим движением к вступлению в ЕС с одной стороны, и усилением авторитарных тенденций и опасностью дестабилизации, ставящими под угрозу некоторые из предыдущих достижений Союза – с другой. В статье дан критический анализ наметившейся активизации взаимодействия ЕС с Западными Балканами. В ней рассмотрены текущие проблемы, с которыми сталкивается регион, анализируются основные особенности и недостатки новой стратегии Европейской комиссии для Западных Балкан, отмечаются смешанные сигналы, поступающие от стран-членов ЕС, и отсутствие у последних приверженности идее расширения ЕС на Западные Балканы. Таковы основные причины того, что 2018 год стал годом упущенных возможностей для более активной и способствующей преобразованиям деятельности ЕС в регионе.

## *Западные Балканы на перепутье*

После длительного периода относительной стагнации переговоров о вступлении в ЕС на фоне часто повторяемой мантры об «усталости от расширения» нарастание внешних и внутренних вызовов, с которыми сталкиваются Западные Балканы, вернуло регион в центр внимания Брюсселя. Председатель Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер, вступив в должность в июле 2014 года, заявил, что в течение его мандата дальнейшего расширения ЕС не будет<sup>1</sup>. Хотя это заявление верно отражало реальное положение дел – ни одна из западно-балканских стран на тот момент не могла всерьез рассчитывать на завершение переговоров к 2019 году, – в регионе его восприняли как недвусмысленный знак незаинтересованности и разобщенности ЕС, оно способствовало торможению реформ и разочарованию населения<sup>2</sup>. Спустя три года Юнкер был вынужден отказаться от «выжидательного» подхода к расширению, преобладавшего после успешного завершения переговоров о вступлении Хорватии<sup>3</sup>. В свете неожиданного возобновления нестабильности на Западных Балканах Комиссия осознала необходимость более активного участия в делах региона, чтобы сохранить положительные результаты политики ЕС предшествующих лет. В 2017 году в своем послании о положении в Союзе Юнкер отреагировал на новую ситуацию и выступил за подтверждение внушающей доверие перспективы вступления стран Западных Балкан в Евросоюз в интересах укрепления стабильности у границ ЕС<sup>4</sup>. Существует несколько причин такого внезапного изменения политики.

В 2015 году Западные Балканы стали основным маршрутом нелегального транзита мигрантов, стремившихся перебраться из Греции в страны-члены ЕС, расположенные севернее, в основном в Германию и Швецию. Это не только значительно увеличило нагрузку на слабые структуры управления в регионе и истощило их бюджеты, но и продемонстрировало готовность местного населения оказать поддержку нуждающимся людям, несмотря на их собственные экономические

трудности. Ситуация была особенно щекотливой, так как в противоположность привычной роли Балкан как источника нестабильности проблема в данном случае возникла из-за несогласованного обращения с внезапным притоком беженцев со стороны государств-членов ЕС. Когда Греция оказалась неспособна обеспечить безопасность своей границы с Македонией, а Венгрия стремилась удержать мигрантов за пределами своей территории, справляться с последствиями пришлось именно Западным Балканам<sup>5</sup>.

Возникший в результате этого кризис усугубился тем, что к мигрантам, направлявшимся через Турцию и Грецию в более благополучные страны, присоединились несколько тысяч граждан западно-балканских государств, увеличив число прибывающих просителей убежища до такой степени, что многие национальные администрации в Западной Европе не справлялись с такой нагрузкой<sup>6</sup>. По данным Федерального управления по миграции и делам беженцев Германии, если в 2014 году количество заявлений о предоставлении убежища от бывших жителей Албании и Косово составляло около 7 000 для каждой страны, то в 2015 году оно превысило соответственно 53 000 и 33 000<sup>7</sup>. Увеличение числа просителей убежища – лишь видимая вершина айсберга. Утечка мозгов, лишаящая Западные Балканы все большего числа граждан, стремящихся к лучшей жизни за пределами региона, намного более масштабна. Ввиду этой драматической демонстрации последствий стагнации или даже ухудшения уровня жизни на Балканах и вызванного этим разочарования местного населения ЕС был вынужден признать не только необходимость сотрудничества с регионом в вопросах управления внешней миграцией, но и необходимость обеспечения разумных условий жизни на местах.

Помимо внешних вызовов повод для беспокойства ЕС дает сохранение в регионе многочисленных двусторонних споров<sup>8</sup>. Хотя на словах все стороны обязались быстро урегулировать остающиеся споры мирным путем, по конкретным

вопросам напряженность регулярно обостряется, угрожая региональной стабильности и все еще хрупкому и неполному примирению. Активное непосредственное участие Европейской службы внешних связей Высокого представителя Федерации Могерини в диалоге между Сербией и Косово пока привело лишь к ограниченному числу технических соглашений, в то время как всеобъемлющее решение проблемы оспариваемой государственности бывшей провинции еще не достигнуто. Даже кажущиеся незначительными разногласия по поводу точного определения границ могут привести к эскалации, о чем свидетельствует недавно завершившийся процесс демаркации границы между Косово и Черногорией<sup>9</sup>.

Наконец, Западные Балканы столкнулись с растущим внутренним вызовом ползучего авторитаризма<sup>10</sup>. Оценки «Фридом Хаус» за 2016 год показывают снижение показателей развития демократии в среднем по региону до уровней 2004 года<sup>11</sup>. Так, Македония, которая поначалу отличилась своим удивительно гладким переходом к демократии, несмотря на сложный этнический состав населения страны – около четверти населения составляют албанцы, что порождает частые трения из-за предполагаемых ирредентистских устремлений, ведущих к созданию «Великой Албании», – в 2015–2016 годах страна пережила полноценный правительственный кризис. Когда лидер оппозиции Зоран Заев обнародовал доказательства того, что его телефонные разговоры прослушивались, и начались массовые антиправительственные демонстрации, премьер-министр Никола Груевский попытался придать политическому конфликту межэтническую окраску, играя на националистических настроениях своих сторонников<sup>12</sup>. В апреле 2017 года на фоне споров вокруг организованных при посредничестве ЕС выборов орда погромщиков, которых, по видимому, поощряла бывшая правящая партия, штурмовала македонский парламент. Несколько депутатов получили травмы<sup>13</sup>. Эти события послужили болезненным напоминанием о хрупком состоянии демократии в регионе, а в свете стагнации

переговоров о вступлении Македонии в ЕС из-за неурегулированного спора с Грецией о названии страны продемонстрировали, что потенциал для усиления нестабильности существенно возрастает в условиях ощущения обманутых надежд после срыва процесса присоединения.

Таким образом, западно-балканские государства сейчас в критическом положении. Страны региона одновременно сталкиваются с серьезными внешними и региональными проблемами, а также с ухудшением внутреннего управления. На этом фоне Комиссия, проконсультировавшись с государствами-членами, приняла решение возобновить курс на присоединение региона к ЕС.

### *Реактивация политики ЕС: новая стратегия для Западных Балкан*

В феврале 2018 года Комиссия приняла новую стратегию, предлагающую «убедительную перспективу расширения и интенсификации взаимодействия ЕС с Западными Балканами»<sup>14</sup>. В свете очевидных угроз достижениям ЕС в регионе, стратегия представляет собой попытку сочетать подтверждение приверженности Евросоюза цели вступления Западных Балкан в ЕС с неизменным акцентом на необходимость довести до конца начатые реформы. Во вступительных положениях документа подтверждается, что регион является «частью Европы» и что перспектива его вступления в ЕС «отвечает собственным политическим, экономическим интересам и интересам безопасности Союза»<sup>15</sup>. Впервые предлагая наиболее продвинувшимся в ходе переговорного процесса странам конкретные, хотя и обставленные условиями сроки вступления в ЕС, стратегия открывает осторожную перспективу для очередного раунда расширения в 2025 году. В то же время подчеркивается, что это «чрезвычайно амбициозная» перспектива и что вступление в ЕС всегда будет основываться на объективных показателях каждой страны в отдельности.

Вступительный раздел заканчивается подтверждением готовности ЕС увеличить поддержку странам Западных Балкан.

В двух основных разделах стратегии обозначены проблемы, которые предстоит решить странам Западных Балкан, и меры, с помощью которых ЕС намерен поддержать их усилия. Выделены четыре основные проблемы: недостаточное обеспечение верховенства права, неконкурентоспособная экономика, сохранение двусторонних споров между странами и неоднозначное отношение политических кругов и общества стран-кандидатов к перспективе вступления в ЕС. В необычно открытой форме стратегия осуждает тот факт, что в странах региона «присутствуют явные признаки “захвата государства”, в том числе связи с организованной преступностью и коррупция на всех уровнях государственного и муниципального управления, а также переплетение государственных и частных интересов»<sup>16</sup>. Если раньше термин «захват государства» использовался только применительно к Македонии (в докладе по стране 2016 года), то теперь он применяется ко всему региону.

Что касается двусторонних отношений, то в стратегии подчеркивается необходимость того, чтобы лидеры западно-балканских государств в полной мере содействовали развитию регионального сотрудничества и примирению со своими соседями. В ней предлагается передавать пограничные споры, которые не могут быть урегулированы на двусторонней основе, на «обязательный, окончательный международный арбитраж»<sup>17</sup>. В связи с этим разъясняется, что ЕС рассматривает нерешенные двусторонние вопросы как непреодолимое препятствие для вступления в Евросоюз, но предпочитает делегировать арбитражное решение таких споров международным судам, а не участвовать в переговорах непосредственно. Ранее прямое посредничество ЕС, например, в урегулировании споров между Словенией и Хорватией относительно статуса Пиранского залива, было не очень успешным. В отсутствие прогресса на переговорах, проводившихся при содей-

ствии ЕС, спор в конечном итоге был передан на рассмотрение Постоянной палаты третейского суда, но до сих пор не урегулирован окончательно из-за отказа Хорватии согласиться с решением в пользу Словении<sup>18</sup>. К тому же участие ЕС становится особенно деликатным вопросом, когда спор касается одного из его государств-членов. Такое государство может злоупотреблять своим асимметричным положением и препятствовать прогрессу переговоров о вступлении другой стороны в ЕС. Это хорошо видно на примере спора между Грецией и Македонией о названии последней<sup>19</sup>. Подчеркивая необходимость урегулирования всех неразрешенных споров до вступления в ЕС, Комиссия возлагает бремя выбора – договориться об окончательном решении вопроса или обратиться в международный арбитраж – на сами стороны в споре.

Акцентируя необходимость более широкого участия всех сторон в процессе присоединения, в стратегии подчеркивается, что «вступление в ЕС – это выбор»<sup>20</sup>, который должен быть сделан последовательно и не должен ставиться под сомнение, если наиболее далеко продвинувшиеся на этом пути государства хотят уложиться в жесткие сроки. Таким образом мяч снова оказывается на стороне стран-кандидатов. Это – едва заулированный намек, в частности, на постоянные колебания Сербии между решительной приверженностью вступлению в ЕС и поддержанием прочных связей с Россией. Кроме того, подчеркивается ответственность граждан региона за спрос со своих лидеров и право граждан «судить, готовы и способны ли их правительства реализовать свои европейские амбиции»<sup>21</sup>.

Что касается усиления поддержки стран Западных Балкан, то в стратегии обещается «значительное расширение участия ЕС»<sup>22</sup>. С этой целью намечена реализация шести основных инициатив: усиление поддержки верховенства права, укрепление взаимодействия в области безопасности и миграции, поддержка социально-экономического развития, расширение транспортной и энергетической инфраструктуры, запуск

цифровой повестки дня для Западных Балкан, а также поддержка примирения и добрососедских отношений. Эти инициативы во многом воспроизводят основные цели «Берлинского процесса», в частности, в том, что касается развития инфраструктуры, урегулирования двусторонних споров и регионального молодежного сотрудничества (оно рассматривается в рамках более широкой темы примирения). «Берлинский процесс» – дипломатическая инициатива Германии, поддержанная рядом других государств-членов, – был направлен на то, чтобы дополнить начинающийся процесс расширения осязаемым улучшением положения на Западных Балканах в ряде областей. Включение этих положений в новую стратегию ЕС делает «Берлинский процесс» составной частью более широкой политики ЕС, тем самым прекращая спекуляции о том, что этот параллельный путь должен был подменить, а не поддерживать перспективы вступления стран Западных Балкан в ЕС. Наконец, в стратегии упоминаются необходимые институциональные корректировки и финансовые средства, необходимые для подготовки к вступлению в ЕС западно-балканских стран. Более подробная информация об основных инициативах изложена в прилагаемом «Плане действий в поддержку преобразования Западных Балкан»<sup>23</sup>.

В целом новая стратегия является всеобъемлющей по охвату и в то же время достаточно детальной в том, что касается инструментов, с помощью которых должны быть достигнуты позитивные изменения в ключевых областях. Она убедительно свидетельствует о намерении Европейской комиссии активизировать взаимодействие с регионом и предлагает конкретные меры по решению остающихся проблем и обеспечению надежной перспективы расширения, которую обещает этот документ. Тем не менее стратегия отстает от ожиданий, возникших в преддверии ее опубликования, и не лишена недостатков – как в ней самой, так и в деятельности Комиссии и государств-членов по ее реализации.



## *Проблема сбалансированности: недостатки подхода Комиссии*

Стратегия комиссии для Западных Балкан представляет собой амбициозную попытку улучшить отношения ЕС с трудным регионом. Однако в попытке найти общий знаменатель между обнадеживающим Западные Балканы сигналом и постоянным подчеркиванием проблем, которые им еще предстоит решить для того, чтобы соответствовать критериям членства, отсутствует или недостаточно проработан ряд важнейших элементов, что ослабляет эффективность стратегии.

Во-первых, в ней слишком осторожно говорится о широко распространенной тенденции к отступлению от демократии в регионе. Хотя упоминание «захвата государства» как общерегиональной проблемы – важный сигнал для авторитарно настроенных лидеров региона, это – единственное упоминание данной тенденции. В результате замалчивается то, в какой мере откат от демократии стал препятствием для дальнейшей трансформации региона. В стратегии лишь выражается сожаление по поводу отсутствия прогресса в области верховенства права, обеспечения основных прав и надлежащего управления, в то время как реальная проблема заключается в фактическом отказе от соблюдения политических и гражданских прав, включая открытые нападки на независимые средства массовой информации и НПО, а также стратегическое манипулирование выборами. Замалчивание этой тенденции укрепляет надежду региональных лидеров на то, что ЕС и дальше будет готов терпеть и игнорировать тенденции к «стабильности»<sup>24</sup>, пока страны будут поддерживать относительный мир и видимость приверженности демократическому управлению.

Сдержанная критика, содержащаяся в подробных докладах по странам, опубликованных Комиссией в апреле, подтверждает общее нежелание более решительно заявлять о тенденциях к эрозии демократии. В докладе по Сербии, например, подчеркивается озабоченность, высказанная Бюро

ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) в связи с манипуляциями во время выборов 2017 года, и содержится обращение к правительству Сербии учесть рекомендации, сформулированные в докладе БДИПЧ<sup>25</sup>. Однако в докладе не говорится о «захвате государства», а критика сформулирована в основном технократическим языком, что оставляет простор для ее интерпретации<sup>26</sup>.

Во-вторых, стратегия воспроизводит логику кондициональности, которой ЕС следовал до сих пор и которая не способствовала устойчивому преобразованию стран-кандидатов. По сути, политика расширения ЕС была основана на предпосылке, согласно которой внешние стимулы в виде конечной перспективы вступления в ЕС в достаточной мере побуждают страны-кандидатов проводить реформы с устойчивыми результатами<sup>27</sup>. В двух словах, ЕС определяет условия вступления, страны-кандидаты соответствующим образом адаптируют свое законодательство и институты, а ЕС ограничивается мониторингом выполнения поставленных им условий. В Стратегии воспроизводится этот подход. В ней, с одной стороны, подтверждается перспектива вступления стран в ЕС, а с другой – здесь же приводится подробный перечень реформ, которые странам еще предстоит осуществить. В наиболее явной форме эта увязка видна в инициативе по верховенству права. В ней подчеркивается роль существующих в рамках переговоров о вступлении механизмов, таких как планы действий, в которых зафиксированы обязательства соответствующих правительств по проведению конкретных реформ. При этом подчеркивается, что ЕС будет использовать возможности влияния, которые ему предоставляют эти механизмы, в ходе переговоров с Сербией и Черногорией.

Однако, как с недавних пор свидетельствует развитие событий в Венгрии и Польше, обусловленные требованиями ЕС преобразования недостаточны для того, чтобы обеспечить глубокую и устойчивую трансформацию. Там, где правительства выполняют требования по демократизации в обмен на

прогресс в ходе переговоров о вступлении в ЕС, существует высокий риск того, что устойчивые условия для демократической консолидации созданы не будут. Реформы сводятся к техническим решениям, а консультации с обществом и более широкий общественный диалог о политическом развитии страны отходят на второй план или полностью отбрасываются ради быстрого вступления в ЕС<sup>28</sup>.

Наконец, стратегия слишком сосредоточена на отношениях с правительствами и не уделяет должного внимания взаимодействию с субъектами гражданского общества и другими внутренними субъектами в странах, с которыми ведутся переговоры о вступлении в ЕС, которые могли бы дополнить усилия ЕС по стимулированию позитивных изменений снизу. В этом смысле предлагаемые инициативы свидетельствуют о повышении интенсивности политики ЕС, но не меняют ее характер. Вместо этого в них в основном излагаются меры, адресованные правительствам стран-кандидатов или предполагающие техническое сотрудничество с их исполнительными органами. Хотя в стратегии подчеркивается, что вступление в ЕС является «выбором поколения», в ней также отмечается, что коммуникация с гражданами «главным образом – задача правительств»<sup>29</sup>. Гражданское общество упоминается только мимоходом, и стратегия не свидетельствует о намерении расширить сотрудничество ЕС с реформистски настроенными субъектами внутри стран-кандидатов. При этом упускается возможность построить мост между институтами ЕС и теми, кто в конечном итоге станет гражданами ЕС. Вместо этого стратегия оставляет открытой дверь для трансформации под руководством исполнительной власти или, если развитие событий пойдет по пессимистическому сценарию, игнорирования социальных проблем правящими элитами, стремящимися закрепить свою собственную выгоду, а не улучшить общество в интересах всех граждан.

### *От стратегии к осуществлению: смешанные сигналы и отсутствие приверженности*

Недостатки новой стратегии сами по себе создают достаточно существенные проблемы на пути ее последовательной и успешной реализации. Еще большую тревогу вызывают смешанные сигналы, преобладавшие после ее публикации, в частности, отсутствие энтузиазма со стороны государств-членов ЕС в отношении ключевой идеей стратегии. Неохотное одобрение государствами-членами ослабляет ее трансформационный потенциал, ставя под сомнение приверженность ЕС активизации его политики в отношении западно-балканских стран.

В соответствии с первоначальным планом Комиссия должна была в начале 2018 года сформулировать ключевые положения нового курса ЕС в отношении региона, которые государства-члены смогли бы подтвердить и закрепить, утвердив ряд конкретных шагов в направлении будущего расширения на специальном саммите ЕС–Западные Балканы в Софии в мае. Болгария, недавно вступившая в ЕС, по-видимому, особенно хорошо подходила для проведения такого саммита, и последовательность мероприятий была рассчитана таким образом, чтобы он пришелся на период председательства Болгарии в Совете ЕС. Однако саммит не стал тем событием грандиозного символического значения, на которое рассчитывали<sup>30</sup>. На фоне кризиса в Каталонии премьер-министр Испании Мариано Рахой принял решение принять участие только в неформальном ужине перед саммитом, чтобы продемонстрировать непризнание косовской государственности, которую в Испании рассматривают как прецедент, которым может воспользоваться ее собственный добивающийся независимости регион<sup>31</sup>. Если отсутствие Рахоя не позволило ЕС продемонстрировать единство в вопросе о возобновлении взаимодействия с Западными Балканами, то настоящий ущерб тому содержательному сигналу, который ЕС рассчитывал подать на саммите, нанесла скептическая позиция

Франции в отношении расширения. В очередной раз сделав традиционный для Франции акцент на «углублении перед расширением»<sup>32</sup>, президент Эммануэль Макрон высказал мнение, что за последние 15 лет расширение ЕС способствовало ослаблению Европы, и высказался за то, чтобы любые новые шаги в этом направлении рассматривались с «большой осторожностью и строгостью»<sup>33</sup>.

Из-за отсутствия согласия между государствами-членами относительно дальнейшего расширения заключительная декларация саммита содержала лишь намеренно расплывчатое заявление, подтверждающее «безоговорочную поддержку ЕС европейской перспективы для Западных Балкан»<sup>34</sup>. Это слабое обязательство контрастирует с более четкой формулировкой саммита в Салониках 2003 года о том, что «будущее Балкан – в Европейском Союзе»<sup>35</sup>, а также с надеждами на то, что Софийская встреча 2018 года принесет отдельным странам-кандидатам конкретный прогресс. Конкретные меры могли бы включать установление даты начала переговоров с Македонией и Албанией или начало переговоров по новым разделам с Сербией и Черногорией. Ничего этого не произошло. Отсутствие ощутимых результатов подчеркивает, что государства-члены больше не разделяют единогласно приверженность идее вступления западно-балканских стран в ЕС. Многие лидеры стран ЕС теперь опасаются не только импорта нестабильности из региона, но и того, что расширение ЕС спровоцирует негативную реакцию их собственных избирателей, которые стали относиться к расширению в значительной степени скептически<sup>36</sup>. В связи с этим на саммите в Софии так и не была принята дорожная карта вступления Западных Балкан в ЕС, что подорвало доверие к новой стратегии Еврокомиссии.

Лондонский саммит «Берлинского процесса», состоявшийся через два месяца после встречи в Софии, не смог исправить впечатление о половинчатой приверженности региону со стороны государств-членов ЕС. Основная цель «Берлин-

ского процесса» первоначально заключалась в том, чтобы создать альтернативный форум для взаимодействия с Западными Балканами, которое принесло бы гражданам стран региона ощутимые результаты, например, в виде улучшения инфраструктуры и особого внимания к молодежному сотрудничеству. Однако «добавленная стоимость» этого параллельного формата, дополняющего институционализированный диалог о расширении состава ЕС, со временем вызывала все больше споров<sup>37</sup>. Ирония, заключающаяся в том, что саммит, посвященный будущему расширению ЕС, проходил в стране, которая решила его покинуть, не ускользнула от наблюдателей и участников. Это обстоятельство особенно бросилось в глаза, когда непосредственно во время саммита его предполагавшийся хозяин, министр иностранных дел Великобритании Борис Джонсон, ушел в отставку из-за несогласия с планами премьер-министра Терезы Мэй по условиям выхода из ЕС, практически превратив мероприятие в фарс<sup>38</sup>.

### *Перспективы*

Что можно сказать о перезагрузке взаимодействия ЕС с Западными Балканами? Несмотря на тщательное выстраивание очередности мероприятий высокого уровня, призванных продемонстрировать общую приверженность ЕС дальнейшему расширению, очевидно несоответствие между амбициозной позицией Еврокомиссии и колебаниями государств-членов, с которыми они восприняли идею активизации политики в регионе. В этом смысле 2018 год стал годом упущенной возможности критически осмыслить ошибки прежнего подхода ЕС к Западным Балканам и разработать более целостную, но и лучше учитывающую локальные особенности стратегию расширения. Подлинно инновационный подход к решению данной задачи потребовал бы выйти за рамки двусторонних переговоров с правительствами, с самого начала подключить будущих граждан ЕС к определению политического будущего

своих стран и создать условия для глубоких и устойчивых политических и экономических преобразований в регионе.

## **Примечания**

<sup>1</sup> См.: Jean-Claude Juncker, Candidate for President of the European Commission. A new start for Europe, Opening statement in the European Parliament plenary session, Strasbourg // European Commission. Press Release. 2014. 15 July. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-567\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_en.htm).

<sup>2</sup> См.: The western Balkans and the EU: In the queue. The door to membership remains open, but the region must do more to get it // The Economist. 2014. 27 September. URL: <https://www.economist.com/europe/2014/09/27/in-the-queue>.

<sup>3</sup> См.: Grabbe H., Knaus G., Korski D. Beyond wait-and-see: the way forward for EU Balkan policy. – European Council on Foreign Relations Policy Brief, 27 May 2010. URL: [https://www.ecfr.eu/publications/summary/beyond\\_wait\\_and\\_see\\_the\\_way\\_forward\\_for\\_eu\\_balkan\\_policy](https://www.ecfr.eu/publications/summary/beyond_wait_and_see_the_way_forward_for_eu_balkan_policy).

<sup>4</sup> См.: Radosavljevic Z. Juncker waves «credible EU prospects» at Balkans, but no fast membership // EURACTIV.com. 2017. 13 September. URL: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/juncker-waves-credible-eu-prospects-at-balkans-but-no-fast-membership/>.

<sup>5</sup> См.: Wunsch N. Doppelt unter Druck: Der Westbalkan als Transitroute und Herkunftsregion // Internationale Politik. 2016. No. 1. P. 50-54.

<sup>6</sup> См.: Dimitrov N., Wunsch N. The migrant crisis: a catalyst for EU enlargement? – Balkans in Europe Policy Advisory Group, Policy Brief, June 2016. URL: <http://www.balkanfund.org/publib/biepag/The-migrant-crisis-a-catalyst-for-EU-enlargement-web.pdf>.

<sup>7</sup> См.: 476.649 Asylanträge im Jahr 2015 // Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2016. 6 January. URL: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/201610106-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html>.

<sup>8</sup> См.: Djolai M., Nechev Z. Bilateral Disputes Conundrum: Accepting the Past and Finding Solutions for the Western Balkans. – Balkans in Europe Policy Advisory Group, Policy Brief, 5 April 2018. URL: <http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2018/04/Bilateral-Disputes-Conundrum-Accepting-the-Past-and-Finding-Solutions-for-the-Western-Balkans.pdf>.

<sup>9</sup> См.: Morina D. Kosovo Parliament Approves Montenegro Border Deal // BalkanInsight. 2018. 21 March. URL: <http://www.balkaninsight.com/en/article/xx-kosovo-parliament-approves-montenegro-border-deal-03-21-2018>.

<sup>10</sup> См.: The Crisis of Democracy in the Western Balkans: An Anatomy of Stabilitocracy and the Limits of EU Democracy Promotion / M. Kmezić, F. Bieber (eds.). – Balkans in Europe Policy Advisory Group, 2017. URL: <http://www.biepag.eu/publications/the-crisis-of-democracy-in-the-western-balkans-authoritarianism-and-eu-stabilitocracy/>.

<sup>11</sup> См.: Schenkkan N. Europe and Eurasia Brace for Impact // Freedom House, Nations in Transit. 2016. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>.

- 
- <sup>12</sup> Cm.: Ceka B. Macedonia: A New Beginning? // Journal of Democracy. 2018. No. 2. P. 143-157.
- <sup>13</sup> Cm.: Marusic S.J. Macedonia Shaken by Violence in Parliament // BalkanInsight. 2017. 28 April. URL: <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonia-calms-down-after-parliament-violence-04-27-2017>.
- <sup>14</sup> European Commission. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, COM(2018) 65 final, Strasbourg, 6 February 2018. URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf).
- <sup>15</sup> Ibid. P. 1.
- <sup>16</sup> Ibid. P. 3.
- <sup>17</sup> Ibid. P. 7.
- <sup>18</sup> Cm.: Bolongaro L. Slovenia ups stakes in Adriatic border dispute // Politico. 2018. 19 February. URL: <https://www.politico.eu/article/slovenia-croatia-border-piran-ups-stakes-in-adriatic-fishing-dispute/>.
- <sup>19</sup> Cm.: Dimitrov N., Djolai M., Wunsch N. Removing obstacles to EU accession: Bilateral disputes in the Western Balkans. – Balkans in Europe Policy Advisory Group, Policy brief, September 2015. URL: <http://www.balkanfund.org/publib/biepag/BIEPAG-Policy-brief-web.pdf>.
- <sup>20</sup> European Commission. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. P. 3.
- <sup>21</sup> Ibid. P. 3.
- <sup>22</sup> Ibid. P. 9.
- <sup>23</sup> European Commission. Annex to A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, COM(2018) 65 final, Strasbourg, 6 February 2018. URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/annex-communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/annex-communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf).
- <sup>24</sup> Pavlović S. West is best: How “stabilitocracy” undermines democracy building in the Balkans // LSE EUROPP. 2017. 5 May. URL: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/05/05/west-is-best-how-stabilitocracy-undermines-democracy-building-in-the-balkans/>.
- <sup>25</sup> Cm.: European Commission, Serbia 2018 Report, SWD(2018) 152 final, Strasbourg, 17 April 2018. P. 5-6.
- <sup>26</sup> Cm.: Majstorović S. Is Serbia ready to read Progress Report 2018 correctly? // European Policy Centre. 2018. 1 May. URL: <http://cep.org.rs/en/blogs/is-serbia-ready-to-read-progress-report-2018-correctly/>.
- <sup>27</sup> Cm.: Grabbe H. The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe. – Basingstoke, 2006.
- <sup>28</sup> Cm.: Grzymala-Busse A., Innes A. Great Expectations: The EU and Domestic Political Competition in East Central Europe // East European Politics and Societies. 2003. No. 1. P. 64-73.
- <sup>29</sup> European Commission. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. P. 2, 17.
- <sup>30</sup> Cm.: Dimitrov M. Enlargement Stays off Agenda at Sofia Summit // Balkan Insight. 2018. 17 May. URL: <http://www.balkaninsight.com/en/article/sofia-summit-balkans-meet-europe-for-the-first-time-in-15-years-05-17-2018>.



- 
- <sup>31</sup> CM.: Michalopoulos S. Kosovo is not Catalonia, Kosovo's Thaci tells absent Spanish PM Rajoy // EurActiv. 2018. 18 May. URL: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/kosovo-is-not-catalonia-kosovos-thaci-tells-absent-spanish-pm-rajoy/>.
- <sup>32</sup> Wunsch W. Between indifference and hesitation: France and EU enlargement towards the Balkans // Journal of South East European and Black Sea Studies. 2017. No. 4. P. 541-554.
- <sup>33</sup> Gray A. Macron pours cold water on Balkan EU membership hopes // Politico. 2018. 17 May. URL: <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-pours-cold-water-balkans-eu-membership-enlargement/>.
- <sup>34</sup> Sofia declaration of the EU-Western Balkans summit, 17 May 2018. P.1. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/17/sofia-declaration-of-the-eu-western-balkans-summit/>.
- <sup>35</sup> EU-Western Balkans Summit, Thessaloniki, 21 June 2003, Declaration. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-03-163\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm).
- <sup>36</sup> CM.: EU member states and enlargement towards the Balkans / R. Balfour, C. Stratulat (eds.). – European Policy Centre, Issue Paper No. 79, July 2015. URL: [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_5832\\_eu\\_balkans-issue\\_paper.pdf?doc\\_id=1654](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5832_eu_balkans-issue_paper.pdf?doc_id=1654).
- <sup>37</sup> CM.: Bieber F. It is time to ditch the Berlin Process // European Western Balkans. 2018. 10 July. URL: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/07/10/time-ditch-berlin-process/>.
- <sup>38</sup> Thanks to Boris Johnson, a farcical west-Balkan summit in London // The Economist. 2018. 11 July 2018. URL: <https://www.economist.com/europe/2018/07/11/thanks-to-boris-johnson-a-farcical-west-balkan-summit-in-london>.



## **Больше чем просто подсчет нарушений режима прекращения огня: человеческое измерение в рамках Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине**

### *Введение*

В ноябре 2018 года исполнилось пять лет с тех пор, как на площади Независимости в Киеве вспыхнули протесты, которые привели к силовой акции подчинявшихся президенту Виктору Януковичу правоохранительных органов, а затем и к его отставке в феврале 2014 года. После этих событий Россия аннексировала Крым, а пророссийские вооруженные формирования захватили административные здания в Донбассе. В апреле 2014 года были провозглашены Луганская и Донецкая народные республики («ЛНР» и «ДНР»).

На фоне этих событий в марте 2014 года решением Постоянного совета ОБСЕ № 1117 Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине (СММ) было поручено осуществлять мониторинг обстановки с точки зрения безопасности с целью снижения напряженности и укрепления мира, стабильности и безопасности. В соответствии со своим мандатом СММ должна также «осуществлять мониторинг соблюдения прав человека и основных свобод». С тех пор на всей территории Украины продолжают работать международные наблюдатели (численностью более 700 человек по состоянию на май 2018 года), уделяя основное внимание сообщениям о нарушениях режима прекращения огня в Донбассе<sup>1</sup>.

В настоящей статье рассматривается деятельность СММ в области человеческого измерения и анализируются проблемы, стоящие на пути полного осуществления ее мандата в этой области. Особое внимание уделено деятельности СММ на востоке Украины, при этом упомянута и деятельность восьми групп СММ в других регионах страны. Учитывая деликатность некоторых вопросов и принцип «не навреди», в настоящей статье сознательно не рассматриваются вопросы пыток, гендерного насилия и пропавших без вести.

### *ОБСЕ и человеческое измерение*

Хотя ОБСЕ была создана как организация по безопасности, в основе ее деятельности лежит широкое понимание безопасности. Один из десяти принципов Хельсинкского заключительного акта, которыми государства должны руководствоваться во взаимных отношениях, является «уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии или убеждений». Впервые принцип прав человека в явной форме рассматривался как неотъемлемый элемент региональной системы безопасности. Этот подход был подтвержден многочисленными последующими документами. Таким образом, в терминологии ОБСЕ «человеческое измерение» включает совокупность норм и деятельности, относящихся к правам человека, демократии и верховенству права, которые рассматриваются в рамках ОБСЕ как одно из трех измерений безопасности наряду с военно-политическим и эколого-экономическим измерениями<sup>2</sup>. Следовательно, безопасность – это нечто большее, чем просто отсутствие войны. Фундаментальным является положение человеческого измерения ОБСЕ, в соответствии с которым вопросы прав человека и плюралистической демократии не относятся к числу исключительно внутренних дел государства. В Московском документе 1991 года государства-участники «категорически и окончательно» заявили, что «обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ (сегодня – ОБСЕ. –

авт.), являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства». Следовательно, ОБСЕ – это не только сообщество ценностей, но и сообщество ответственности.

### *Ключевые вопросы человеческого измерения в Украине*

Вооруженный конфликт, вспыхнувший на востоке Украины весной 2014 года, уже привел к гибели более 10 000 человек, в том числе 2500 гражданских лиц, и перемещению более 1,6 миллиона человек<sup>3</sup>. Хотя интенсивность боевых действий снизилась, а 457-километровая «линия соприкосновения» с момента подписания Минских соглашений в феврале 2015 года практически не изменилась, конфликт все еще «далек от замораживания»<sup>4</sup>. По данным Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), от продолжающихся боевых действий непосредственно пострадали до 4,4 млн человек, а 3,4 млн человек в 2017 году нуждались в срочной помощи<sup>5</sup>.

В 2017 году СММ сообщила о более чем 400 000 нарушений режима прекращения огня<sup>6</sup>. Как отмечает УКГВ, 60% жителей территорий вдоль линии соприкосновения регулярно подвергаются обстрелам, а почти 40% – ежедневно<sup>7</sup>. Основной причиной жертв среди гражданского населения остаются тяжелые вооружения и мины. В 2017 году от них погибли или получили ранения более 400 гражданских лиц<sup>8</sup>. Так как нарушение права на жизнь – одно из основных нарушений прав человека, приоритетным направлением деятельности СММ в области человеческого измерения остается информирование о жертвах среди гражданского населения. Ежедневно наблюдатели СММ беседуют с жертвами и свидетелями, посещают больницы и морги, чтобы проверить сообщения о раненых и убитых гражданских лицах. Помимо ежедневных отчетов, со-

держащих информацию о жертвах среди гражданского населения, в 2017 году СММ опубликовала свой первый тематический доклад «Жертвы среди гражданского населения на востоке Украины. 2016», где подтвердила, что в Донецкой и Луганской областях в 2016 году были 442 жертвы среди гражданского населения (88 погибших и 354 получивших ранения), а также применялись запрещенные Минскими соглашениями тяжелые вооружения. Для сообщений о фактах на местах решающее значение имеет скрупулезное подтверждение каждого случая, так как СМИ с обеих сторон регулярно сообщают о жертвах среди гражданского населения, которых в действительности не было. В связи с этим необходимым условием для отчетов наблюдателей СММ остается свобода передвижения, в том числе на неподконтрольной украинскому государству территории, особенно учитывая, что у других международных организаций, таких как Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), доступа к ней нет. Однако с осени 2015 года СММ не имеет возможности проводить регулярные посещения больниц и моргов в «ДНР» и «ЛНР».

Помимо наблюдения за потерями среди гражданского населения СММ принимает активное участие в мониторинге и выступает за обеспечение свободного передвижения гражданских лиц через линию соприкосновения. Каждый месяц более миллиона человек вынуждены пересекать «ничейную землю» через контрольно-пропускные пункты. Многие из них — ради доступа к основным гуманитарным и социальным услугам<sup>9</sup>. Часто наблюдатели СММ присутствуют вблизи КПП с раннего утра, когда они открываются, до позднего вечера, когда они закрываются, чтобы обеспечить невозобновление огня и безопасный проход гражданских лиц. При этом наблюдатели регулярно подвергаются преследованиям со стороны военнослужащих на КПП и обвинениям в «бездействии» со стороны разочарованных людей, которые часами стоят в очереди, пытаясь перейти на другую сторону. Несмотря на то, что

функция «живых щитов» не входит в их обязанности, многие наблюдатели СММ подвергают опасности свою жизнь, оставаясь в этих горячих точках дольше, чем они должны. Помимо ежедневного мониторинга ситуации в плане безопасности на пунктах въезда/выезда, СММ также содействует диалогу между конфликтующими сторонами в целях открытия новых КПП, нормализации процедур пересечения границы и улучшения условий на КПП.

Однако страдания жителей востока Украины связаны не только с жертвами и ограничениями передвижения. Население страдает от целого ряда нарушений прав человека и международного гуманитарного права. В своем докладе 2017 года «Трудности, с которыми сталкиваются пострадавшие от конфликта гражданские лица на востоке Украины» СММ отметила несколько случаев, когда обе стороны продолжали устанавливать военные посты в населенных пунктах. СММ регулярно сообщала военным властям о случаях, когда местные жители жаловались на притеснения со стороны представителей обеих сторон или делали заявления об их неправомерных действиях в состоянии алкогольного опьянения и плохом поведении по отношению к местному населению. Обе стороны также ввели временные ограничения, которые затрудняют доступ гражданских лиц к их имуществу. Кроме того, вооруженные формирования, размещенные в населенных пунктах, часто занимают общественные здания. В преддверии 1 сентября 2016 года и начала нового учебного года СММ в ежедневных отчетах подчеркивала военное присутствие в непосредственной близости от школ и детских садов, стремясь поставить этот вопрос в интересах безопасности детей. Наконец, так как столкновения продолжаются уже пятый год, большая часть жизненно важной инфраструктуры (водопроводные трубы, электросети) вблизи линии соприкосновения была повреждена. Только в 2017 году СММ провела 715 так называемых «зеркальных патрулей» в целях содействия ремонту и обслуживанию инфраструктуры вдоль линии сопри-

косновения<sup>10</sup>. Зеркальное патрулирование означает, что СММ проводит одновременное патрулирование по обе стороны линии соприкосновения в целях наблюдения за временным прекращением боевых действий в течение согласованного «окна молчания». Например, так как в результате артобстрела был поврежден трубопровод Карбонит–Первомайск, в январе 2017 года СММ обеспечила окно тишины, чтобы ремонтные бригады могли починить водопровод, снабжающий более 200 000 жителей Луганской области<sup>11</sup>.

Однако СММ занимается вопросами человеческого измерения не только в Восточной Украине. Из десяти команд восемь работают в других областях Украины и внимательно следят за развитием событий там. Один из наиболее важных аспектов – вызванное конфликтом перемещение лиц. С 2014 года тысячи людей были вынуждены покинуть свои дома и искать убежища в других местах. Перемещение было вызвано двумя основными факторами: во-первых, аннексией Крыма и, во-вторых, «провозглашением независимости» со стороны «ДНР» и «ЛНР», а также активизацией боевых действий на востоке Украины в середине 2014 года. 23 апреля 2018 года министерство социальной политики Украины сообщило о 1,5 млн официально зарегистрированных внутренне перемещенных лицах (ВПЛ) из временно оккупированного Крыма и Донбасса. В августе 2014 года СММ опубликовала свой первый тематический доклад о внутреннем перемещении в Украине. Два года спустя наблюдатели СММ провели беседы с более чем 1600 ВПЛ и членами принимающих их общин по всей стране, чтобы оценить воздействие продолжающегося конфликта и долгосрочного перемещения на ВПЛ и их отношения с принимающими общинами. В своем докладе 2016 года «Вызванное конфликтом в Украине перемещение лиц: повышенная уязвимость пострадавшего населения и причины напряженности в общинах» СММ подчеркнула, что, хотя полученные результаты не являются полной оценкой положения ВПЛ



в Украине, «многие ВПЛ по-прежнему подвергаются серьезным лишениям и страдают от длительного перемещения».

Так как наблюдатели СММ ежедневно сталкиваются с всевозможными проблемами человеческого измерения и зачастую не имеют конкретного опыта в области прав человека, миссия дает скорее общий обзор ситуации на местах. Однако в Донбассе существует много хорошо зарекомендовавших себя организаций и НПО, которые специализируются на конкретных, зачастую узких темах, таких как законодательство, касающееся пенсий и имущества (например, Норвежский совет по делам беженцев), помощь внутренне перемещенным лицам (например, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев — УВКБ) или экономическое восстановление (программа развития ООН). СММ сотрудничает со всеми этими организациями. Сотрудники группы по человеческому измерению особенно тесно сотрудничают с УВКПЧ и Международным Комитетом Красного Креста в том, что касается подтверждения наличия жертв среди гражданского населения, вопросов, связанных со свободой передвижения через линию соприкосновения, и конкретных случаев нарушений прав человека. В «ЛНР» и «ДНР», где органы ООН зачастую имеют лишь ограниченный доступ и свободу передвижения, СММ играет важную роль в освещении ситуации на местах. Кроме того, гражданские лица регулярно обращаются к наблюдателям СММ с просьбой о предоставлении гуманитарной помощи. В таких случаях СММ передает запросы соответствующим организациям, поскольку сама не имеет возможности оказывать гуманитарную помощь.

### *Использование всех возможностей*

Отмечая многочисленные достижения, бывшие сотрудники СММ в своих интервью подчеркивали, что СММ еще не полностью раскрыла свой потенциал деятельности в области человеческого измерения. Для этого существует несколько

причин, которые можно сгруппировать вокруг трех основных проблем: во-первых, отсутствие стратегической ориентации, во-вторых, внутренние оперативные проблемы и, в-третьих, внешние оперативные проблемы.

### *Отсутствие стратегической ориентации*

21 марта 2014 года Постоянный совет ОБСЕ принял решение об учреждении Специальной мониторинговой миссии в Украине, первоначально состоявшей из 100 гражданских наблюдателей, размещенных в стране для содействия снижению напряженности и обеспечению мира, стабильности и безопасности. СММ должна была, в частности, «осуществлять мониторинг соблюдения прав человека и основных свобод, включая права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и оказывать поддержку их соблюдению», а также «способствовать диалогу на местах с целью снижения напряженности и содействия нормализации обстановки».

После эскалации конфликта летом 2014 года, 5 сентября был подписан Минский протокол. 19 сентября 2014 года он был дополнен Меморандумом. В итоге СММ – гражданской миссии – было поручено осуществлять мониторинг прекращения огня и отвода вооружений и вооруженных формирований. Это – типичная задача военных миссий по поддержанию мира. Как отметил в 2014 году Клаус Нойкирх, новые задачи СММ должны были осуществляться параллельно с другими ее основными видами деятельности, указанными в мандате<sup>12</sup>. Принимая во внимание продолжающиеся ожесточенные бои вдоль линии соприкосновения, СММ уделила большое внимание военно-политическим аспектам конфликта, в частности, мониторингу режима прекращения огня и отчетам о его нарушениях. Ключевая роль СММ в мониторинге и проверке режима прекращения огня и отвода тяжелых вооружений была дополнительно подчеркнута в «Комплексе мер по выполнению Минских соглашений»<sup>13</sup>. Как четко отражено в ежеднев-

ных отчетах СММ, решение приоритетных задач мониторинга было обеспечено за счет повышения уровня технической оснащенности СММ (например, использование беспилотных летательных аппаратов, установка камер наблюдения, возможности видеоанализа) и, самое главное, за счет определения ежедневных приоритетов для групп, осуществляющих патрулирование вдоль линии соприкосновения.

Постоянный совет ОБСЕ регулярно проявляет интерес к вопросам человеческого измерения в Донбассе<sup>14</sup>. Несколько раз комитет по человеческому измерению Постоянного совета предлагал СММ представить свои выводы. Однако это не привело к выработке четкого программного подхода или стратегии. Некоторые проблемы были обусловлены проводимой миссией линией на гибкость и адаптивность, необходимые в постоянно меняющихся условиях работы в Донбассе. Другие причины были связаны с коротким сроком действия мандата и горизонтом планирования (от шести месяцев до одного года). Однако самые серьезные проблемы были связаны с сильной зависимостью от бывшего военного персонала в штаб-квартире СММ в Киеве и с той ролью, которую играло оперативное подразделение СММ, необычно крупное для гражданской миссии. Вместо того чтобы поддерживать повседневную работу, оперативное подразделение взяло на себя ведущую роль в определении повестки дня. Отсутствие стратегической ориентации для всей миссии означало, что ежедневные задачи для групп не ставились стратегически. В результате в том, что касается человеческого измерения, миссия в какой-то степени занималась очевидными проблемами (например, гуманитарная ситуация в деревнях), не уделяя при этом достаточно внимания более важным вопросам (например, заявлениям о нарушениях прав человека).

Весной 2016 года руководство миссии утвердило и передало группам «Стратегические задачи СММ в области человеческого измерения». Это была первая предпринятая СММ попытка стратегического планирования ее деятельно-

сти. В документе были определены четыре приоритетные области:

- защита прав человека в ситуациях конфликта, насилия и отсутствия безопасности (мониторинг и отчеты, в частности, о жертвах среди гражданского населения, доступе к гуманитарной помощи, случаях гендерного насилия);

- демократическое пространство (мониторинг и отчеты о свободе выражения мнений, свободе СМИ и доступа к информации, свободе мирных собраний);

- верховенство права (мониторинг и отчеты об ответственности за нарушения прав человека с особым вниманием к связанным с конфликтом громким уголовным процессам, доступу к правосудию для затронутых конфликтом групп и проблемам, возникающим в связи с конфликтом у лиц, осуществляющих правосудие);

- права конкретных групп (включая этнические и религиозные меньшинства, внутренне перемещенных лиц).

Впервые СММ получила четкое руководство с ясными приоритетами в области человеческого измерения, которым она должна следовать, – по крайней мере на бумаге. Как показали последующие месяцы, решение поставленных задач и смещение акцента на вопросы человеческого измерения заняли больше времени и потребовали существенных изменений, в частности, в том, как были организованы и функционировали группы СММ, а также в том, что сообщалось в ежедневных отчетах СММ. В официальных заявлениях руководство СММ также все чаще стало связывать нарушения режима прекращения огня с жертвами среди гражданского населения и необходимостью его защиты, призывая конфликтующие стороны соблюдать соглашение о прекращении огня.

### *Внутренние оперативные проблемы*

Впрочем, не только отсутствие четкой стратегии мешает работе СММ в области человеческого измерения. СММ разделена на десять региональных групп с высокой степенью оперативной независимости от штаб-квартиры в Киеве. Это повлияло, в частности, на такие аспекты их деятельности, как повседневные стандартные операционные процедуры, использование накопленных знаний, определение структуры групп. В то время как в некоторых региональных группах были созданы подразделения, специализирующиеся на вопросах человеческого измерения, другие группы сосредоточили внимание в основном на конкретных областях своего мандата и в повседневной работе охватывали все вопросы. В группах, действующих на востоке Украины в отсутствие официально установленной для них структуры работа в области человеческого измерения в значительной степени зависела от руководителей соответствующих групп и их приоритетов. В 2016 году начался процесс формализации структур для донецкой и луганской групп, включающий создание подразделений по человеческому измерению со специально назначенными сотрудниками, обладающими опытом в решении вопросов человеческого измерения в прошлом. С одной стороны, это сделало мониторинг в сфере человеческого измерения более профессиональным и позволило создать координационные центры по любым вопросам, связанным с теми или иными темами. В результате СММ начала собирать и обрабатывать информацию в более структурированном и скоординированном виде, что позволило подготовить доклады о лишениях и жертвах среди гражданского населения, которые были хорошо восприняты. Что касается использования накопленных знаний, то многие деликатные случаи нарушений прав человека было бы правильнее отслеживать на основе стандартизированных показателей, что позволило бы специально назначенным для этого сотрудникам осуществлять мониторинг развития ситуации в течение более длительного периода времени. С другой сто-

роны, некоторые наблюдатели СММ первоначально полагали, что с созданием подразделения по человеческому измерению им не придется поднимать эти вопросы в своей повседневной работе и взаимодействовать с гражданским населением. Кроме того, поскольку в некоторых регионах группы по человеческому измерению были сильнее или просто были созданы раньше, чем в других, значительная часть собранной ими информации не могла быть опубликована, поскольку СММ стремится представлять всеобъемлющую и сопоставимую информацию по всем группам.

По мере усиления конфликта в 2014 году большинство государств-участников ОБСЕ направили в Украину наблюдателей с опытом преимущественно в военной области. Нойкирх утверждал, что гражданские наблюдатели «не имеют подготовки по таким важнейшим вопросам, как осведомленность о минной опасности, идентификация военной техники и другие методы, имеющие решающее значение для наблюдения за прекращением огня, а также управление бронетехникой»<sup>15</sup>. Хотя наблюдатели с военной подготовкой часто обладают такими навыками, им явно не хватает базовых знаний в области мониторинга соблюдения прав человека и представления докладов о гуманитарных ситуациях. СММ отреагировала на пробелы в навыках организацией нескольких учебных занятий по темам «анализ воронок» и «идентификация систем вооружений», в которых приняли участие как гражданские, так и военные наблюдатели. Поэтому навыки наблюдателей определяла не столько их подготовка, сколько опыт работы и знакомство с советскими и (или) постсоветскими системами вооружений. Обучить наблюдателей распознавать различные системы вооружений можно относительно быстро, а отсутствие навыков мониторинга в области прав человека не может быть быстро восполнено. В отсутствие достаточного числа сотрудников, имеющих опыт работы в области прав человека и гуманитарных проблем, и тем более тогда, когда обладающих соответствующим опытом наблюдателей не включают в

соответствующие подразделения, СММ не в состоянии должным образом отслеживать вопросы человеческого измерения<sup>16</sup>. Сложная рабочая обстановка в СММ и несколько милитаризованный подход к иерархии и руководству не способствовали повышению мотивации сотрудников СММ, занимавшихся вопросами человеческого измерения. Многие из них досрочно покинули миссию<sup>17</sup>. Группа по человеческому измерению в штаб-квартире попыталась создать резерв квалифицированных сотрудников в рамках СММ и расширить набор наблюдателей с опытом работы в области прав человека, однако в течение длительного времени ключевым требованием при найме оставалась способность управлять бронетехникой и распознавать системы вооружений. Впрочем, с 2016 года, когда в подразделения по человеческому измерению были набраны квалифицированные наблюдатели с опытом работы, ситуация улучшилась.

Кроме того, решение деликатных вопросов прав человека требует доверия и знания местных обстоятельств и культуры. Хотя СММ наняла много специальных помощников, владеющих местными языками, большинство наблюдателей СММ не говорят ни по-русски, ни по-украински. Это привело к возникновению проблем, связанных с рассмотрением деликатных дел, и последующим судебными процессам.

В дополнение к структурным проблемам внутри действующих в Донбассе групп подразделения СММ по человеческому измерению в штаб-квартире в Киеве также столкнулось с рядом проблем. Хотя решение о создании миссии было принято в марте 2014 года, первый руководитель группы по человеческому измерению прибыл в Украину только в декабре 2014 года. До этого вопросами человеческого измерения занимались лишь один советник по правам человека, один советник по гендерным вопросам и один национальный юрисконсульт. В результате новому руководителю группы по человеческому измерению пришлось создавать ее и заниматься вопросами человеческого измерения в рамках струк-

туры, в которой уже функционировали все другие подразделения. Это имело долгосрочные последствия с точки зрения того, какое место вопросы человеческого измерения заняли в деятельности СММ<sup>18</sup>.

Наконец, тот факт, что в международном персонале СММ преобладают военные и полицейские, оказывает влияние на ее организационную культуру. Помимо очевидной предрасположенности к вопросам «жесткой безопасности», таким как сообщения о нарушениях режима прекращения огня и передвижении военной техники, сотрудники СММ с их различным культурным и профессиональным бэкграундом отличались также с точки зрения имевшегося у них опыта работы с проблемами «мягкой безопасности», таким как нарушения прав человека. Кроме того, по сравнению с другими (миротворческими) миссиями, по мнению многих бывших наблюдателей СММ, оперативная группа слишком сосредоточила свое внимание на выполнении ежедневных задач, поставленных перед каждой конкретной группой<sup>19</sup>. Хотя руководство СММ всегда поддерживало вопросы человеческого измерения, на местах приоритет отдавался решению повседневных задач, которые ставила оперативная группа. Тем не менее, особенно с 2016 года наблюдается растущее осознание проблем человеческого измерения. Эти вопросы стали частью базовой подготовки всех наблюдателей, а многие новые наблюдатели представляют гражданские профессии<sup>20</sup>.

### *Внешние оперативные проблемы*

Ключевой аспект мониторинга в области человеческого измерения – регулярный доступ к государственным учреждениям, субъектам гражданского общества, средствам массовой информации и частным лицам. До осени 2015 года СММ имела возможность регулярно посещать такие учреждения, как школы, больницы и суды по обе стороны линии соприкосновения. По итогам этой работы, в частности, были подготовле-



ны доклады о состоянии ранее финансировавшихся государством учреждениях и о доступе к правосудию в районах, не контролируемых правительством. Однако доклады, содержавшие в том числе критические оценки в отношении институтов «ЛНР» и «ДНР», не были тепло встречены их властями, что привело к ограничению доступа СММ<sup>21</sup>. Учреждениям «ЛНР» и «ДНР» было запрещено любое взаимодействие с ней. Хотя некоторые неофициальные контакты сохранились, СММ не смогла всесторонне отслеживать ситуацию на местах. Отсутствие доступа к официальным статистическим данным, а также к институтам, имеющим отношение к обеспечению верховенства права, существенно ограничило возможности СММ по осуществлению мониторинга гуманитарной ситуации и положения в области прав человека. Кроме того, СММ сталкивается с ограничениями ее официальных контактов с действующими на временно оккупированной территории СМИ. Взаимодействие этих субъектов с СММ также было ограничено властями «ЛНР» и «ДНР». В 2017 году аресты журналистов, критиковавших «ЛНР» и «ДНР», подтвердили ограниченность свободы СМИ. Хотя наблюдатели СММ могли просто приходить в больницы или школы и пытаться провести спонтанный разговор, они делали это нечасто, чтобы не навредить своим собеседникам. Таким образом, СММ может полагаться только на неофициальные контакты и широко доступную официальную информацию.

Помимо описанных выше ограничений доступа стороны в конфликте ограничивают свободу передвижения наблюдателей СММ. В 2017 году было зафиксировано более 2400 случаев препятствования сотрудникам СММ в выполнении их мандата. Такие препятствия часто возникали в районах, в которых сложная обстановка в области безопасности ограничивала возможность составления сводок о положении в горячих точках<sup>22</sup>. В условиях крайней политизации конфликта на востоке Украины выводы СММ, относящиеся к ситуации в сфере человеческого измерения, часто избирательно используются

конфликтующими сторонами для получения политических выгод в ходе «информационной войны». Кроме того, хотя гражданское население по обе стороны линии соприкосновения взаимодействовало с СММ, наблюдатели часто замечали, что многие люди опасаются контактов с ними.

И последнее, но не менее важное: когда 23 апреля 2017 года в результате взрыва мины был поврежден автомобиль СММ, погиб один фельдшер и получили ранения два наблюдателя, свобода передвижения патрулей СММ вдоль линии соприкосновения была дополнительно ограничена в соответствии с правилами внутренней безопасности СММ<sup>23</sup>.

Хотя некоторые внутренние ограничения СММ были сняты, некоторые районы, такие как село Крымское в Луганской области, не посещались более года. Еще хуже ситуация в Крыму, где СММ вообще не может работать.

### *Перспективы*

Описанные выше проблемы невозможно решить быстро, но существует множество способов улучшить работу миссии в том, что касается человеческого измерения. Во-первых, в отличие от нынешней практики, когда СММ набирает осуществляющих мониторинг сотрудников исходя из очень общих требований (за исключением должностей в Киеве и технического персонала, такого как операторы камер), миссия может организовать специальный набор сотрудников по правам человека для групп в Восточной Украине. Пока этот подход не получил достаточной поддержки на политическом уровне в Вене, но он мог бы помочь СММ в повышении ее профессионализма. Во-вторых, СММ по-прежнему не хватает стратегического подхода к обобщению нарушений прав человека и других проблем в области человеческого измерения. Хотя на международных форумах обсуждается вопрос о создании Международного трибунала по Донбассу, СММ не собирает информацию, которая могла бы быть использована в буду-

щем для проведения какого-либо расследования или отправления правосудия в переходный период на последовательной основе. Отсутствие стратегии сочетается с недостаточно разработанной системой использования собранных знаний в условиях частой ротации персонала. В-третьих, хотя СММ публикует много внутренних докладов и аналитических материалов, в настоящее время они не доступны для широкой общественности, научных кругов и журналистов. Наконец, в-четвертых, поскольку Минское соглашение о прекращении огня не соблюдается, государства-участники ОБСЕ должны вернуться к вопросу о том, должен ли такой сильный акцент на мониторинге режима прекращения огня и отводе вооружений по-прежнему оставаться приоритетом или же СММ следует уделять больше внимания своим первоначальным задачам.

### *Заключение*

С весны 2014 года СММ ежедневно отчитывается о событиях, происходящих в Украине. По мере изменения характера конфликта в Донбассе менялась направленность деятельности СММ. Во время военной эскалации в 2014–2015 годах СММ приложила немало сил для подготовки сообщений о нарушениях режима прекращения огня. Это входило в ее обязанности после подписания Минского протокола и Минского меморандума. Так как линия соприкосновения с весны 2015 года практически не изменилась, СММ постепенно смещает свое внимание в направлении человеческого измерения безопасности. Благодаря новой стратегии, целеустремленному персоналу подразделений по человеческому измерению и включению этих вопросов в основные повседневные задачи СММ, безусловно, лучше подготовлена к выполнению задач, изложенных в ее мандате. Тем не менее, как было отмечено выше, ряд факторов, как внутренних, так и внешних, препятствуют ее работе. Необходимо продолжить дальнейшую профессионализацию персонала, разработать более четкую

стратегию и адаптировать организационную структуру к произошедшим изменениям. Следовательно, как было сказано в одной из бесед автора с сотрудниками, СММ еще не полностью раскрыла свой потенциал в области человеческого измерения.

### **Примечания**

Лукаш Мацкевич работал в Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ с января 2016 года по май 2017 года.

---

<sup>1</sup> См.: ОБСЕ. Специальная мониторинговая миссия в Украине. Отчет о работе по состоянию на 2 мая 2018 г. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/379783>.

<sup>2</sup> См.: OSCE Human Dimension Commitments. Vol. 1: Thematic Compilation. 3rd Edition. – Warsaw: OSCE ODIHR, 2011.

<sup>3</sup> См.: UN OCHA. 2018 Humanitarian Response Plan, Ukraine, January-December 2018, Ukraine, December 2017. URL: [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine\\_humanitarian\\_response\\_plan\\_2018.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_humanitarian_response_plan_2018.pdf).

<sup>4</sup> Chase Winter, Interview: Ukraine conflict on the brink // Deutsche Welle. 2016. 12 November. URL: <https://www.dw.com/en/interview-ukraine-conflict-on-the-brink/a-36740409>.

<sup>5</sup> См.: UN OCHA. 2018 Humanitarian Response Plan. P. 5.

<sup>6</sup> См.: OSCE observers record over 400,000 ceasefire breaches in Donbas in 2017 // Interfax-Ukraine. 2018. 15 February. URL: <https://en.interfax.com.ua/news/general/485431.html>. См. также: В 2017 году режим прекращения огня в Донбассе нарушался более 400 тысяч раз // Deutsche Welle. 2018. 15 февраля. URL: <https://www.dw.com/ru/%D0%B2-2017-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%83-%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D1%8F-%D0%B2-%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B1%D0%B0%D1%81%D1%81%D0%B5-%D0%BD%D0%B0%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B0%D0%BB%D1%81%D1%8F-%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%B5-400-%D1%82%D1%8B%D1%81%D1%8F%D1%87-%D1%80%D0%B0%D0%B7/a-42603980>.

<sup>7</sup> См.: UN OCHA. 2018 Humanitarian Needs Overview. Ukraine, November 2017.

<sup>8</sup> См.: Украина. Жителям «прифронтовой зоны» угрожает гуманитарная катастрофа // Euronews. 2017. 7 декабря. URL: <https://www.euronews.com/2017/12/07/another-winter-for-war-torn-eastern-ukraine>.

<sup>9</sup> См.: Four Years of Conflict in Ukraine leave 4.4 million people in a dire humanitarian situation. – New York: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 20 April 2018.

<sup>10</sup> См.: Деятельность СММ ОБСЕ в 2017 году в цифрах. URL: <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/368251>.

---

<sup>11</sup> ОБСЕ. Зеркальное патрулирование ОБСЕ: проблески надежды на востоке Украины, 12 апреля 2017 г. URL: <https://www.osce.org/ru/node/349146>.

<sup>12</sup> См.: Neukirch C. The Special Monitoring Mission to Ukraine: Operational Challenges and New Horizons // OSCE Yearbook 2014 / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2015. P. 193.

<sup>13</sup> См.: Neukirch C. The Special Monitoring Mission to Ukraine in Its Second Year: Ongoing OSCE Conflict Management in Ukraine // OSCE Yearbook 2015 / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2016. P. 230.

<sup>14</sup> Информация получена автором в беседе с бывшим сотрудником СММ.

<sup>15</sup> См.: Neukirch C. The Special Monitoring Mission to Ukraine: Operational Challenges and New Horizons. P. 195.

<sup>16</sup> Информация получена автором в беседе с бывшим сотрудником СММ.

<sup>17</sup> Информация получена автором в беседе с бывшим сотрудником СММ.

<sup>18</sup> Информация получена автором в беседе с бывшим сотрудником СММ.

<sup>19</sup> Информация получена автором в беседе с бывшим сотрудником СММ.

<sup>20</sup> Информация получена автором в беседе с бывшим сотрудником СММ.

<sup>21</sup> Информация получена автором в беседе с бывшим сотрудником СММ.

<sup>22</sup> См.: ОБСЕ. Специальная мониторинговая миссия в Украине. Тематический отчет. Свобода передвижения через административную границу с Крымом, 19 июня 2015 г. URL: <https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/172131?download=true>.

<sup>23</sup> См.: ОБСЕ. Ежегодный доклад 2017. – Вена, 2018. С. 71. URL: <https://www.osce.org/ru/annual-report/2017?download=true>.



## Молдова – Приднестровье: шаги вперед, отступления назад

### *Введение*

За прошедший год в процессе политического урегулирования между Молдовой и Приднестровьем удалось добиться существенного прогресса, который начался с достижения в ноябре 2017 года и имплементации важных соглашений и стабильно продолжался вплоть до завершения работы над данной статьей в сентябре 2018 года. В ноябре 2017 года были достигнуты договоренности по ряду давно вызывавших споры практических проблем, входивших в так называемый «пакет восьми» вопросов, в частности, об открытии Гура-Быкулуйского моста<sup>1</sup>. Этот ключевой участок главного маршрута, соединявшего через Молдову черноморский и балтийский регионы, был закрыт с тех пор, как в июне 1992 года мост был поврежден во время боевых действий. Он оставался закрытым даже после того, как мост был отремонтирован в 2001 году. Вслед за успешным проведением в конце ноября встречи в формате «5+2» в декабре на заседании Совета министров ОБСЕ в Вене было согласовано решительное программное заявление, в котором приветствовался достигнутый значительный прогресс и подтверждалась поддержка всеми государствами-участниками реализуемого ОБСЕ в последние несколько лет подхода, в основу которого положено согласование «малых шагов». Под председательством Италии в 2018 году ОБСЕ продолжила эту линию, назначив специальным представителем бывшего министра иностранных дел Франко Фраттини. Был достигнут достаточный прогресс для проведения в конце мая официального раунда переговоров в формате

«5+2». Интенсивные переговоры по урегулированию продолжились летом. Их характерной особенностью стали частые и активные контакты между Кишиневом и Тирасполем. К сентябрю 2018 года, когда регион посетил спецпредставитель Фраттини, были достигнуты и реализованы договоренности по большинству вопросов из «пакета восьми», и участники переговоров обсуждали, каким образом и на каких направлениях можно было бы развивать достигнутый в ходе урегулирования значительный прогресс.

Правда, на этом ясном, оптимистичном горизонте не обошлось без туч, угрожающих серьезными осложнениями. Нарастающие осложнения во внутренней политике Молдовы и трудности в отношениях Кишинева с двумя ключевыми участниками процесса урегулирования – Российской Федерацией и Европейским Союзом – по-прежнему представляют реальную опасность для прогресса, достигнутого в процессе снижения напряженности, решения спорных практических вопросов и приближения Кишинева и Тирасполя к окончательному урегулированию. Сохранялся глубокий раскол между различными ветвями власти Молдовы – остававшимся под контролем внешне прозападной коалиции во главе с Демократической партией (ДПМ) и ее лидером Владимиром Плахотнюком, с одной стороны, и президентом, главой пророссийской Партии социалистов Республики Молдова (ПСРМ) Игорем Додоном – с другой. Многочисленная внепарламентская прозападная оппозиция выступала как против Плахотнюка и ДПМ, олицетворявших для них захват государства олигархами, так и против Додона и его ПСРМ, которых они считают ставленниками Кремля. Отмена судами результатов внеочередных выборах мэра Кишинева, на которых победу одержал оппозиционный кандидат, вывела на улицы толпы протестующих и вызвала осуждение со стороны многих западных партнеров Молдовы. Парламентские выборы назначены на февраль 2019 года, и многие молдаване ожидают ожесточенной и грязной кампании, учитывая высокие ставки и неопределенные результаты.



Россия непоколебимо и в полной мере сохраняла приверженность консенсусу посредников и наблюдателей в процессе урегулирования и тем самым решительно поддерживала существующий подход и достигнутый прогресс. Однако между Москвой и Кишиневом неоднократно возникали двусторонние трения. В начале 2018 года, несмотря на возражения президента Додона, парламент и правительство Молдовы приняли спорный закон, направленный на ограничение влияния российских СМИ. В конце весны Кишинев возродил инициативу 2017 года и добился принятия Генеральной Ассамблеей ООН резолюции, осуждающей продолжающееся военное присутствие России в Молдове и призывающей к немедленному выводу российских вооруженных сил. Аналогичную резолюцию приняла Парламентская ассамблея ОБСЕ. В течение лета передвижения отдельных российских воинских подразделений в зоне безопасности в Приднестровье и участие российских войск в военных учениях с приднестровскими войсками вызвали ожесточенные протесты молдаван. Назначение президентом России Владимиром Путиным вице-преьера Дмитрия Козака специальным представителем по экономическим отношениям с Молдовой вызвало в одних кругах Молдовы оптимизм, а в других – породило вопросы.

Между тем отношения Кишинева с ЕС все более портились. С середины 2017 года ЕС приостановил выплату средств технического содействия примерно на 100 млн евро из-за невыполнения Кишиневом условий в сферах борьбы с коррупцией и укрепления верховенства права. Критика ЕС в адрес Молдовы активизировалась после отказа последней отменить спорные изменения в избирательной системе и усилилась после отмены молдавскими судами явной победы кандидата от внепарламентской оппозиции на внеочередных выборах мэра Кишинева. Беспрецедентно жесткая резолюция Европарламента по Молдове, принятая 5 июля 2018 года, стала свидетельством растущего разочарования ЕС неспо-

способностью нынешнего молдавского правительства принять и осуществить реальные реформы.

В то время как процесс урегулирования активно продолжался на основе подхода, который позволил добиться столь существенного прогресса, ожесточенная внутривнутриполитическая борьба, а также проблемы в отношениях с Москвой и Брюсселем вызвали беспокойство, поскольку могли поставить под вопрос и сотрудничество, и консенсус, и достигнутый прогресс.

### *Прорыв в процессе урегулирования*

Несколько лет работы в процессе политического урегулирования между Молдовой и Приднестровьем внезапно принесли свои плоды. В ноябре 2017 года Кишинев и Тирасполь подписали ряд соглашений. Скоординированный «ориентированный на результаты» подход, разработанный под председательством Швейцарии в 2014 году и Сербии в 2015 году, а затем успешно реализованный под председательством Германии в 2016 году и Австрии в 2017 году, привел к кардинальному решению ряда давних практических проблем, которые годами заводили отношения между сторонами в тупик<sup>2</sup>. В Берлине и Гамбурге в июне и декабре 2016 года Молдова, Приднестровье и другие участники процесса «5+2» (Россия, Украина и ОБСЕ как посредники, ЕС и США как наблюдатели) договорились сосредоточиться на урегулировании конкретных вопросов в отношениях между Кишиневом и Тирасполем в качестве предварительного условия для проведения пленарных переговоров более высокого уровня<sup>3</sup>. На последующих встречах и переговорах в формате «5+2» участники в целом одобрили основополагающую позицию ОБСЕ, сформулированную в 1993 году – Приднестровье является частью Молдовы, но должно иметь особый политический статус, – но согласились отложить решение вопроса об окончательном статусе Приднестровья и добиться прогресса по конкретным практи-

ческим вопросам. Международные участники – посредники и наблюдатели – проявили высокую степень сплоченности в проведении этой общей линии в жизнь. Это предполагало проведение сторонами в конфликте прямых обсуждений на уровне экспертов. Челночная дипломатия миссии ОБСЕ по мере необходимости позволяла обсуждать спорные вопросы с руководством Кишинева и Тирасполя, чтобы достичь соглашения, когда эксперты на более низком уровне не могли продвинуться вперед.

В начале ноября 2017 года, после многих месяцев относительно непубличной работы германской и австрийской председательствующих сторон, а также миссии ОБСЕ в Молдове, участники переговоров из Кишинева и Тирасполя подписали соглашение об открытии Гура-Быкулуйского моста. Обе стороны выполнили свои обязательства, и в середине ноября этот участок транспортной магистрали действительно открылся для ограниченного движения<sup>4</sup>. 25 ноября 2017 года в старинном днестровском городе Бендеры (Тигина), в котором в 1709 году шведский король Карл XI укрылся после Полтавской битвы, приднестровские и молдавские переговорщики подписали четыре протокола, урегулировавших вопросы, касающиеся работы в Приднестровье находящихся в ведении Молдовы школ с обучением на основе латинского алфавита, апостилирования (признания) выданных в Приднестровье документов об образовании, взаимодействия в области телекоммуникаций, а также пользования молдавскими фермерами землями сельскохозяйственного назначения, находящимися под фактическим контролем Приднестровья<sup>5</sup>. В целом эти договоренности были весьма сложными и требовали дальнейшей проработки многих конкретных деталей, включая согласование административных процедур и законодательства. В последующие недели и месяцы для успешного осуществления этих соглашений часто и продуктивно собирались рабочие группы экспертов по соответствующим вопросам.

За этими шагами последовали официальные переговоры в формате «5+2» в Вене 27–28 ноября и встреча Совета министров ОБСЕ 7–8 декабря, которые приветствовали достигнутый прогресс и ориентировали участников процесса приднестровского урегулирования на продолжение усилий в рамках нынешнего подхода и поиск дальнейших решений. На встрече «5+2» 27–28 ноября участники наметили следующую цель в процессе урегулирования: достижение соглашения о международно признанных номерных знаках, выдаваемых Республикой Молдова для транспортных средств, принадлежащих и эксплуатируемых жителями Приднестровья<sup>6</sup>. В венский протокол также были включены призыв к концу 2018 года урегулировать последний вопрос из «пакета восьми» – об уголовных делах, возбужденных каждой из сторон в отношении представителей другой стороны – и подтверждение приверженности укреплению положений и процедур существующего процесса урегулирования с целью обеспечения выполнения достигнутых договоренностей.

Этот значительный прогресс позволил государствам-участникам ОБСЕ менее чем через две недели принять на встрече Совета министров в Вене на основе консенсуса заявление по широкому диапазону вопросов касательно переговоров о процессе приднестровского урегулирования<sup>7</sup>. В заявлении министров было четко выражено одобрение формата «5+2» как «единственного механизма» для достижения урегулирования конфликта и нацеленного «на достижение конкретных результатов» подхода к процессу урегулирования. Посредники (Россия, Украина, ОБСЕ) и наблюдатели (ЕС, США) также подтвердили свою приверженность основополагающей позиции по урегулированию, впервые озвученной ОБСЕ в 1993 году: достижению «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 гаранти-

рующим соблюдение прав человека и политических, экономических и социальных прав его населения»<sup>8</sup>.

Приднестровье сразу же продемонстрировало пределы рабочего консенсуса в формате «5+2», отвергнув его базовое положение о территориальной целостности Молдовы с особым статусом для Приднестровья. В специальном комментарии приднестровского «министерства иностранных дел» отмечалось, что подобные заявления, принятые ОБСЕ, не могут рассматриваться как часть переговорного процесса по урегулированию, так как Приднестровье не имело возможности участвовать в его согласовании<sup>9</sup>. В приднестровском заявлении содержится также предупреждение, что окончательное политическое урегулирование может быть достигнуто только в ходе прямого диалога между сторонами. Кроме того, в комментарии содержится ссылка на референдум 2006 года о независимости Приднестровья и подтверждается «принципиальная позиция» Тирасполя, призывающего к международному признанию независимости Приднестровья.

Несмотря на этот предупредительный выстрел Тирасполя, процесс урегулирования в 2018 году был отмечен дальнейшим прогрессом по конкретным вопросам. В 2018 году итальянский Председатель ОБСЕ назначил своим специальным представителем бывшего министра иностранных дел Франко Фраттини, тем самым обеспечив как поддержку на высоком уровне, так и преемственность в процессе урегулирования. В декабре 2017 года после перестановок в правительстве Кишинева главным переговорщиком от Молдовы была назначена руководитель управления международного сотрудничества МВД Кристина Лесник<sup>10</sup>. 15 февраля она встретилась с представителем Приднестровья на переговорах Виталием Игнатьевым. По всей видимости, между ними установились прочные рабочие отношения, о чем свидетельствует продолжающаяся продуктивная работа по достижению и реализации соглашений по конкретным вопросам<sup>11</sup>. В конце зимы 2017 года и весной 2018 года работа по урегулированию ха-

рактиковалась частыми встречами, координацией и сотрудничеством в экспертных рабочих группах – как для согласования шагов по реализации уже достигнутых договоренностей, так и для продвижения к новым договоренностям по другим практическим вопросам.

В конце марта визит спецпредставителя Фраттини в регион придал дополнительный импульс процессу урегулирования, в частности в том, что касается подготовки соглашения по одному из главных нерешенных вопросов, упомянутых в ноябре 2017 года в венском протоколе «5+2» – регистрации приднестровских транспортных средств молдавскими властями<sup>12</sup>. 24 апреля 2018 года Кишинев и Тирасполь успешно завершили согласование и подписали сложное поэтапное соглашение и план по регистрации приднестровских транспортных средств, который 29–30 мая 2018 года был одобрен на состоявшейся в Риме встрече в формате «5+2»<sup>13</sup>. В римском протоколе приветствовался достигнутый к этому времени прогресс и содержался призыв к аналогичным усилиям по решению основного остающегося вопроса об уголовных делах.

Лето 2018 было в основном заполнено заседаниям рабочих групп на уровне экспертов и деятельностью правительств Кишинева и Тирасполя по реализации достигнутых в предыдущие месяцы договоренностей. Большинство сроков было соблюдено. Молдавские фермеры успешно получили доступ к своим землям на левом берегу Днестра. Были подготовлены к работе школы с обучением на основе латинского алфавита. Установлен специальный порядок апостилирования документов об образовании. Стало реальнее открытие неограниченного движения по Гура-Быкулуйскому мосту. В начале сентября 2018 года спецпредставитель Фраттини, посетив регион, приветствовал открытие 1 сентября бюро регистрации транспортных средств в Тирасполе и Рыбнице, что позволило уложиться в сроки, установленные для реализации апрельского соглашения о регистрации номерных знаков<sup>14</sup>.

На момент написания этой статьи в конце лета 2018 года продвижение было довольно активным, и среди участников и наблюдателей процесса молдавско-приднестровского урегулирования наблюдался значительный оптимизм. Учитывая более чем двухлетний опыт успешного достижения и реализации соглашений, можно отметить, что как активность, так и доверие между участниками процесса урегулирования находятся на уровнях, не наблюдавшихся в течение многих последних лет, если вообще когда-либо наблюдавшихся. Способствовать поддержанию поступательного движения вперед могут также кадровые изменения. В августе завершился четырехлетний срок полномочий главы миссии ОБСЕ в Молдове посла Майкла Сканлана. Его сменил д-р Клаус Нойкирх, ветеран немецкой дипломатии с большим опытом работы в ОБСЕ и в Молдове (можно также отметить, что впервые за более чем двадцать лет пост главы миссии ОБСЕ в Молдове занял не американский дипломат). В 2019 году Председателем ОБСЕ будет министр иностранных дел Словакии Мирослав Лайчак, который почти десять лет назад занимал пост специального представителя ЕС по Молдове. С возвращением к молдавской повестке дня вице-премьера России Дмитрия Козака такая концентрация накопленного на высоком уровне опыта работы в регионе позволяет надеяться на дальнейший прогресс.

### *Молдавско-российские отношения: камень преткновения?*

Назначение специальным представителем по экономическим отношениям между Молдовой и Россией вице-премьера Дмитрия Козака, по поручению Путина занимавшегося решением ряда сложных проблем и участвовавшего в почти состоявшемся в 2003 году урегулировании конфликта, может служить признаком стремления Москвы к прогрессу по ряду вопросов, включая урегулирование конфликта. Новость о назначении Козака разнеслась во время визита в Москву пре-

зидента Молдовы Додона и его встречи с Путиным на полях финала чемпионата мира по футболу. И в Москве, и в Кишиневе сразу же начались спекуляции по поводу возможного возвращения к меморандуму Козака 2003 года и федерализации страны как основы для урегулирования конфликта<sup>15</sup>. В любом случае назначение Козака, казалось, предвещало повышенное внимание Кремля к Молдове на высшем уровне.

Тем не менее глубокий политический раскол и разногласия внутри Молдовы превратили отношения с Россией в предмет внутривластного перетягивания каната, что в свою очередь породило значительные, хотя и нерегулярные трения в отношениях между Кишиневом и Москвой. Неясно, будут ли эти трения настолько частыми или серьезными, чтобы замедлить или свести на нет положительную динамику процесса урегулирования. Год растущей напряженности в отношениях между Молдовой и Россией завершился в середине декабря отзывом посла Республики Молдова в Москве Андрея Негуцы<sup>16</sup>. Кишинев объяснил этот шаг ответом на неподобающее обращение России с молдавскими чиновниками. Это также могло быть ответом на возбуждение Москвой уголовного дела против ведущего члена правящей коалиции Владимира Плахотнюка. Возможно, этот шаг также был связан с продолжающимся соперничеством между ДПМ Плахотнюка и пророссийским президентом Додоном и его ПСРМ – крупнейшей оппозиционной партией в парламенте.

В январе 2018 года Плахотнюк и ДПМ прибегли к временному отстранению Додона, чтобы провести через парламент спорный закон, запрещающий ретрансляцию в Молдове российских новостных и общественно-политических телевизионных и радиопрограмм. Этот закон был представлен как мера по защите молдавского общественного мнения от манипуляций и дезинформации<sup>17</sup>. Негуца вернулся в Москву в марте 2018 года только после встреч нового министра иностранных дел Молдовы Тудора Уляновского с министром иностранных дел России Сергеем Лавровым в Москве и заместителем ми-



нистра иностранных дел Григорием Карасиным во время визита последнего в Кишинев<sup>18</sup>.

Президент Додон последовательно выступал за более тесные отношения с Россией в духе сотрудничества, но молдавское правительство, возглавляемое ДПМ и Плахотнюком, продолжало делать жесткие заявления в адрес Москвы, в частности, в связи с извечной проблемой нежелания России вывести из Молдовы войска и вооружения. В июне 2018 года Генеральная ассамблея ООН приняла распространенный Молдовой еще осенью 2017 года проект резолюции, призывающей к немедленному и безоговорочному выводу из Молдовы всего личного состава и вооружений оперативной группы российских войск (ОГРВ)<sup>19</sup>. Москва была предсказуемо раздражена молдавской резолюцией и проголосовавшими за нее странами, а представитель России в ОБСЕ осудил эту меру как оказывающую «деструктивное влияние» и противоречащую «декларируемой молдавской стороной линии на урегулирование приднестровского конфликта» и международным договоренностям<sup>20</sup>. Россия вновь подтвердила свою давнюю позицию, согласно которой присутствие российских войск остается необходимым до тех пор, пока не будут согласованы условия окончательного урегулирования, для обеспечения миротворческой миссии и охраны военных складов в регионе.

Как и в случае с инцидентами летом 2017 года, осуществлявшееся летом 2018 года без предварительного уведомления перемещение российских войск в приднестровском регионе и участие военнослужащих ОГРВ в совместных учениях с военными подразделениями Приднестровья вызвали протесты со стороны Кишинева и привели к напряженности и подозрениям, контрастировавшими с положительной динамикой процесса урегулирования и мешавшими ему. К примеру, в середине июня три колонны грузовиков и бронированных машин ОГРВ без предупреждения прошли через часть зоны безопасности между Дубоссарами и Рыбницей<sup>21</sup>. Российские представители объяснили это передвижение обычной рота-

цией подразделений на складе боеприпасов в Колбасной. Молдавские же официальные лица указали на это как на еще один пример из длинной серии нарушений базового соглашения 1992 года о прекращении огня. В середине августа ОГРВ и приднестровские войска провели совместные учения по форсированию рек, вызвавшие критику со стороны как молдавских властей, так и миссии ОБСЕ<sup>22</sup>.

В целом в последнее время вопросы безопасности в процессе урегулирования оставались в основном без внимания. Присутствие российских войск, а также их сотрудничество и поддержка приднестровских военных остаются для молдавских официальных лиц исключительно болезненными вопросами. В то же время военное сотрудничество Молдовы с НАТО в рамках «Партнерства ради мира» и двустороннее военное сотрудничество с США время от времени вызывают критику со стороны Москвы. В последние годы участникам переговоров в формате «5+2» удавалось избежать влияния на переговоры геополитических споров и соперничества, которые порождают проблемы в других регионах Европы, и сохранить сотрудничество и консенсус по ключевым вопросам. По мере неуклонного продвижения к окончательному урегулированию конфликта вопросы безопасности будут представлять собой одну из самых серьезных проблем, стоящих перед процессом урегулирования.

### *Углубление политического кризиса в Молдове*

Молдова все больше страдает от глубоких общественно-политических расколов, которые препятствуют или блокируют политические реформы и экономический рост и которые угрожают стать еще более экстремальными и опасными, так как в феврале 2019 года стране предстоят решающие национальные выборы<sup>23</sup>. Государственное руководство расколото как по партийной, так и по геополитической ориентации. Парламент и кабинет министров контролируются коалицией, по-

зиционирующей себя как прозападная, во главе с ДПМ, фактически контролируемой олигархом Плахотнюком. Пост президента занимает пророссийский лидер ПСРМ Игорь Додон. ПСРМ — ведущая оппозиционная партия в парламенте и по внутриполитическим опросам стабильно имеет самые высокие показатели. Однако существует значительное внепарламентское оппозиционное движение, состоящее из двух прозападных групп — «Достоинство и правда» и «Солидарность и действие», которые с 2016 года проводят массовые акции протеста как против предполагаемого отказа правительства от проевропейских принципов, так и против промосковских настроений ПСРМ.

В последние два года правительство Молдовы все больше расходится с некоторыми из своих самых ярких сторонников в Европе и Северной Америке. В июле 2017 года вопреки недвусмысленным рекомендациям Венецианской комиссии Совета Европы и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) парламент Молдовы одобрил спорную реформу избирательной системы страны, согласно которой половина депутатов будет избираться в одномандатных округах, а другая половина — в охватывающем всю страну едином избирательном округе. Эта мера была поддержана как ДПМ, так и ПСРМ. Ее широко критиковали как чреватую коррупцией и манипуляциями. В конце 2017 года Евросоюз приостановил выплату очередного транша экономической помощи Молдове из-за ее неспособности добиться прогресса в обеспечении верховенства права и проведении согласованной реформы системы правосудия<sup>24</sup>.

Разочарование Запада в кишиневском руководстве достигло апогея в середине 2018 года. После того как в феврале 2018 года мэр Кишинева Дорин Киртоакэ подал в отставку под давлением угрожавшего ему уголовного преследования, на внеочередных выборах за освободившийся пост боролись три кандидата, поддержанные ДПМ, ПСРМ и основными внепарламентскими оппозиционными партиями<sup>25</sup>. Лидер «Достоин-

ства и правды» Андрей Нэстасе, поддержанный лидером «Солидарности и действия» Майей Санду, во втором туре выборов одержал решающую победу над кандидатом от ПСРМ Ионом Чебаном. Независимый кандидат и исполняющая обязанности мэра Сильвия Раду, поддержанная ДПМ, во второй тур не прошла. Результаты голосования в Кишиневе ясно показали уровень поддержки избирателями основных партий страны и были широко восприняты как индикатор возможного исхода предстоящих общенациональных выборов.

Политическая буря разразилась, когда кишиневский суд аннулировал результаты выборов, утверждая, что Нэстасе вел политическую агитацию накануне выборов, когда ее уже нельзя было вести (недопустимой деятельностью признали сообщение в соцсетях в день выборов, призывавшее граждан голосовать; на предыдущих выборах в Молдове такие сообщения посылало большинство кандидатов). Впоследствии это решение поддержали апелляционные суды, и результаты выборов были аннулированы, а исполняющие обязанности должностных лиц остались в Кишиневе до следующих выборов, запланированных на 2019 год. В столице вспыхнули массовые протесты, продолжавшиеся все лето<sup>26</sup>. Международная реакция также была жесткой. 5 июля 2018 года Европарламент принял масштабную резолюцию, в которой не только высказывалась критика в адрес судов за подрыв целостности избирательного процесса, но и перечислялись другие недавние провалы на пути реформ и установления верховенства права в Молдове, в том числе спорная избирательная реформа и масштабное банковское мошенничество в 2014 году. В резолюции Европарламента содержится призыв к Еврокомиссии приостановить бюджетную поддержку Молдовы и любые отложенные платежи до тех пор, пока не будут признаны результаты выборов в Кишиневе и не будут должным образом устранены недостатки в реформировании и установлении верховенства права в стране<sup>27</sup>.

Реакция правительства Молдовы на эти события была неоднозначной. Премьер-министр Павел Филип сразу же заявил, что правительство не хотело отмены результатов голосования в Кишиневе и не стремилось к ней. Однако ни правительство, ни парламент не предприняли никаких действий для обжалования или отмены решения суда. Кроме того, незадолго до летнего перерыва парламент принял спорный закон о фискальной реформе, предусматривающий легализацию не задекларированных ранее активов и доходов с уплатой минимального (3%) налога<sup>28</sup>. Противники законопроекта утверждали, что он превратит Молдову в «убежище для отмывания денег», а США и Всемирный банк резко критиковали эту меру как несовместимую с программой экономических и судебных реформ Молдовы. К концу лета вновь вспыхнуло народное возмущение. 26–27 августа, когда отмечался День независимости Молдовы, столицу потрясли крупные акции протеста<sup>29</sup>.

Избирательная, налоговая и судебная реформы оказались не единственными жертвами продолжающихся политических потрясений в стране. Миссия ОБСЕ в Молдове тесно сотрудничала с представителями правительства и парламента в разработке законодательства Республики Молдова для приведения его в соответствие с Соглашением 1994 года об особом статусе автономной области Гагаузия<sup>30</sup>. Основные законодательные акты, подготовленные в ходе этого процесса, впоследствии были выхолощены существенными оговорками, добавленными оппонентами в парламенте, и с тех пор никакие законодательные меры не принимались. Молдавские переговорщики признали, что эффективное функционирование соглашения об автономии Гагаузии способствовало бы укреплению доверия и в процессе приднестровского урегулирования. Однако перспективы принятия действенных мер по гагаузскому вопросу остаются туманными, так как назначение парламентом национальных выборов на 24 февраля 2019 года, по-видимому, придаст партийно-политическую окраску

практически всем действиям во время заключительной парламентской сессии осенью 2018 года<sup>31</sup>.

### *Туманное будущее Молдовы*

На протяжении большей части прошлого года Молдова была примером резких контрастов. С одной стороны, значительный прогресс в ходе приднестровского урегулирования, отмеченный поразительным количеством достигнутых и реализованных с ноября 2017 года соглашений, породил закономерные надежды на реальный прогресс в направлении окончательного урегулирования конфликта. С другой стороны, нарастание общественно-политических противоречий, обострение политического кризиса и растущее разочарование ряда основных международных союзников Молдовы ставят под сомнение будущее направление развития страны, ее стабильность и благополучие. Предстоящая предвыборная кампания может иметь значительные и непредсказуемые последствия как для международных связей и ориентации Республики Молдова, так и для процесса урегулирования.

С момента обретения независимости Молдова накопила в целом впечатляющий опыт проведения относительно свободных и справедливых выборов и уважения к их результатам. Спорная избирательная реформа 2017 года и вмешательство суда в выборы мэра Кишинева в 2018 году ставят серьезные вопросы о том, будет ли Молдова впредь соблюдать прежний высокий стандарт. Кроме того, массовые уличные протесты, то и дело вспыхивающие с 2016 года, и значительная народная поддержка внепарламентских партий, критикующих как пророссийские, так и проевропейские партии, находящиеся в настоящее время у власти, свидетельствуют о том, что во внутриполитическом контексте Молдовы могут произойти далеко идущие изменения. Однако события и тенденции прошлого года дают мало информации о том, какими

могут быть конечные результаты, характер и направление таких изменений.

В то же время геополитический раскол и хаос в Европе, в частности, продолжающаяся война на востоке Украины, оказали на процесс молдавско-приднестровского урегулирования значительно меньшее влияние, чем можно было ожидать, особенно с учетом того, что в качестве посредников выступают Российская Федерация и Украина. Можно только приветствовать тот факт, что США, ЕС, Россия, Украина и ОБСЕ смогли так гармонично и эффективно сотрудничать в формате «5+2», и надеяться на продолжение такого сотрудничества. Однако предстоящая предвыборная кампания в Молдове вполне может превратиться в борьбу за геополитическую ориентацию Кишинева. Это, в свою очередь, может оказать большое давление на нынешние корректные отношения между основными международными участниками переговоров в формате «5+2». Такой исход нельзя считать неизбежным, но его возможность нельзя игнорировать. Нынешняя политическая неопределенность в Молдове ставит под угрозу не только недавний значительный прогресс в процессе урегулирования, но и многое другое.

### ***Примечания***

---

<sup>1</sup> Справочная информация по «пакету восьми» и другим вопросам см.: Хилл У.Х. Прогресс в Приднестровье: как развить достижения 2016–2017 годов // Московский Центр Карнеги. 2018. 24 января. URL: <https://carnegie.ru/commentary/75475>. См. также: Hill W.H. Current Trends in Transdnistria: Breathing New Life into the Settlement Process // OSCE Yearbook 2017 / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2018. P. 143–154.

<sup>2</sup> См.: Hill W.H. Current Trends in Transdnistria.

<sup>3</sup> См.: ОБСЕ. Протокол официального заседания постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию, Берлин, 2–3 июня 2016 г. URL: <https://www.osce.org/ru/moldova/244681>.

<sup>4</sup> См.: Председательство в ОБСЕ приветствует прорывное решение об открытии моста через Днестр. Вена/Кишинев // ОБСЕ. 2017. 3 ноября. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/354891>. См. также: Vlas C. Gura Bicului-Bîcioc bridge

---

over Nistru river opened for vehicles // Moldova.org. 2017. 18 November. URL: <http://www.moldova.org/en/gura-bicului-bicioc-bridge-nistru-river-opened-vehicles/>.

<sup>5</sup> Тексты соглашений доступны на русском и английском языках на сайте «МИД Приднестровья». URL: <http://mfa-pmr.org/documents>.

<sup>6</sup> См.: ОБСЕ. Протокол заседания «Постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по Приднестровскому урегулированию», Вена, 27–28 ноября 2017 г. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/359201>.

<sup>7</sup> См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Заявление министров о переговорах о процессе приднестровского урегулирования в формате «5+2», MC.DOC/1/17, Вена, 8 декабря 2017 г. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/372481?download=true>.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> См.: Комментарий МИД ПМР в связи с принятием заявления Министров иностранных дел государств-участников ОБСЕ по переговорному процессу в формате «5+2» // Министерство иностранных дел Приднестровской Молдавской республики. 2017. 8 декабря. URL: <http://mfa-pmr.org/ru/hLN>.

<sup>10</sup> См.: Cristina Lesnic, new Deputy Prime Minister for Reintegration // Publika.MD. 2017. 19 December. URL: [https://en.publika.md/cristina-lesnic-new-deputy-prime-minister-for-reintegration\\_2643288.html](https://en.publika.md/cristina-lesnic-new-deputy-prime-minister-for-reintegration_2643288.html).

<sup>11</sup> См.: Политические представители в процессе приднестровского урегулирования отмечают прогресс и берут на себя обязательства по дальнейшим шагам // ОБСЕ. 2018. 15 февраля. URL: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/372146>.

<sup>12</sup> Специальный представитель ОБСЕ уверен, что прогресс в процессе приднестровского урегулирования будет продолжаться // ОБСЕ. 2018. 28 марта. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/376399>.

<sup>13</sup> См.: ОБСЕ. Протокол заседания «Постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по Приднестровскому урегулированию», Рим, 30 мая 2018 г. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/382897>.

<sup>14</sup> Специальный представитель ОБСЕ высоко оценивает продвижение в процессе приднестровского урегулирования и призывает реализовать все обязательства // ОБСЕ. 2018. 10 сентября. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/393110>.

<sup>15</sup> См., например: Универсальный Козак. Как в Кишиневе и Тирасполе комментируют назначение нового спецпредставителя Путина // NewsMaker. 2018. 13 июля. URL: <https://newsmaker.md/rus/novosti/universalnyy-kozak-kak-v-kishineve-i-tiraspole-kommentiruyut-naznachenie-novogo-sp-38276/>.

<sup>16</sup> См.: Necsutu M. Moldova Risks Russian Retaliation After Withdrawing Ambassador // Balkan Insight. 2017. 19 December. URL: <http://www.balkaninsight.com/en/article/moldova-pulls-off-its-ambassador-from-moscow-12-19-2017>. О напряженности в молдавско-российских отношениях в 2017 году см.: Hill W.H. More than a Frozen Conflict: Russian Foreign Policy Toward Moldova // Atlantic Council, August 2018. URL: [http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/More\\_Than\\_A\\_Frozen\\_Conflict\\_web\\_final.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/More_Than_A_Frozen_Conflict_web_final.pdf).



- <sup>17</sup> О молдавском законе о СМИ см.: Moldovan Parliament Speaker Passes Law Against Russian Propaganda // Radio Free Europe/Radio Liberty. 2018. 11 January. URL: <https://www.rferl.org/a/moldova-parliament-speaker-approves-russia-media-law/28966975.html>.
- <sup>18</sup> См.: Moldova's ambassador to Russia to return to Moscow on days to come // Moldpres. 2018. 20 March. URL: <https://www.moldpres.md/en/news/2018/03/20/18002218>.
- <sup>19</sup> См.: General Assembly Adopts Texts Urging Troop Withdraw from Republic of Moldova, Strengthening Cooperation in Central Asia // United Nations. 2018. 22 June. URL: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12030.doc.htm>.
- <sup>20</sup> Выступление Постоянного представителя России при ОБСЕ А. К. Лукашевича на заседании Постоянного совета ОБСЕ в ответ на доклад главы Миссии ОБСЕ в Молдавии, Вена, 12 июля 2018 г. // МИД России. URL: [http://www.mid.ru/ru/maps/md/-/asset\\_publisher/dfOotO3QvCij/content/id/3294212](http://www.mid.ru/ru/maps/md/-/asset_publisher/dfOotO3QvCij/content/id/3294212).
- <sup>21</sup> См.: OSCE Mission in Moldova notified about unauthorized movement of columns of military equipment in Security Zone // Moldpres. 2018. 15 June. URL: <https://www.moldpres.md/en/news/2018/06/15/18005119>.
- <sup>22</sup> См.: Миссия ОБСЕ в Молдове обеспокоена проведением несанкционированных военных учений в Зоне Безопасности // ОБСЕ. 2018. 15 августа. URL: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/390650>. См. также: Necsutu M. Russian Military Games on Dniester Anger Moldova // BalkanInsight. 2018. 15 August. URL: <http://www.balkaninsight.com/en/article/russian-soldiers-forced-the-dniester-river-from-transnistria-08-15-2018>.
- <sup>23</sup> Дополнительную информацию и обзор молдавских политических партий, групп и течений в начале 2018 года см.: Хилл У.Х. Прогресс в Приднестровье.
- <sup>24</sup> См.: Sandström S. Bad Neighbor? How the European Neighborhood Policy Has Failed in Moldova // Center for Strategic and International Studies (CSIS). 2018. 18 March. URL: <https://www.csis.org/npfp/bad-neighbor-how-european-neighborhood-policy-has-failed-moldova>.
- <sup>25</sup> См.: Popșoi M. Mayoral Campaigns in Moldova's Two Largest Cities: A Preview of Next Parliamentary Election // Eurasia Daily Monitor. 2018. 17 May. URL: <https://jamestown.org/program/mayoral-campaigns-in-moldovas-two-largest-cities-a-preview-of-next-parliamentary-election>.
- <sup>26</sup> См.: Protest în capitală: «Năstase e primarul!» // IPN. 2018. 20 June. URL: <http://www.ipn.md/ro/arhiva/91891>. Обзор местного освещения этих событий и реакции населения в течение лета можно найти в сводках местной прессы миссии ОБСЕ в Молдавии.
- <sup>27</sup> См.: European Parliament. Resolution of 5 July 2018 on the political crisis in Moldova following the invalidation of the mayoral elections in Chișinău, 2018/2783(RSP), Strasbourg, 5 July 2018. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0303+0+DOC+XML+V0//EN>.
- <sup>28</sup> См.: Necsutu M. Moldova's President Gives Green Light for Controversial Fiscal Reform // BalkanInsight. 2018. 3 August. URL: <http://www.balkaninsight.com/en/article/dodon-gives-green-light-for-controversial-fiscal-reform-in-moldova-08-09-2018>.
- <sup>29</sup> См.: Rezoluție protestului ACUM: Cerem demisia Guvernului Filip // IPN. 2018. 26 August. URL: <http://www.ipn.md/ro/arhiva/93223>. Освещение протестов см. также в других публикациях на сайте IPN в те дни.

---

<sup>30</sup> Дополнительную информацию по этому вопросу см.: Hill W.H. Current Trends in Transdnistria.

<sup>31</sup> См.: Necsutu M. Moldova Delays Parliamentary Elections Until 2019 // BalkanInsight. 2018. 27 July. URL: <http://www.balkaninsight.com/en/article/moldovan-parliament-rescheduled-the-parliamentary-elections-for-2019-07-27-2018>.



*Мир Мубашир,  
Энгеллуше Морина,  
Лукши Вималараджа*

## **Расширение сферы посредничества ОБСЕ: доводы в пользу участия в инсайдерском посредничестве**

### *Введение*

Как влиятельный региональный дипломатический орган ОБСЕ наделена государствами-участниками мандатом на осуществление деятельности по урегулированию конфликтов в регионе ОБСЕ – от предотвращения конфликтов до регулирования кризисов, мирного разрешения споров и урегулирования конфликтов. Поэтому посредничество, поддержка посреднических усилий, укрепление доверия и содействие диалогу стали частью постоянной деятельности ОБСЕ. В последние десятилетия ОБСЕ способствовала укреплению посредничества как важного инструмента и экономически эффективного способа воздействия на конфликты, в том числе вооруженные, и их предотвращения. Группа поддержки посредничества в Центре по предотвращению конфликтов (ЦПК) в Вене оказывает содействие и консультирует различные посреднические миссии. Она предлагает специальным представителям ОБСЕ, руководителям полевых операций и другим посредникам адресную помощь по их запросам. Многие сотрудники ОБСЕ, как в полевых миссиях на местах, так и в Вене, имеют многолетний опыт посредничества. Посредничество и содействие диалогу предусмотрены в мандатах некоторых полевых операций ОБСЕ.

Потенциал организации в области посредничества и поддержки посреднических усилий оказался востребован в интересах смягчения и (или) урегулирования различных вооруженных конфликтов в регионе ОБСЕ. Тем не менее, непрекращающиеся в регионе вооруженные конфликты свидетельствуют о том, что существуют пределы эффективности официальных мероприятий, направленных на поддержание мира. Поэтому в рамках широкой международной деятельности по установлению мира все больше признается важность дипломатических усилий и деятельности по поддержанию диалога, осуществляемых «внешними» посредниками<sup>1</sup>. Утвердилось понимание того, что всеобъемлющий подход к предотвращению конфликтов и миростроительству, в которые включается все общество, предполагает необходимость перейти от посредничества, ограниченного переговорами с официальными властями государства, к поддержке более широкого диалога и многоуровневой дипломатии. В этой связи ОБСЕ было рекомендовано повысить согласованность и взаимодействие между различными направлениями посреднической деятельности и усилить ее взаимосвязанность с другими политическими процессами и проводимыми реформами<sup>2</sup>. Именно в этом контексте становится актуальным для ОБСЕ обсуждение «инсайдерского посредничества» в интересах раскрытия потенциала взаимодополняемости между инсайдерскими процессами и официальными «внешними» инициативами.

В настоящей статье рассматриваются пути расширения сферы посреднической деятельности ОБСЕ через участие в инсайдерском посредничестве. Прежде всего мы объясним понятие «инсайдерского посредничества» и обоснуем целесообразность участия в нем. Затем мы проанализируем несколько проектов полевых миссий ОБСЕ по предотвращению и урегулированию конфликтов, а также по миростроительству, чтобы продемонстрировать, каким образом они уже могли внести вклад в инсайдерское посредничество. Наконец, мы

представим некоторые соображения относительно постоянного участия в инсайдерском посредничестве<sup>3</sup>.

### *Определение инсайдерского посредничества и участие в нем*

#### *Определение*

Под «инсайдерами» в процессе посредничества понимаются группы или физические лица, которые организуют посреднические усилия и возглавляют их. «Внешнее» посредничество осуществляют официальные международные и (или) региональные акторы, такие как дипломаты, политики, государственные деятели. Они могут иногда участвовать в инсайдерском посредничестве, но, как правило, их роль сводится к оказанию технической поддержки, содействия самому процессу. Они могут выполнять функции консультантов или популяризировать результаты предпринимаемых усилий. Однако «инсайдерское посредничество» существенно отличается по своему охвату, концептуальным и практическим рамкам от деятельности, которую осуществляет ОБСЕ<sup>4</sup>. Ниже мы подробнее остановимся на этих нюансах.

*Инсайдеры.* Проще говоря, это – акторы, «встроенные» в контекст конфликта, являющиеся частью его социальной ткани. Они в полной мере испытывают на себе его последствия и в этом смысле являются заинтересованной стороной. Они останутся жить здесь и после того, как зону конфликта покинут международные представители, и это их основное отличие от внешних посредников. Конечно, не все инсайдеры конфликта будут играть в нем конструктивную роль. Те, кто участвует в инсайдерском посредничестве, предпочитают конструктивные и ненасильственные средства урегулирования и действуют соответственно. Сотрудник полевой миссии ОБСЕ может фактически быть таким инсайдером и в личном качестве участвовать в инсайдерском посредничестве, возможно, стремясь применить свой опыт в работе миссии.

*Легитимность и доступ.* Международное посредничество предполагает потребность во внешних нейтральных посредниках, физически и эмоционально дистанцированных от контекста конфликта. Но во многих культурах местные жители больше доверяют инсайдерам, которые могут быть пристрастными, но вызывают доверие в силу их социального положения или функций, а также в силу их репутации «справедливых» и долгосрочной приверженности миротворчеству<sup>5</sup>. Легитимность им придают личная связь с конфликтом, культурная, религиозная, этническая и языковая близость. Инсайдеры имеют доступ к участникам конфликта и влияние на них, и поэтому могут пытаться наводить мосты между ними как горизонтально (между субъектами одного уровня), так и вертикально (между субъектами разного уровня). Их легитимность основана не столько на беспристрастности, сколько на том, что они укоренены в контексте конфликта. Их самый сильный ресурс – внутреннее знание конфликтного контекста и тонкостей настроений и позиций субъектов как внутри вовлеченных в конфликт групп, так и между ними. Таким образом, инсайдеры могут обращаться к широкому спектру участников конфликта, особенно при взаимодействии с трудными, но важными участниками, такими как радикалы и участники негосударственных вооруженных групп, часто подвергая себя серьезному личному риску. Внешние посредники в большинстве случаев не могут (или не желают) контактировать с этими труднодоступными субъектами. На практике многочисленные примеры внутригосударственных вооруженных конфликтов во всем мире демонстрируют ту решающую роль, которую играют инсайдеры, рискующие своей жизнью, вступая в диалог с вооруженными негосударственными группами. Это – решающий аспект, так как у ОБСЕ есть правовые ограничения в отношении контактов с определенными субъектами в определенных контекстах.

*Происхождение.* Инсайдерами могут быть государственные или негосударственные физические лица или груп-

пы различного происхождения, выполняющие различные социальные функции, например политики, государственные служащие, министерства, полуофициальные судебные органы, лидеры общин, общественные организации, деятели искусства, просветители, знаменитости, традиционные религиозные или духовные лидеры<sup>6</sup>, старейшины, предприниматели, бывшие участники боевых действий, молодежные<sup>7</sup> или женские группы, организации гражданского общества или общинные (неправительственные, в том числе религиозные) организации, профсоюзы. Как правило, у этих посредников нет профессиональной подготовки, хотя среди них есть и такие. Их обычно называют «инсайдерами-посредниками», но это не профессия или функция, а скорее аналитическая категория.

*Цель и подход.* Инсайдерское посредничество – это не столько достижение соглашений и краткосрочное урегулирование конфликтов, сколько построение или восстановление доверия внутри групп и между ними посредством диалога. Долгосрочная цель – поддержание мира путем трансформации конфликта (то есть работа с интересами, потребностями, страхами и причинами конфликта). Инсайдерское посредничество осуществляется как на межгрупповом, так и на внутригрупповом уровне. На практике некоторые инсайдеры играют решающую роль в снятии внутригрупповой напряженности и разногласий для подготовки групп к межгрупповому диалогу. ОБСЕ располагает ограниченным оперативным потенциалом и ресурсами для непосредственного решения глубинных местных проблем в условиях затяжных конфликтов в течение длительного периода времени. Кроме того, политические самоограничения не позволяют ОБСЕ проникнуть во все сложные общественно-политические слои конфликтных контекстов. Инсайдеры часто используют культурные, традиционные и религиозные ресурсы – стратегически или принципиально – для установления взаимопонимания, убеждения или расширения прав и возможностей участников конфликта. Внешние



посредники подчас не располагают для этого ни достаточной информацией, ни возможностями.

*Процесс и механизм.* Инсайдерское посредничество – непрерывный социально-политический процесс, а не ограниченные временем и ресурсами усилия. Это многоуровневый процесс, который может быть неофициальным или полуофициальным. Обычно он менее структурирован, чем внешнее посредничество, и развивается органически и целостно. Он также включает в себя «повседневное» посредничество в общественно-политической жизни<sup>8</sup>.

*Роли в посредничестве.* С учетом вышеуказанной цели в инсайдерское посредничество обычно не вовлекаются официальные посредники или посреднические группы как таковые, но оно предполагает динамические и разнообразные «посреднические» роли и функции. К ним относятся такие роли, как переговорщик, собеседник, примиритель, организатор диалога, связующее звено, сторона, наводящая мосты, наставник. Существует мнение, что некоторые из этих функций (и упомянутая выше цель) – не посредничество в узком смысле слова, а скорее общая миростроительная деятельность. Но посредничество, если обратиться к этимологии, – это деятельность, направленная на выстраивание *диалога* и *отношений* между сторонами, которая не обязательно охватывает все сферы миростроительства (например, деятельность в сферах образования, управления, экономического развития, защиты интересов, в секторе безопасности и так далее). Деятельность по выстраиванию диалога и отношений между сторонами помогает преодолеть тупиковые ситуации, поддерживать процессы посредничества, становится катализатором перемен, обеспечивая движение вперед. Инсайдеры играют решающую роль, продолжая свои посреднические усилия по поддержанию мира после завершения официальных процессов и ухода внешних сил со сцены.

*Посреднические усилия.* Инсайдерское посредничество включает в себя усилия по предотвращению насилия, ранне-

му предупреждению и ранним действиям. В условиях (затяжного) вооруженного конфликта инсайдеры представляют собой движущую силу, способствующую мирному процессу с различных точек зрения. В других конфликтных контекстах, таких как насилие в обществе, системное (структурное) насилие и напряженность между социальными группами, усилия инсайдеров по повышению осведомленности, представлению интересов и неформальному диалогу часто становятся краеугольным камнем конструктивного (то есть ненасильственного) урегулирования конфликта, позволяющего обеспечить справедливый мир и мирное сосуществование.

### *Участие в инсайдерском посредничестве*

В последнее десятилетие инсайдерское посредничество становится все более важной частью международных усилий по миростроительству, принятия политических решений в этой области. Учреждения ООН и ЕС поддерживают инсайдерское посредничество как часть своей деятельности по поддержке посредничества, дополняющее их собственное участие на более высоком уровне. В 2014 году было подготовлено руководство Программы развития ООН (ПРООН), в основу которого был положен опыт ПРООН и ЕС по поддержке деятельности национальных партнеров, направленной на предотвращение и прекращение порождающей насилие напряженности<sup>9</sup>. Ряд неправительственных международных организаций, к примеру, Фонд Бергхофа (Берлин) и Центр гуманитарного диалога (Женева), уже давно участвуют в этой работе<sup>10</sup>. В ОБСЕ также растет понимание того, что ее посредническая деятельность и поддержка посреднических усилий нуждаются в целостном подходе, предусматривающем взаимодействие с широким кругом общественных субъектов для обеспечения устойчивого мира на национальном уровне. Об этом свидетельствует тот факт, что ОБСЕ заказала Фонду Бергхофа провести в 2015–2016 годах исследование с целью определения места инсайдерского посредничества в дея-

тельности ОБСЕ, а также последующее обсуждение результатов этого исследования в рамках ОБСЕ<sup>11</sup>. ОБСЕ признает необходимость не только более эффективного использования существующих каналов посредничества, но и определения новых точек приложения усилий и неиспользованного посреднического потенциала<sup>12</sup>.

В исследовании Фонда Бергхофа подчеркивалась необходимость распространить деятельность ОБСЕ по поддержке посредничества на существующие структуры и процессы инсайдерского посредничества путем оказания содействия развитию потенциала последнего на основе потребностей, развитию сетевых связей и определения возможностей для взаимного дополнения усилий. Такие меры представляли бы собой основу для *долгосрочного взаимодействия между инсайдерами и внешними акторами*, а не краткосрочную поддержку инсайдеров внешними акторами в конкретных ситуациях. Это можно рассматривать как диалогическое и интерактивное взаимодействие, способствующее совместному обучению, методологическому обмену, накоплению знаний и решению проблем. В некоторых случаях внешние посредники просто выступают в качестве помощников или советников. Все это идет рука об руку с кардинальным сдвигом в терминологии, происходящим в последние годы. Теперь все чаще говорят о том, что внешние силы должны быть *вовлечены* в инсайдерское посредничество, а не *поддерживать* его. В то время как «поддержка» может подразумевать (пусть ненамеренно), что инсайдеры не могут обойтись без поддержки со стороны, «вовлечение» подразумевает деятельность с учетом знаний, возможностей и сильных сторон инсайдеров, а также опору на то, что уже существует, с целью дальнейшего укрепления этого. Предстоящий пересмотр упомянутого выше руководства ПРООН, вероятно, также послужит основанием для таких перемен, учитывая долгосрочный опыт участия этой организации в инсайдерском посредничестве в ряде конфликтных ситуаций во всем мире.

Для ОБСЕ участие в инсайдерском посредничестве особенно актуально в контексте предотвращения насильственных конфликтов путем сокращения разрыва между ранним предупреждением и ранними действиями. ОБСЕ активно ищет стратегии, которые учитывали бы растущие потребности в информации, механизмах и акторах и обеспечивали бы переход от раннего предупреждения к политическим действиям. Инсайдеры обладают наибольшими знаниями о том, когда и как принимать своевременные меры и как направлять информацию субъектам, располагающим ресурсами и мандатом для принятия дальнейших мер. Важно отметить, что внешние по отношению к конфликту акторы не в состоянии и, наверное, не должны заниматься повседневным мониторингом обстановки или совершать инстинктивные действия. Стратегическое взаимодействие с инсайдерами может принести в этом отношении больше пользы.

Участие в инсайдерском посредничестве – это не только вопрос поддержки определенных инсайдеров и их усилий, но и признание данного социального механизма в целом, вовлеченных в него субъектов, их ресурсов и сетей. Речь идет о сотрудничестве в целях укрепления данного механизма путем выявления и устранения слабых мест в ресурсах, связях, поддержке и политической воле. Следует выстраивать взаимодействие вокруг инсайдерского посредничества как центрального элемента, а не втягивать инсайдеров в процессы, инициируемые внешними силами. В целях обеспечения взаимодополняемости крайне важно понять, какие посреднические усилия инсайдеров оказывают влияние на деятельность посредников на более высоком уровне. Не менее важно понять, какие субъекты и их усилия обладают потенциалом, но еще не имеют рычагов воздействия на общественно-политические процессы. Таким образом, участие в инсайдерской медиации означает признание того, что *есть* и что *могло бы быть*.

Наконец, важно помнить о «красных линиях» и сдерживающих факторах. В условиях высокой напряженности между

государством и обществом (например, когда государство воспринимает инсайдеров как угрозу своему авторитету) или когда инсайдеры навязывают обществу патриархальные и исключительные ценности, стратегия участия должна быть выстроена с осторожностью. В ситуациях крайней поляризации и недоверия внешние акторы становятся предпочтительнее инсайдеров. В других случаях легитимность инсайдеров для их аудитории может оказаться под вопросом, если они будут замечены в общении с внешними акторами. Во всех этих случаях необходимо принять меры для того, чтобы режим участия был адаптирован к специфике конфликта.

### *Анализ проектов ОБСЕ с точки зрения участия в инсайдерском посредничестве*

Проекты полевых операций ОБСЕ до сих пор, по крайней мере официально, не предполагали поддержку или участие в инсайдерском посредничестве. Однако это не означает, что ни в одном проекте нет элементов, способствующих инсайдерскому посредничеству. Ниже рассматриваются четыре примера, в которых присутствовали элементы инсайдерского посредничества. В некоторых случаях ОБСЕ оказывала поддержку группам потенциальных преобразователей, с тем чтобы они могли способствовать установлению гармонии и примирения в межэтнических отношениях (Косово), предотвращению и смягчению конфликтов (Кыргызстан) или регулированию кризиса (Украина)<sup>13</sup>. В Боснии и Герцеговине Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов (ЦПК) приступил к процессу выявления внутренних посреднических процессов, к которым можно было бы подключиться<sup>14</sup>.

### *Кыргызстан: использование местных знаний и потенциала*

После конфликта 2010 года и более поздних событий в Оше на юге Кыргызстана необходимо было поддержать уси-

лия местных посредников или неформальных лидеров и других миротворцев. Идея ОБСЕ об их поддержке через проект «Вестники мира» (по-кыргызски «Ынтымак жарчылары»), осуществлявшийся в 2011–2014 годах, состояла в том, чтобы снабжать этих лидеров всем необходимым для распространения достоверной информации с целью предотвратить разрастание конфликта на местном уровне, грозившего перерасти в вооруженный. Центр ОБСЕ в Бишкеке (преобразованный в 2017 году в Программный офис ОБСЕ) сотрудничал с неправительственными организациями, партнерами и государственными органами в различных регионах страны. Он подписал трехсторонний меморандум о сотрудничестве в поддержку 34 групп «Вестников мира» в состав которых входили 748 человек.

Формат проекта предусматривал включение всех тех, кто принимает решения на местном уровне, и существующих институтов, таких как суды старейшин (аксакалов), женские комитеты, религиозные лидеры, неформальные лидеры городских кварталов (махалля), руководители школ, жилищные комитеты (домкомы) и комитеты районов. В состав групп также вошли молодежь, работники и активисты неправительственных организаций, правоохранительных органов, учителя, представители СМИ и местных органов власти. Члены групп стали неотъемлемой и уважаемой частью своих общин и в этом качестве постоянно участвовали в смягчении последствий конфликтов.

Посредничество, осуществлявшееся местными традиционными лидерами на юге Кыргызстана, имело решающее значение для поддержки общин в преодолении социальной нестабильности и поддержании порядка. Использование традиционных практик имело большое значение, поскольку оно способствовало укреплению мирного сосуществования различных групп путем реализации местных представлений о гармонии (по-кыргызски *ынтымак*), арбитраже (*сот*), примирении (*достошуу*), прощении (*кечиримдуу*) и урегулировании.

Все эти обычаи активно практиковались «Вестниками мира» после конфликтов в Оше и Джалал-Абаде.

Задачи «Вестников мира» охватывали широкий круг вопросов: проведение просветительской работы совместно с местными властями, выявление причин конфликта, проведение превентивных мероприятий, реагирование на чрезвычайные ситуации совместно с государственными и правоохранительными органами, посредничество в целях снижения напряженности и распространение информации для противодействия провокационным слухам. «Вестники мира» предотвратили эскалацию конфликта, активно взаимодействуя на межэтническом уровне. Они не только выступали посредниками в конфликтах и спорах между различными людьми и группами, но и содействовали предотвращению конфликтов на ранней стадии, смягчению напряженности в конкретных населенных пунктах там, где возникали споры о распределении воды, споры между государством и обществом или споры в пограничных селах. «Вестники мира» уникальны во многих отношениях: они находятся в тесном контакте с местным населением и в то же время взаимодействуют с властями – они служат мостом между общинами и государством, содействуя диалогу и установлению порядка в своих общинах.

«Вестники мира» активно участвовали в создании различных площадок для диалога. Во многих случаях власти обращались к ним за помощью для разрешения споров на местах. Местные жители также обращались к «Вестникам мира» во многих случаях, например в Кара-Суу. Люди обращались к «Вестникам мира» прежде всего тогда, когда они не доверяли властям.

Гендерная проблематика также играла важную роль в содействии межэтническому примирению и предотвращению конфликтов в Кыргызстане, особенно с учетом того, что в конкретном местном контексте, где в повседневной жизни и экономической деятельности многое определяется гендерным фактором, споры часто рассматривались через гендерную

призму. Лучше всего это иллюстрирует тот факт, что конфликты вокруг имущественных прав, доступа к оросительной воде и земельных споров обычно решаются мужчинами, в то время как женщины сосредоточены на решении семейных споров, таких как недопонимание между мужьями и женами, матерями и невестками и тому подобное. Это объясняется тем, что, по мнению местных жителей, мужчины лучше разбираются в формальностях и владеют командным языком, в то время как женщины, как считается, понимают важность мягкого подхода и знают тонкости местных обычаев.

Проект «Вестники мира» оказал сильное воздействие на общины главным образом потому, что был вписан в местный контекст и опирался на существующие неформальные и местные структуры, такие как суды старейшин, женские комитеты, неформальные местные лидеры, домкомы, местные органы власти, сотрудники полиции и правоохранительных органов. Участники проекта были знакомы с местной культурой и практикой, с неформальным процессом принятия решений. Опираясь на эти структуры, ОБСЕ способствовала повышению авторитета «Вестников мира» в решении острых и деликатных вопросов. В рамках этого проекта ОБСЕ также предложила пространство для общения, взаимодействия, создания сетей, программ наставничества и обмена персоналом. Кроме того, ОБСЕ оказывала «Вестникам мира» содействие в укреплении их потенциала по предотвращению и прекращению насилия различными способами: 1) обучение навыкам посредничества и коммуникации; 2) имитационные учения по подготовке к регулированию кризисов; 3) повышение осведомленности о существовании и деятельности «Вестников мира»; 4) обеспечение технической инфраструктуры для передвижения, связи и сотрудничества между группами, базирующимися на различных территориях, в целях немедленных действий в кризисных ситуациях.

«Вестники мира» высоко оценили проект и его подход, а также отметили преимущества поддержки со стороны ОБСЕ.



Благодаря этому проекту они не только научились ценить важность сбора точной информации (анализа конфликтов) до начала посредничества, но и осознали важность беспристрастности и участия в активном мониторинге. Однако «Вестники мира» также отметили ряд недостатков. В стратегической концепции проекта не нашли адекватного отражения региональные различия в контексте конфликта, прежде всего разрыв между Севером и Югом. Не были в достаточной мере приняты во внимание местные потребности и опасения «Вестников мира». Не было четкой и активной системы информирования, призванной противодействовать негативному восприятию ОБСЕ (например, связанные с явной «секретностью» встреч). Но с точки зрения устойчивости важнее всего то, что проект был резко свернут без четко сформулированной стратегии выхода и без стратегии того, как «Вестники мира» могли бы продолжать свою работу без дальнейшей поддержки.

### *Украина: обновление и укрепление диалога*

Посредничество присутствует и практикуется в Украине с 1990-х годов, главным образом в контексте реформы правосудия и установления верховенства права. Процесс посредничества как таковой рассматривался главным образом как сотрудничество с судами, полицией и прокуратурой. Однако после начала кризиса в 2014 году стало очевидно, что для урегулирования конфликта на разных уровнях необходима определенная структура. В результате было выдвинуто много диалоговых инициатив, и помимо профессиональных посредников интерес к ним возрос со стороны руководителей неправительственных организаций, журналистов, политиков, представителей религиозных организаций, деловых кругов и государственных должностных лиц.

С 2014 года координатор проектов ОБСЕ в Украине оказывает украинскому правительству содействие в реализации

инициативы «Восстановление через диалог» – обмена мнениями между лицами, принимающими решения в Киеве, и представителями общин, затронутых кризисом на востоке Украины. Хотя эта инициатива распространяется и на внутренне перемещенных лиц, никаких попыток наладить диалог через линию соприкосновения предпринято не было.

Инициатива заключалась в проведении форумов, направленных на укрепление сообщества посредников и организаторов диалога, создание условий для обмена опытом. В работе форумов приняли участие более 200 человек, в том числе представители центральных органов власти, должностные лица из регионов, парламентарии и депутаты местных советов, представители дипломатических миссий и неправительственных организаций, ведущие эксперты по вопросам диалога, посредничества и содействия. Форумы оказались важнейшим инструментом возобновления и укрепления диалога на востоке Украины. С другой стороны, бенефициары проекта говорили об отсутствии инициатив в области подготовки кадров и о краткосрочном подходе к проекту<sup>15</sup>.

#### *Косово: создание безопасного пространства для взаимодействия*

После конфликта в Косово в 1998–1999 годах были предприняты многочисленные усилия по нормализации отношений между косовскими албанцами и сербами. Несмотря на эти усилия, межэтнические и межконфессиональные отношения оставались слабыми. На этом фоне в 2013 году миссия ОБСЕ в Косово инициировала и поддержала проект межконфессионального диалога с целью смягчения напряженности в межэтнических и межрелигиозных отношениях. Миссия поощряет диалог между религиозными общинами, пропагандирует среди албанского и сербского населения терпимость и готовность к примирению. В проекте участвовали религиозные лидеры Исламской общины, Сербской православной церкви,

Католической церкви, Еврейской общины, Протестантской церкви и небольших общин, таких как Косовская община сторонников тариката. Эти лидеры из различных частей Косово регулярно проводили встречи, иногда с участием официальных лиц, для обсуждения общих проблем религиозных общин. Например, в Пейе религиозные лидеры встретились с местными властями для обсуждения вопроса о незаконном строительстве и его последствиях. После встречи религиозные лидеры разъяснили эту проблему своей пастве, что, в свою очередь, помогло снизить напряженность и сопротивление в решении этого конкретного вопроса, весьма характерного для Косова. В рамках другого проекта – инициативы «Следуй за нами» – этнополитический конфликт рассматривался в трансграничном контексте. Старт проекту был дан в 2012 году при содействии и поддержке миссий ОБСЕ в Сербии и Косово. В рамках проекта к участию в диалоговых форумах в целях содействия укреплению доверия и примирению были привлечены известные женщины из Сербии и Косова из самых разных социально-политических и профессиональных слоев, в том числе парламентарии, представительницы гражданского общества, ученые и журналисты. Эти форумы использовались также для обсуждения роли женщин в политике и вопросов расширения их экономических прав и возможностей.

Вклад ОБСЕ в оба проекта был значительным. В их рамках группы из различных сфер общества собирались для обсуждения вопросов, представляющих общий интерес, и для наведения мостов. ОБСЕ содействовала налаживанию связей и сетевых коммуникаций между лидерами общин, властями и другими субъектами сообщества. Это способствовало воспитанию групп влиятельных женщин и религиозных лидеров, побуждало их к общению, работе на различных уровнях и наращиванию потенциала в области предотвращения и урегулирования конфликтов. ОБСЕ предоставила безопасное и нейтральное пространство, без которого эти проекты не могли бы быть реализованы. Что касается возможностей для улуч-

шения положения, то следует уделять больше внимания разработке стратегий для сохранения отдачи от проектов. Что же касается охвата, то недостаточно было инициатив, ориентированных на молодежь (таких как «Межконфессиональный диалог»), а другие инициативы были нацелены лишь на небольшую группу людей («Следуй за нами»).

### *Босния и Герцеговина: быть инсайдером*

Ситуация в области безопасности в Боснии и Герцеговине считается «стабильной», но неустраненные глубинные причины конфликта, хрупкие межэтнические отношения между сербами и боснийцами, структурное насилие и повсеместное, глубоко укоренившееся отсутствие доверия – все это может привести к новым вспышкам насилия. В центре внимания миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине находятся предотвращение, урегулирование конфликтов и в особенности – примирение. Миссия взаимодействует с правительственными учреждениями и гражданским обществом в целях сокращения потенциальных источников конфликтов, например, преступлений на почве ненависти и инцидентов, мотивированных предвзятостью. Она также выступает посредником между различными политическими и гражданскими субъектами в целях расширения связей в поддержку большей сплоченности общин, особенно в районах возвращения беженцев и в разделенных общинах.

В некоторых случаях персонал полевой миссии ОБСЕ (местный и международный) берет на себя посреднические функции, так как представители всех трех избирательных округов в Боснии и Герцеговине, большинство неправительственных организаций и местные власти признают миссию (и ее отделения на местах) как беспристрастного и надежного партнера. Некоторые сотрудники миссии, в особенности из числа местного персонала, считают, что они вносят вклад в

инсайдерское посредничество как своей работой в миссии ОБСЕ, так и личными усилиями в своих общинах.

К примеру, в Баня-Луке за последние несколько лет благодаря работе ОБСЕ уменьшилось количество преступлений на почве ненависти. ОБСЕ содействовала деэскалации и сдерживанию распространения конфликта. Поддерживая прочную сеть сотрудничества между субъектами гражданского общества, политическими партиями и государственными институтами, ОБСЕ создала критическую массу, обеспечивающую раннее предупреждение и предотвращение конфликтов. Она также способствовала улучшению диалога между маргинальными группами и городскими властями, примирению между этническими группами и укреплению социальной сплоченности.

### *Анализ*

Во всех этих случаях у инсайдеров не было четко определенных посреднических ролей, как это обычно бывает в случае инсайдерского посредничества. Не была ясно определена и роль ОБСЕ в плане оказания поддержки инсайдерскому посредничеству или непосредственного участия в нем. Но при этом интересно, как определенные характеристики инсайдеров и те функции, которые брали на себя они и ОБСЕ, способствовали посредничеству. С точки зрения доступа, влияния и легитимности важно, что инсайдеры во всех четырех случаях имели местные корни. Это обеспечило им легитимность и доверие со стороны этнических и религиозных групп в различных секторах. В ряде случаев они могли оказывать влияние на решения властей и содействовать диалогу по социально значимым вопросам. Подчас им хватало влияния и смелости, чтобы бросить вызов властям, добиваясь изменения статус-кво. В других случаях субъекты гражданского общества, как правило, пользуются уважением благодаря своей активной общественной деятельности. Они активны, пассио-

нарны и искренне привержены наведению мостов. В отдельных случаях наблюдалось интересное взаимодействие групп с различными возможностями – учителей, пожилых людей, молодежи, женщин, религиозных организаций, журналистов. ОБСЕ способствовала формированию группы влиятельных фигур, мотивируя их к взаимодействию. Она объединила видных инсайдеров для дальнейшего развития их потенциала и помогла институционализировать неформальные инициативы, в большинстве случаев опираясь на формальные и неформальные местные структуры. ОБСЕ предоставила безопасное и нейтральное пространство для диалога, особенно в тех случаях, когда она обладала легитимностью и полномочиями созывать группы для диалога. И последнее, но не менее важное: роль инсайдеров взяли на себя сами сотрудники полевых миссий ОБСЕ.

Эти выводы наряду с рассмотренными выше возможностями налаживания взаимодействия представляют собой полезную отправную точку для обсуждения путей расширения сферы посредничества ОБСЕ за счет участия в инсайдерском посредничестве. Текущие проекты могут быть рассмотрены через призму инсайдерского посредничества для выявления возможностей улучшения или расширения этих проектов с целью их сопряжения с существующими процессам инсайдерского посредничества и вовлеченными в эти процессы акторами. Речь может идти и о поиске вариантов для взаимодействия, особенно в условиях, когда ОБСЕ трудно вмешаться в текущие события. При этом стоит рассмотреть возможность налаживания взаимодействия с акторами, с которыми у ОБСЕ еще нет отношений, к примеру с теми, кто уже играет определенную роль в инсайдерском посредничестве и с теми, у кого есть соответствующий потенциал, но нет необходимых для этого ресурсов. В упомянутых выше случаях есть примеры обоих типов акторов, с которыми ОБСЕ еще не взаимодействовала. Например, в Украине есть профессиональные посредники, усилия которых имели решающее значение после

кризиса 2014 года<sup>16</sup>. Существует также большое число субъектов гражданского общества, выполняющих различные функции, особенно молодых людей, с которыми стоит взаимодействовать. Следует иметь в виду, что обычная «проектная» модель ОБСЕ может оказаться непригодной для участия в инсайдерском посредничестве. Проекты требуют конкретных результатов в определенные сроки, что не дает большой гибкости и ресурсов для устойчивого взаимодействия с инсайдерами-посредниками. Взаимодействие с инсайдерским посредничеством потребует долгосрочного и поэтапного подхода к построению отношений и доверия с инсайдерами. В следующем разделе рассматриваются некоторые связанные с этим вопросы.

#### *Обеспечение устойчивого участия в инсайдерском посредничестве*

Как отмечалось выше, различие между «поддержкой» и «взаимодействием» не чисто лингвистическое. Поддержка посредничества, оказываемая международными субъектами, в основном сводится к развитию потенциала инсайдеров путем организации учебных программ и содействия обмену персоналом. Взаимодействие же помимо этого подразумевает *устойчивое сотрудничество между инсайдерами и внешними посредниками*. В идеале это – *диалогический интерактивный процесс взаимного обучения*. Можно представить различные творческие форматы, такие, как взаимная поддержка или взаимные консультации между инсайдерами и посредниками ОБСЕ. Инсайдеры могли бы с самого начала участвовать в работе ОБСЕ. Их можно приглашать для совместного анализа конфликтов и проведения брифингов. Это должно быть долгосрочное взаимодействие с особым акцентом на расширение сети контактов. В этой связи следующие соображения могли бы быть полезными для ОБСЕ.

*Подключение к инсайдерским знаниям.* Чтобы иметь возможность участвовать в инсайдерском посредничестве, ОБСЕ должна обратить внимание на существующие инсайдерские посреднические структуры и процессы и ознакомиться с их деятельностью, укреплять взаимное доверие с вовлеченными в эти процессы акторами. В тех случаях, когда ОБСЕ уже обратила на них внимание как, например, в Боснии и Герцеговине, она должна найти способы более интенсивно использовать знания инсайдеров. В результате ОБСЕ и инсайдеры могут совместно выработать варианты и модальности взаимодополняющих усилий по устранению препятствий в урегулировании конфликта. Важно также иметь представление о неформальных властных структурах, играющих ключевую роль в формулировании политики и принятии решений в традиционных общинах.

*Уважительное отношение к неформальным процессам и использование их возможностей.* Инсайдерское посредничество часто оказывается наиболее эффективным, если осуществляется неофициально, исключая возможность наблюдения за ним со стороны официальных учреждений. Хотя иногда инсайдеры стремятся к юридическому оформлению своих посреднических усилий, чтобы получить физическую и правовую защиту, особенно в тех случаях, когда имеют дело с запрещенными негосударственными вооруженными группами, нередко они предпочитают оставаться частью неформальных сетевых структур и свободных ассоциаций. Если участие ОБСЕ потребует формализации этих процессов, то такое решение следует тщательно продумать и выбрать правильную стратегию во избежание негативных последствий. Формализация может повысить заметность действующих лиц, ограничить их пространство для маневра и сделать их уязвимыми для использования и политизации.

*Выход за рамки проектного мышления.* Проекты, как правило, ограничены по масштабу, мандату, продолжительности и ресурсам. Хотя рамочные основы и показатели успеха



часто создают романтизированную картину проектов, и они действительно приносят много пользы, трудно обеспечить их долгосрочный эффект и преемственность. Инсайдерское посредничество, в отличие от внешнего, может быть медленным процессом, воздействие которого на коротком отрезке времени малозаметно. Оно требует терпения и готовности принять естественное развитие ситуации. С учетом политических и финансовых ограничений реализуемых полевыми миссиями ОБСЕ проектов, взаимодействие может быть простым и предполагать, к примеру, свободный механизм консультаций и сотрудничества или поддержки посредничества по мере необходимости, который мог бы быть частью более широкой сети поддержки даже в региональном масштабе. Для создания устойчивой структуры, выходящей за рамки проектов, государствам-донорам пришлось бы изменить свой подход и проявить готовность к долгосрочным инвестициям.

*Обеспечение безопасного пространства для обмена и сетевого взаимодействия.* ОБСЕ могла бы создавать возможности для совместного обучения, наставничества и тренинга, объединяя инсайдеров из различных регионов. Изучение жизненного опыта коллег из аналогичных или иных социально-политических контекстов зачастую полезнее знаний или наращивания потенциала, предоставляемых международными (внешними) экспертами.

*От внутригруппового к межгрупповому диалогу.* Даже если это отнимает много времени, нельзя недооценивать необходимость интенсивной работы по посредничеству внутри групп, с тем чтобы привлечь внимание групп к важности межгруппового посредничества (например, к внутриконфессиональному посредничеству как необходимой предпосылке для межконфессионального посредничества). Чтобы не выглядеть предвзятой, ОБСЕ необходимо одновременно взаимодействовать со всеми группами и их инсайдерами.

*Стратегическое мышление.* ОБСЕ должна поддерживать полное соблюдение своих собственных норм и принци-

пов, а также прозрачность своей деятельности, особенно в отношениях с властями. Участие в инсайдерском посредничестве может рассматриваться властями как угроза для статус-кво (как это было в Кыргызстане). В таких случаях ОБСЕ необходимо будет использовать свой опыт и творческий подход для поиска эффективных стратегий разработки и реализации приемлемых программ инсайдерских посреднических усилий.

*Гибкость.* Роли, масштабы деятельности и легитимность инсайдеров зависят от динамики конфликта. Со стороны может показаться, что инсайдеры совершают противоречивые поступки. Однако важно проявлять терпение и гибкость во взаимодействии с инсайдерским посредничеством. И здесь сетевой стиль взаимодействия окажется более действенным, чем вмешательство на основе проектов.

### *Заключительные соображения*

Несмотря на свойственные ОБСЕ некоторую негибкость и ограничения, организация неоднократно доказывала свою способность творчески подходить к вмешательству в кризисы и конфликты. Участие ОБСЕ в инсайдерском посредничестве, безусловно, расширит возможности для дальнейшего развития ее творческого потенциала. Хотя она не может позволить себе быть столь же гибкой и иметь такой же доступ к участникам конфликтных ситуаций, как некоторые международные НКО, существуют успешные модели, с которыми она может экспериментировать.

Что касается постоянного участия в инсайдерском посредничестве, о котором говорилось выше, существует простой пример передовой практики, который может оказаться полезным для таких международных субъектов, как ОБСЕ: работа Фонда Бергхофа по поддержанию диалога на Кавказе. С 2009 года фонд создает пространство, в котором группа молодых людей может осуществлять свою деятельность по уре-

гулированию конфликтов в регионе в рамках основанного на диалоге межпоколенческого и трансрегионального подхода. Это медленный, но устойчивый процесс, развивающийся, пусть и не без препятствий, органично и, следовательно, эффективно. В настоящее время эта модель используется в других регионах Кавказа и на Балканах. ОБСЕ, безусловно, располагает средствами для того чтобы подключиться к применению такого подхода. При наличии надлежащих условий и политической воли участие ОБСЕ в инсайдерском посредничестве могло бы способствовать снижению напряженности и укреплению мира, стабильности и безопасности во всем регионе ОБСЕ<sup>17</sup>.

В заключение следует отметить, что инсайдерское посредничество следует рассматривать не как панацею, а как неотъемлемую часть более широкой архитектуры миротворчества и построения прочного мира, в рамках которой инсайдеры и внешние посредники играют взаимодополняющие и скоординированные роли в создании синергетического эффекта для всеобъемлющей трансформации конфликта.

## Примечания

---

<sup>1</sup> См.: Göldner-Ebenthal K., Dudouet V. From Power Mediation to Dialogue Support? Assessing the European Union's Capabilities for Multi-Track Diplomacy. – Berlin: Berghof Foundation, 2017. URL: [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Berghof\\_Woscap\\_MTD\\_Goeldner-Ebenthal\\_Dudouet.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Berghof_Woscap_MTD_Goeldner-Ebenthal_Dudouet.pdf).

<sup>2</sup> См.: Federal Foreign Office/Initiative Mediation Support Germany (IMSD). The OSCE as Mediator. Instruments – Challenges – Potentials. German OSCE Chairmanship 2016 Conference, Berlin, 6 July 2016. Conference Report. URL: [http://www.peacemediation.de/uploads/7/3/9/1/73911539/aa-imsd\\_conference\\_report\\_2016\\_the\\_osce\\_as\\_mediator.pdf](http://www.peacemediation.de/uploads/7/3/9/1/73911539/aa-imsd_conference_report_2016_the_osce_as_mediator.pdf).

<sup>3</sup> Авторы благодарят д-ра Кристину Штеннер (ОБСЕ) за ее отзывы, правки и предложения по настоящей статье.

<sup>4</sup> Посредничество и содействие диалогу в контексте ОБСЕ. Справочное руководство. – Вена: ОБСЕ, 2014. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/155196>.

<sup>5</sup> См.: Wehr P., Lederach J.P. Mediating Conflict in Central America // Journal of Peace Research. 1991. No. 1. P. 85-98. URL: <http://www.colorado.edu/conflict/5025/lederach.htm>.

- 
- <sup>6</sup> См.: Mubashir M., Vimalarajah L. Tradition- and Faith-Oriented Insider Mediators (TFIMs) as Crucial Actors in Conflict Transformation. Potential, Constraints, and Opportunities for Collaborative Support // The Network for Religious and Traditional Peacemakers, Baseline Study. – Finland, 2016. URL: [http://image.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/TFIM\\_FullReport\\_final.pdf](http://image.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/TFIM_FullReport_final.pdf).
- <sup>7</sup> См.: Mubashir M., Grizelj I. The Youth Space of Dialogue and Mediation: An Exploration. – Berlin, 2018. URL: <https://www.berghof-foundation.org/publications/publication/the-youth-space-of-dialogue-and-mediation-an-exploration>.
- <sup>8</sup> См.: Mubashir M., Grizelj I. Op cit. P. 20-25.
- <sup>9</sup> Supporting Insider Mediation: Strengthening Resilience to Conflict and Turbulence. Guidance Note. – New York: UNDP, 2014. URL: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Supporting-Insider-Mediation---Strengthening-Resilience-to-Conflict-and-Turbulence--EU%20Guidance%20Note.pdf>.
- <sup>10</sup> См.: Berghof Foundation, Feature: Insider Mediators. URL: <https://www.berghof-foundation.org/featured-topics/insider-mediators>; New Publication depicts the pivotal role of insider mediators in peacemaking // Centre for Humanitarian Dialogue. 2017. 30 June. URL: <https://www.hdcentre.org/updates/new-publication-depicts-the-pivotal-role-of-insider-mediators-in-peacemaking>.
- <sup>11</sup> См.: Mubashir M., Morina E., Vimalarajah L. OSCE support to Insider Mediation. Strengthening mediation capacities, networking and complementarity. – Vienna: OSCE, 2016. URL: <http://www.osce.org/support-to-insider-mediation>.
- <sup>12</sup> Штеннер К. Кооперация с инсайдерскими посредниками // Сообщество безопасности. 2016. No. 3. URL: <https://www.osce.org/ru/magazine/314781>.
- <sup>13</sup> На основе исследований: Mubashir M., Morina E. Vimalarajah L. Op. cit. Полевые исследования проводились в период с марта по июнь 2016 года. Оценки опрошенных относятся к этому периоду.
- <sup>14</sup> На основе текущей дискуссии между ОБСЕ и Фондом Бергхофа по вопросу о потенциальном сотрудничестве в Боснии и Герцеговине.
- <sup>15</sup> На основе исследований: Mubashir M., Morina E. Vimalarajah L. Op. cit.
- <sup>16</sup> В Украине форум ОБСЕ «Восстановление через диалог» имел определенный опыт взаимодействия с местными посредниками.
- <sup>17</sup> На Кавказе ОБСЕ практически не представлена миссиями, и поэтому ее влияние на местах весьма ограничено. Однако ее усилия, предпринимаемые на официальном уровне, имеют решающее значение.



## **Статусно нейтральный подход к конфликтам как новый импульс для востока Украины и Приднестровья**

### *Введение<sup>1</sup>*

Затяжные или «замороженные» конфликты по-прежнему представляют собой одну из самых больших проблем для безопасности в большой Европе. Конфликт между Молдовой и Приднестровьем, нерешенный вопрос о статусе Нагорного Карабаха и стремление Абхазии и Южной Осетии к независимости – во всех этих случаях линии фронта устоялись, и десятилетиями не наблюдается почти никакого прогресса в отношениях между сторонами. С начала конфликта на востоке Украины в 2014 году даже возросло количество споров подобного рода. Поэтому не удивительно, что по-прежнему существует потребность в новых подходах к урегулированию конфликтов или, по крайней мере, к первым шагам на этом пути.

Общим для всех этих конфликтов является то, что возможность их урегулирования напрямую связана с определением статуса так называемых «существующих де-факто» режимов и их интеграцией в переговорный процесс – либо во всеобъемлющий, либо по конкретным вопросам. Данные режимы можно охарактеризовать как «квазигосударства, осуществляющие фактический контроль на определенной территории, но не признанные большинством государств»<sup>2</sup>. Взаимное признание на равных – основополагающее условие успешного урегулирования конфликта. В конфликтах, в которых одна сторона является международно признанным государством, но не признает самопровозглашенный режим дру-

гой стороны, зачастую отсутствует основополагающее условие успешного урегулирования конфликта или даже просто осуществления мер укрепления доверия и безопасности – взаимное признание в качестве равных сторон.

В то же время именно меры укрепления доверия, как правило, создают основные предпосылки для устойчивого умиротворения и последующего урегулирования таких конфликтов. В этой связи считается, что урегулированию «замороженных» конфликтов и выстраиванию отношений с существующими де-факто режимами может способствовать осуществление *мер укрепления доверия, которые не преюдицируют окончательное решение вопроса о статусе соответствующих территорий*. Проще говоря, статусно нейтральный подход предполагает, что меры укрепления доверия должны быть реализованы до начала обсуждения вопроса о статусе добывающихся сецессии территориальных образований. В этом заключается отличие таких мер от мер по укреплению доверия и безопасности, согласованных международно признанными государствами, к примеру, в рамках Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) или Венского документа (ВД).

Первым шагом на пути к реализации статусно нейтрального подхода стал документ под названием «Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций», принятый в 1993 году Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ; с 1995 г. – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, ОБСЕ). Однако потребовалось более 20 лет для того, чтобы вновь обратиться к этой концепции. В 2017 году Центр изучения ОБСЕ опубликовал рабочий документ «Статусно нейтральная безопасность: меры укрепления доверия и контроля над вооружениями в контексте Грузии», в котором предлагалось применить данную концепцию в контексте ситуации в Грузии.

Следуя этому примеру, в настоящей статье рассматривается возможность применения статусно нейтрального под-

хода в процессе урегулирования конфликтов на востоке Украины и между Молдавией и Приднестровьем, анализируются потенциальные преимущества такого подхода в условиях затяжных конфликтов. В обоих случаях рассматривается также извечный вопрос об участии существующих де-факто режимов в переговорах по урегулированию конфликтов.

*Документ 1993 года: «Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций»*

Единственный многосторонний документ по вопросам безопасности, касающийся нейтрального в отношении статуса подхода к конфликтным ситуациям, был принят 25 ноября 1993 года в Вене на 49-м пленарном заседании Специального комитета Форума СБСЕ (ОБСЕ) по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ). В политически обязывающем документе, озаглавленном *«Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций»*<sup>3</sup>, предлагается перечень соответствующих стабилизационных мер.

Документ включает разделы «Концепция и принципы применения», а также «Перечень» конкретных мер. В первом разделе поясняется, что документ направлен на то, чтобы облегчить принятие решений соответствующими органами ОБСЕ. Он и не претендует на исчерпывающий перечень и не исключает любые дальнейшие конкретные меры, которые могут быть разработаны в конкретных ситуациях (параграфы 1 и 2). В документе также подчеркивается, что он не обязывает государства ОБСЕ автоматически применять предложенные меры в условиях локального конфликта. Тем не менее государствам-участникам в конфликтных ситуациях такого рода следует рассмотреть возможность применения предложенных мер (параграф 3). В параграфе 9 документа содержатся положения, касающиеся ключевого вопроса – о статусе сторон:

«Идентификация сторон, участвующих в той или иной кризисной ситуации, будет в каждом случае осу-



ществляться согласно соответствующим нормам международного права и положениям, принятым в рамках ОБСЕ. В случаях, когда такие стороны не являются государствами, их идентификация и последующее участие в процессе предотвращения, регулирования и/или урегулирования кризиса не влияет на их статус».

По сути, это означает, что в конфликтах между государствами и существующими де-факто режимами, статус которых является предметом спора, тем не менее может осуществляться статусно нейтральный контроль над вооружениями. Однако этого можно достичь только в том случае, если такого подхода будут придерживаться все стороны конфликта. В следующем параграфе документа говорится, что «осуществление некоторых из этих мер может потребовать добрых услуг или посредничества третьей стороны, пользующейся доверием всех сторон, участвующих в той или иной кризисной ситуации». Согласно документу, роль третьей стороны может взять на себя ОБСЕ, государство (или группа государств), либо иная организация. В «Перечне» представлен набор предлагаемых мер<sup>4</sup>:

В перечне в целом практически отсутствуют формулировки, касающиеся статуса. Единственным исключением является дважды встречающееся упоминание нерегулярных сил, которые определяются как «силы, не находящиеся в подчинении командования регулярных сил». Однако это может создать проблему для существующих де-факто режимов, которые вряд ли будут удовлетворены применением к их вооруженным силам термина «нерегулярные». Кроме того, авторы основного рабочего документа также указывают на остающуюся проблематичной формулировку документа СБСЕ 1993 года, которая может привести к отказу таких режимов от применения «стабилизирующих мер»:

«Существуют причины, по которым инструмент “мер стабилизации” никогда не использовался. Прямое признание того, что сторона “не является государством”, уже имеет последствия, связанные со статусом, и, вероятно, не будет принято соответствующим образом»<sup>5</sup>.

**А. Меры транспарентности:**

1. Чрезвычайный обмен информацией
2. Уведомление о некоторых видах военной деятельности
3. Уведомление о планах приобретения и развертывания основных систем вооружения и техники

**В. Меры ограничения:**

1. Введение в действие и поддержание прекращения огня
2. Создание демилитаризованных зон
3. Прекращение полетов военной авиации
4. Свертывание некоторых систем вооружений
5. Нерегулярные силы
6. Ограничение некоторых видов военной деятельности

**С. Меры укрепления доверия**

1. Публичные заявления по вопросам, имеющим отношение к конкретной кризисной ситуации
2. Наблюдение за некоторыми видами военной деятельности
3. Группы связи
4. Установление линий прямой связи
5. Совместные группы экспертов по поддержке регулирования кризисов
6. Совместные координационные комиссии или группы

**Д. Меры по мониторингу выполнения и оценке**

1. Оценка данных, предоставленных в рамках чрезвычайного обмена информацией
2. Инспекции
3. Наблюдение за соблюдением режима демилитаризованных зон
4. Проверка в отношении тяжелых вооружений

Это важный показатель того, насколько деликатным может быть вопрос о надлежащей формулировке и насколько трудно найти правильные концептуальные или географические термины, даже если документ пытается избежать определений, связанных со статусом. В целом документ не содержит подробностей и должен рассматриваться в качестве отправной точки для статусно нейтрального подхода. Тем не менее он важен для фактической реализации такого подхода, поскольку не отталкивает конфликтующие стороны с самого начала. Правда, «Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций» называют «почти забытым документом»<sup>6</sup>, и не зря, так как большинство государств-участников ОБСЕ даже не знают о его существовании.<sup>7</sup>

### *Статусно нейтральный подход и затяжные конфликты в Европе*

Авторы рабочего документа «Статусно нейтральная безопасность: меры укрепления доверия и контроля над вооружениями в контексте Грузии» применяют этот подход к запутанной ситуации в Грузии между поддерживаемыми Россией образованиями в Абхазии и Южной Осетии с одной стороны и центральным правительством в Тбилиси – с другой. В отличие от соглашений по контролю над вооружениями и мерам укрепления доверия, участниками которых являются государства, статусно нейтральный подход имеет определенные преимущества в ситуации затяжных конфликтов, таких как в Грузии<sup>8</sup>:

— Его применение позволяет избежать использования «проблемных» формулировок, таких как «государства-участники» и «участвующие государства» (термины, которые используются, например, в ДОВСЕ и ВД) или таких терминов, как, например, «регион», «сторона», «сторона конфликта», «граница» и так далее. Вместо этого при согласовании взаимоприемлемого текста

используются нейтральные в отношении статуса понятия (например, вместо названия государства используется название столицы).

— Так как статусно нейтральный подход не предполагает регулирования межгосударственных отношений, он позволяет включить в договоренности по контролю над вооружениями и мерам укрепления доверия военизированные, нерегулярные и вооруженные полицейские силы на спорных территориях, на которые часто опираются существующие де-факто режимы. Оставляя в стороне вопрос о статусе, можно избежать некоторых препятствий. Например, после провозглашения независимости существующие де-факто режимы часто утверждают, что они не обязаны соблюдать те или иные соглашения по контролю над вооружениями или о мерах укрепления доверия и безопасности, поскольку они их не подписывали. И наоборот, международно признанные государства отказываются признавать де-факто существующие режимы в качестве равных им партнеров по переговорам и не желают наделять их «ролью, правами и обязанностями государства-участника международных соглашений»<sup>9</sup>.

— Отказ от государство-центричного подхода позволяет ограничить район применения договоренностей о контроле над вооружениями и мерах укрепления доверия и безопасности — они не обязательно должны охватывать всю территорию. В случае охвата всей территории международно признанное государство могло бы рассматривать это как шаг к наделению де-факто существующего режима своего рода государственным суверенитетом. Статусно нейтральный подход позволяет избежать этого.

Теоретически существуют три ключевые области, в которых может быть применен нейтральный в отношении статуса подход: содействие реализации мер укрепления доверия и

безопасности, не преюдицирующих результаты переговоров о статусе; отказ от использования подразумевающей определенный статус терминологии; подключение нейтральной в отношении статуса третьей стороны для содействия переговорам. Таким образом, статусно нейтральный подход имеет три основные особенности: коммуникационный аспект, то есть нахождение «общего языка»; проведение различия между форматами и документами, связанными с мерами укрепления доверия и безопасности с одной стороны и политическими – с другой; а также замена посредников, имеющих определенную позицию в отношении статуса, статусно нейтральными посредниками.

Так как упомянутые вопросы представляют собой препятствия для урегулирования конфликта в Грузии, а существующие меры, ориентированные на государства, не помогают исправлению ситуации, авторы рабочего документа рассматривают в качестве нового стимула для сторон в конфликте статусно нейтральный подход. Урегулирование других затяжных конфликтов в Европе сталкивается с аналогичными проблемами, связанными с существованием режимов де-факто в добивающихся сецессии регионах и затянувшимися спорами о том, как добиться прогресса, не дожидаясь разрешения деликатных споров о статусе, автоматически ведущих к затягиванию процесса. В этой связи целесообразно рассмотреть вопрос о применимости статусно нейтрального подхода в других конфликтных ситуациях. В данной статье рассматривается целесообразность применения такого подхода к конфликтам на востоке Украины и в Приднестровье.

### *Конфликт на востоке Украины*

После российской аннексии Крыма в марте 2014 года в Донбассе, расположенном на востоке Украины, вспыхнули столкновения между украинскими силами и поддерживаемыми Россией сепаратистами. В результате появились самопро-

возглашенные Луганская народная республика (ЛНР) и Донецкая народная республика (ДНР). Обе они находятся в процессе становления режимов де-факто. Хотя Российская Федерация поддерживает ЛНР и ДНР, Кремль не признал их государствами.

Реакцией на боевые действия стал подписанный 5 сентября 2014 года Минский протокол о прекращении боевых действий в Донбассе. 19 сентября он был дополнен меморандумом, в котором конкретизировался ряд положений протокола. Так как согласованное прекращение огня в январе 2015 года было нарушено в результате вновь вспыхнувших столкновений, 12 февраля 2015 года был подписан «Комплекс мер по выполнению Минских соглашений», также известный как «Минск-2», для реализации мер, согласованных в рамках первого Минского протокола. «Комплекс мер» представляет собой план из 13 пунктов, включающий различные вопросы – от мер по укреплению доверия и безопасности до планов децентрализации, в результате реализации которых Луганск и Донецк обретут особый статус. Иными словами, документ содержит как политические вопросы, так и вопросы, касающиеся безопасности.

Однако Минские соглашения все еще далеки от выполнения. Ни одно из 13 положений не было выполнено. Так, по словам первого заместителя главы Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине Александра Хуга, в июне 2018 года количество нарушений режима прекращения огня в день достигало трехзначных чисел. В том же месяце в заявлении председателя Совета безопасности ООН осуждались продолжающиеся нарушения режима прекращения огня в восточной части страны и их серьезные последствия для гражданского населения<sup>10</sup>. 22 августа 2018 года Трехсторонняя контактная группа согласовала новый дополнительный механизм прекращения огня, так называемое «школьное перемирие», которое гарантировало учащимся возможность безопасно посещать занятия с началом учебного года. Однако

уже на следующий день после того как перемирие вступило в силу, наблюдатели ОБСЕ зафиксировали более 70 его нарушений<sup>11</sup>.

С июня 2014 года основным форумом для ведения переговоров по урегулированию конфликта стал так называемый «нормандский формат» с участием глав государств и правительств Украины, России, Франции и Германии. Последняя встреча в этом формате состоялась 11 июня 2018 года после 16-месячного перерыва. С «нормандским форматом» тесно сопряжена работа Трехсторонней контактной группы (ТКГ), созданной в июне 2014 года, в рамках которой «представители Украины, России и ОБСЕ проводят консультации и ведут переговоры о конкретных шагах по реализации Минских соглашений»<sup>12</sup>. В первом формате интересы ЛНР и ДНР представляет Российская Федерация, во втором их представители ведут переговоры с членами ТКГ. Минские соглашения, ставшие результатом переговоров, были подписаны представителями ОБСЕ, Украины и России, а также ЛНР и ДНР<sup>13</sup>.

Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине (СММ) осуществляет мониторинг режима прекращения огня и отвода тяжелого вооружения, а также вывода всех иностранных вооруженных формирований, военной техники и наемников с территории Украины. Хотя эти задачи не указаны в мандате СММ в явной форме, СММ взяла на себя выполнение данных функций, поскольку ни одна сторона не возражала против этого.

В сравнении с большинством других затяжных конфликтов в Европе вопрос о статусе в данном случае носит совершенно иной характер. Вопрос о том, могут ли сепаратистские регионы обрести полную независимость, по крайней мере формально не обсуждается. В пункте 9 «Комплекса мер по выполнению Минских соглашений» указано:

«Восстановление полного контроля над государственной границей со стороны правительства Украины во всей зоне конфликта, которое должно начаться в первый день после местных выборов и завершиться после всеобъемлющего политического урегулирования (местные выборы в отдельных районах Донецкой и Луганской областей на основании Закона Украины и конституционная реформа) к концу 2015 года при условии выполнения пункта 11 — в консультациях и по согласованию с представителями отдельных районов Донецкой и Луганской областей в рамках Трехсторонней контактной группы»<sup>14</sup>.

Упомянутые местные выборы предусматривают проведение реформы с целью децентрализации власти, предусмотренной в пункте 11 документа:

«Проведение конституционной реформы в Украине со вступлением в силу к концу 2015 года новой конституции, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию (с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, согласованных с представителями этих районов), а также принятие постоянного законодательства об особом статусе отдельных районов Донецкой и Луганской областей в соответствии с мерами, указанными в примечании, до конца 2015 года»<sup>15</sup>.

В обоих пунктах четко говорится, что, несмотря на провозглашение донецкими и луганскими властями «народных республик», цель состоит в том, чтобы интегрировать Луганск и Донецк в единое, но в определенной степени федерализованное украинское государство.

Однако на практике ситуация совершенно иная. По-прежнему существуют разногласия относительно того, как должен выглядеть особый статус этих двух образований. Поэтому не удивительно, что запланированные на конец 2015



года шаги по децентрализации так и не были реализованы. Местные выборы несколько раз откладывались, конкретная дата их проведения до сих пор не определена. Нынешняя неопределенная ситуация характеризуется отсутствием перспективы, поэтому вопрос о статусе подлежит интерпретации и, возможно, постепенному изменению.

«Лидеры самопровозглашенных Луганской и Донецкой "народных республик" регулярно заявляют, что видят свое будущее исключительно с Россией и лишь на словах поддерживают Минские соглашения. <...> Три года спустя [после подписания Минских соглашений] "народные республики", несмотря на то, что их никто кроме сепаратистской Южной Осетии не признает, находятся на пути к тому, чтобы стать государствами де-факто со своими правительствами (только в Луганске 19 министерств), паспортами, номерными знаками автомобилей, школьными программами, дипломами и так далее. Их валютой является российский рубль, а часы устанавливаются по московскому времени»<sup>16</sup>.

Кроме того, украинская сторона вряд ли пойдет на какие-либо уступки в вопросе о статусе, так как политики будут избегать принятия таких рискованных шагов в преддверии президентских и парламентских выборов 2019 года. В прошлом были сделаны определенные шаги, способные подорвать саму сущность Минских соглашений, например, введение властями Киева еще в 2017 году временной экономической блокады двух восточных сепаратистских регионов.

В том, что касается мер контроля над вооружениями, в том числе мер укрепления доверия, Минское соглашение не содержит деталей. В документе упоминаются только следующие меры:

2. Отвод всех тяжелых вооружений обеими сторонами на равные расстояния в целях создания зоны безопасности шириной минимум 50 км друг от друга для

артиллерийских систем калибром 100 мм и более, зоны безопасности шириной 70 км для РСЗО и шириной 140 км для РСЗО “Торнадо-С”, “Ураган”, “Смерч” и тактических ракетных систем “Точка” (“Точка-У”):

— для украинских войск: от фактической линии соприкосновения;

— для вооруженных формирований отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины: от линии соприкосновения согласно Минскому меморандуму от 19 сентября 2014 г.

Отвод вышеперечисленных тяжелых вооружений должен начаться не позднее второго дня после прекращения огня и завершиться в течение 14 дней.

Этому процессу будет содействовать ОБСЕ при поддержке Трехсторонней контактной группы.

3. Обеспечить эффективный мониторинг и верификацию режима прекращения огня и отвода тяжелого вооружения со стороны ОБСЕ с первого дня отвода с применением всех необходимых технических средств, включая спутники, БПЛА, радиолокационные системы и пр.»<sup>17</sup>.

Положения документа остаются нечеткими и оставляют конфликтующим сторонам возможность использовать не только тяжелые вооружения, но и другую технику. Однако даже отвод тяжелых вооружений так и не был осуществлен, поскольку «с 2015 года их разворачивали почти каждый раз, когда происходила эскалация боевых действий»<sup>18</sup>. Так как в соглашении упоминаются вооруженные формирования отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины, его положения, касающиеся мер укрепления доверия и безопасности, распространяются также на мятежные регионы. Поэтому предусмотренные «Комплексом мер» меры укрепления доверия и безопасности, строго говоря, статусно нейтральны. Кроме того, вопрос о выборе формулировок, которые были бы

приемлемы для всех сторон, здесь, как представляется, не играет важной роли.

### *Статусно нейтральный подход и украинский конфликт*

Несмотря на то что власти Луганска и Донецка называют себя «народными республиками», все конфликтующие стороны, по крайней мере на словах, согласны с тем, что эти два региона остаются неотъемлемой частью украинского государства. Таким образом, существует общее понимание по вопросу о статусе – по крайней мере на бумаге. Как отмечалось выше, разногласия по вопросам, касающимся статуса, носят более частный характер. Несмотря на то что власти Луганска и Донецка не входят ни в нормандский формат, ни в Трехстороннюю контактную группу, они подписали Минские соглашения, которые предусматривают меры укрепления доверия и безопасности. Таким образом, статусно нейтральные меры контроля над вооружениями и укрепления доверия в какой-то степени уже применяются в группе конфликтов на востоке Украины.

Вместе с тем предусмотренные Минскими соглашениями меры в области укрепления доверия и безопасности недостаточно всеобъемлющи и в значительной степени не реализованы. Кроме того, так как в конфликте на востоке Украины участвуют существующие де-факто режимы, он не является типичным спором между двумя государствами. Таким образом, применение здесь характерных для межгосударственных отношений механизмов контроля над вооружениями и мерах укрепления доверия и безопасности, аналогичных тем, которые предусмотрены ДОВСЕ или ВД, неуместно и могло бы даже породить путаницу в определении сторон в конфликте. Более того, Россия, являющаяся государством-протектором одной из сторон, приостановила действие ДОВСЕ. Соответственно, альтернативой здесь могла бы стать договоренность

о статусно нейтральных мерах укрепления доверия и безопасности. Включение в такую договоренность более комплексного и детального перечня мер могло бы придать новый импульс процессу урегулирования и конкретизировать относительно расплывчатые положения Минских соглашений. Это особенно важно, так как до сих пор не достигнут сколь-нибудь значительный прогресс в реализации согласованных мер укрепления доверия (например, отвода тяжелых вооружений) и положений «Комплекса мер», касающихся децентрализации. Достижение соответствующей договоренности кроме того способствовало бы предотвращению выхолащивания сторонами в конфликте значимых с точки зрения определения статуса положений Минских соглашений. Так как в среднесрочной перспективе политическое решение недостижимо, особенно важно стабилизировать ситуацию в области безопасности на востоке Украины. Этому мог бы способствовать статусно нейтральный подход к мерам укрепления доверия. Еще одно преимущество такого решения заключается в том, что соответствующее соглашение могло бы обеспечить увеличение квот для проведения инспекций<sup>19</sup>.

Тем не менее существуют и подводные камни в том, что касается применения в конфликте на востоке Украины статусно нейтральной договоренности по мерам укрепления доверия. Одно из предварительных условий статусно нейтрального подхода — отделение соглашений по мерам укрепления доверия от соглашений, направленных на политическое урегулирование конфликта. Однако минские договоренности содержат оба элемента, пусть и без деталей. Это привело к современной ситуации, в которой стороны конфликта противопоставляют друг другу эти два элемента, что проявляется в особенности в споре о том, какие положения должны быть реализованы в первую очередь, прежде чем смогут быть реализованы другие.

Для конфликта на востоке Украины характерно также использование методов гибридной войны, в которой размыва-

ется граница между военными, военизированными и развернутыми в зоне конфликта силами<sup>20</sup>. Символом этого стали «зеленые человечки» из соседней России. С другой стороны, украинские силовики используют добровольческие подразделения, такие как батальоны «Азов» и «Донбасс», которые также не подпадают под традиционную классификацию. Такая ситуация затрудняет осуществление мер укрепления доверия и безопасности, так как дает сторонам конфликта возможность подрывать соглашение, превращая в своих целях ополченцев или боевиков без опознавательных знаков в военнослужащих регулярной армии и наоборот. Согласование статусно нейтрального соглашения по мерам укрепления доверия стало бы наиболее адекватным решением этой проблемы. Кроме того, сторонам конфликта трудно договориться о третьей стороне, которой все они доверяют. Российская Федерация и пророссийские сепаратисты особенно скептически относятся к деятельности ОБСЕ. Так, Россия неоднократно блокировала решения о расширении наблюдательной деятельности ОБСЕ на украинской границе<sup>21</sup>.

Различия в позициях двух сторон очевидны и в отношении российского предложения, сделанного в сентябре 2017 года, о направлении в Восточную Украину легковооруженной миротворческой миссии ООН для обеспечения безопасности наблюдателей ОБСЕ. Российская сторона согласна лишь на размещение миротворческих сил вдоль линии разграничения между контролируемой Киевом Украиной и поддерживаемыми Россией сепаратистскими районами Донбасса. Это – по меньшей мере косвенное признание линии разграничения как границы. Украинская же сторона настаивает на том, что силы ООН должны взять на себя задачи по наблюдению на всей территории восточной части страны, включая российско-украинскую границу, что подчеркивает территориальную целостность Украины<sup>22</sup>.

На этом фоне статусно нейтральная инициатива могла бы стать эффективным средством правовой защиты с одним

существенным преимуществом: Минские соглашения уже зафиксировали основополагающее понимание вопроса о статусе. Тем не менее действия обеих сторон, подрывающие положения «Минска-2», постоянно усиливаются. Более комплексная и конкретная статусно нейтральная договоренность могла бы помочь противостоять этой тенденции.

### *Конфликт в Приднестровье*

В процессе распада Советского Союза в ноябре 1990 года начался вооруженный конфликт между приднестровскими силами, поддержанными российской 14-й армией, и молдавскими войсками. Пик боевых действий пришелся на весну 1992 года. Соглашение о прекращении огня, так называемое «Московское соглашение», было подписано 21 июля 1992 года и действует до сих пор. Оно подписано президентом России Борисом Ельциным и президентом Молдовы Мирчей Снегуром. В отличие от других затяжных конфликтов в регионе, здесь конфликт в начале 1990-х годов характеризовался низкой интенсивностью боевых действий и отсутствием серьезных межэтнических или межрелигиозных противоречий между сторонами в конфликте.

В 1990 году в результате конфликта «Приднестровская Молдавская республика» (ПМР) провозгласила независимость. В 2006 году власти ПМР провели референдум по вопросу о вхождении в состав России, за что высказалось 97% населения. Однако ни одно государство-член ООН, включая Россию, не признало ПМР<sup>23</sup>.

На основе соглашения о прекращении огня Россия, Молдова и приднестровские власти создали Объединенную контрольную комиссию. Основная задача Комиссии заключается в мониторинге деятельности трехсторонних миротворческих сил, в состав которых под общим командованием входят российский, молдавский и приднестровский батальоны и блокпосты в основных пунктах перехода через реку Днестр. С 2005

года главной переговорной площадкой стал так называемый формат «5+2», официально получивший название «Постоянное совещание по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию». В переговорах участвуют Молдова, Приднестровье, Россия, Украина и ОБСЕ, а также США и ЕС в качестве наблюдателей. В 2006 году переговоры зашли в тупик, но в 2011 году возобновились. Последний раунд переговоров завершился незадолго до заседания Совета министров ОБСЕ 2017 года в Вене и привел к достижению «договоренностей по пяти приоритетным вопросам: апостилирование документов об образовании, выданных в Приднестровье, взаимодействие в области телекоммуникаций, работа школ с обучением на основе латинского алфавита, пользование землями сельскохозяйственного назначения в Дубоссарском районе, а также открытие моста через р. Днестр между деревнями Гура-Быкулуй и Бычок»<sup>24</sup>.

Учрежденная в 1993 году миссия ОБСЕ в Молдове – дополнительная мера, направленная на урегулирование конфликта. Цель миссии заключается в «содействии достижению прочного, всеобъемлющего политического урегулирования приднестровского конфликта, в укреплении независимости и суверенитета Республики Молдова в ее международно признанных границах и с особым статусом Приднестровья в составе Молдовы»<sup>25</sup>. На саммите ОБСЕ в Стамбуле в 1999 году мандат миссии был расширен и в него были включены меры по контролю над вооружениями. Одна из задач в рамках расширенного мандата — «обеспечение транспарентности вывоза и уничтожения российских боеприпасов и вооружений, а также координация финансовой и технической помощи для содействия их вывозу и уничтожению»<sup>26</sup>.

Вопрос о статусе в данном конфликте стоит менее остро, чем в других затяжных конфликтах, так как «приднестровские власти полностью признаны в качестве стороны в конфликте в переговорах “5+2”»<sup>27</sup>. Кроме того, регион характери-

зуется относительно открытой границей, где «сотни, возможно, тысячи людей ежедневно переходят с одной стороны на другую в целях туризма, покупок, транзита, образования, деловых или семейных визитов»<sup>28</sup>. Решение вопроса о статусе связано с вопросом о том, следует ли предоставить Приднестровью особый статус и интегрировать его на этой основе в каким-либо образом федерализованное молдавское государство, и, если да, то насколько глубокой должна быть интеграция. Это также отражено в мандате миссии ОБСЕ в Молдове, там, где сформулированы ее цели:

«Укрепление независимости и суверенитета Республики Молдова в нынешних границах и обеспечение территориальной целостности государства наряду с пониманием особого статуса Приднестровского региона»<sup>29</sup>.

Тем не менее власти самопровозглашенной ПМР надеялись, что после начала украинского конфликта включение Приднестровья в состав Российской Федерации в ближайшем будущем станет осуществимо. В 2016 году тогдашний президент самопровозглашенной ПМР Шевчук подписал закон, который предусматривал реализацию результатов референдума 2006 года о присоединении к России. Тем не менее «ввиду частых призывов [ПМР] к присоединению к Российской Федерации <...> в приднестровской политике и обществе не просматривается подлинная воля к постоянному существованию в качестве независимого государства»<sup>30</sup>. На этом фоне, по оценке Клеменса Бюшера, реинтеграция сепаратистского Приднестровского региона в молдавское государство не так уж нереалистична:

«Нет ни непреодолимых различий в менталитете между обществами, ни глубоко укоренившейся ненависти между двумя берегами Днестра. Для соглашения об автономии возможен компромисс, основанный на существующих моделях федерализма или автономии»<sup>31</sup>.



Впрочем, это не означает отсутствия разногласий по вопросу о статусе. Это становится очевидным, когда речь заходит о мерах контроля над вооружениями и укреплению доверия. В прошлом миссия ОБСЕ в Молдове осуществляла некоторые меры по контролю над вооружениями. В 2001–2002 годах «Российская Федерация вывезла железнодорожным транспортом 141 самоходную артиллерийскую установку и другую бронетехнику, а также уничтожила на месте 108 танков Т-64 и 139 единиц другой военной техники, ограниченной Договором об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)»<sup>32</sup>. За процессом вывода наблюдала и проверяла выполнение обязательств миссия ОБСЕ в Молдове. Однако с марта 2004 года вывод и уничтожение вооружений прекратились. В Молдове все еще остается 20 000 тонн боеприпасов и некоторое военное оборудование. Кроме того, в Приднестровье по-прежнему находятся 2000 российских военнослужащих, не входящих в состав официальных трехсторонних миротворческих сил<sup>33</sup>.

В 2004–2005 годах миссия ОБСЕ в Молдове при поддержке российских и украинских экспертов разработала подробный и индивидуализированный пакет мер по контролю над вооружениями и укреплению доверия и безопасности. Однако эти меры так и не были реализованы, «отчасти потому что равное применение мер на всей территории Молдовы (включая Приднестровье) вызвало в Молдове озабоченность тем, что Приднестровье рассматривалось как равная сторона, а это позволяло вновь поставить вопрос о его статусе»<sup>34</sup>. Кроме того, приднестровская сторона не хотела делиться с другой стороной военной информацией, так как считала это слишком деликатным. Третьей важной причиной провала данного предложения по мерам укрепления доверия стал «меморандум Козака» – неудачная попытка урегулировать конфликт, предпринятая российской стороной в ноябре 2003 года. Провал меморандума обострил спор, и Приднестровье временно прервало политические контакты с Кишиневом.

Однако, как представляется, в последнее время обсуждение вопроса о статусе обрело новую динамику. Во время встречи с председательствующим в ОБСЕ Себастьяном Курцем в феврале 2017 года молдавская сторона обязалась разработать политику в отношении Приднестровья и концепцию его особого статуса<sup>35</sup>. Это особенно важно, потому что до этого было «мало признаков ясного понимания в Молдове возможности реалистичной стратегии реинтеграции восточной части страны»<sup>36</sup>. В июне 2018 года Генеральная ассамблея ООН даже приняла резолюцию GA/12030, призывающую российскую сторону осуществить немедленный вывод всех своих войск и вооружений с территории Республики Молдова<sup>37</sup>. Российская Федерация решительно осудила эту резолюцию, тем самым поставив под вопрос репутацию Генеральной ассамблеи ООН<sup>38</sup>.

Однако основными препятствиями на пути прогресса в общих переговорах по-прежнему являются вопросы статуса<sup>39</sup>. Еще предстоит увидеть, как будут развиваться внутренние трения между пророссийским президентом Молдовы Игорем Додоном и проевропейским правительством Кишинева. Додон, который в январе 2017 года даже вручил российским властям «дорожную карту» на 2017–2019 годы с изложением плана урегулирования конфликта, раскритиковал резолюцию ООН о выводе российских войск из Приднестровья<sup>40</sup>.

### *Статусно нейтральный подход и приднестровский конфликт*

Несмотря на то, что спор между Молдовой и Приднестровьем – почти хрестоматийный пример «замороженного» конфликта (с точки зрения отсутствия военных действий), внедрение здесь мер укрепления доверия и безопасности пока не увенчалось успехом. Таким образом, прежде чем инициировать новый пакет мер в рамках этого конфликта, важно понять политическую обстановку и ошибки, допущенные мис-

сией ОБСЕ в Молдове в 2004–2005 годах. Во-первых, политическая ситуация в то время еще не созрела, так как незадолго до того в 2003 году провалился «меморандум Козака», что привело к деморализации конфликтующих сторон. Во-вторых, предложенный тогда ОБСЕ план охватывал всю территорию Молдовы и Приднестровья и подразумевал равноправный подход к обоим образованиям. Против этого выступило правительство в Кишиневе.

Недавнее развитие ситуации вокруг конфликта позволяет говорить о том, что современная обстановка «созрела» для достижения договоренности. Новый пакет мер укрепления доверия и безопасности мог бы способствовать дальнейшему укреплению доверия между двумя сторонами. Четыре соображения говорят в пользу применения в этом случае статусно нейтрального подхода. Во-первых, конфликт между Молдовой и Приднестровьем не является конфликтом между международно признанными государствами. Во-вторых, в отличие от пакета 2004–2005 годов, статусно нейтральный подход предполагает ограничение района применения соглашения, который может быть определен таким образом, чтобы удовлетворить все заинтересованные стороны. В-третьих, статусно нейтральный подход может оказать положительное влияние на приднестровский конфликт, так как согласованные меры будут применяться в том числе к военным формированиям, не входящим в состав обычных вооруженных сил. Это имеет первостепенное значение, поскольку в состав военных сил Приднестровья входит широкий круг различных военизированных формирований<sup>41</sup>. К тому же соглашение по мерам укрепления доверия и безопасности на основе статусно нейтрального подхода может охватывать в том числе размещенные в Приднестровье российские войска. Кроме того, всеобъемлющий пакет мер по укреплению доверия и безопасности имеет важное значение, так как ПМР сама способна производить стрелковое оружие, минометы и реактивные системы залпового огня, которые могут быть использованы в кон-

фликте в будущем<sup>42</sup>. В-четвертых, статусно нейтральные меры укрепления доверия и безопасности могут повысить шансы на прогресс в деле урегулирования благодаря укреплению доверия между сторонами.

Еще одно преимущество заключается в том, что, как и на востоке Украины, государство, оказывающее особое влияние на существующий де-факто режим, Россия, не признало ПМР. Кроме того, согласованные на межгосударственном уровне меры контроля над вооружениями, в частности, в рамках ДОВСЕ, применялись здесь лишь в течение ограниченного периода времени (1999–2004 годы) и касались только вывода российских войск, так как приднестровские власти считают, что действие ДОВСЕ на них не распространяется.

В то же время, поскольку вооруженные столкновения двух сторон закончились в 1992 году, встает вопрос о том, существует ли здесь острая необходимость в мерах укрепления доверия и безопасности. Стороны в конфликте могут отнестись к этому предложению без энтузиазма, поскольку его непосредственная выгода для них не очевидна. Кроме того, непросто будет убедить Российскую Федерацию принять участие в таком соглашении по контролю над вооружениями. Россия сохранит скептическое отношение к урегулированию конфликта и вряд ли легко согласится на новый пакет мер по укреплению доверия и безопасности, если Молдова не откажется от потенциального членства в НАТО.

Тем не менее необходимость в мерах контроля над вооружениями и укрепления доверия по-прежнему сохраняется, поскольку размещенные здесь силы и военная техника представляют собой препятствие на пути к урегулированию конфликта. Поскольку в 2016–2017 годах появились признаки сдвига в направлении урегулирования конфликта, было бы разумно призвать стороны использовать преимущества статусно нейтрального подхода. Несмотря на разногласия между ними, недавняя резолюция ООН GA/12030 может быть использована в качестве стимула для новых переговоров по

контролю над вооружениями. К тому же, несмотря на то что резолюция была принята относительно небольшим большинством голосов и стороны в конфликте не пришли к согласию, можно сделать вывод о том, что этот «замороженный» конфликт в последнее время привлек всеобщее внимание. Если резолюция ООН будет правильным образом развита и использована внешними посредниками, она может стать отправной точкой для согласования нового механизма принятия мер, направленных на примирение.

*Статусно нейтральный подход к конфликтам как новый импульс для востока Украины и Приднестровья*

Цель статусно нейтрального подхода состоит в том, чтобы предложить эффективную альтернативу межгосударственным договоренностям по контролю над вооружениями в тех случаях, когда речь идет о существующих де-факто режимах или сепаратистских регионах. Что касается принципов статусно нейтрального подхода, то здесь выделяются две отличительные особенности: содействие внедрению мер укрепления доверия и безопасности, не преюдицируя при этом результаты переговоров о статусе, а также отказ от терминологии, связанной со статусом.

Интересно, что в Восточной Украине и Приднестровье терминологический аспект не считается препятствием. Так как позиции сторон конфликта в отношении статуса не сильно отличаются, найти общий язык было относительно несложно. Но оба случая также показывают, что вопросы о мерах укрепления доверия и о политическом статусе по-прежнему тесно взаимосвязаны. В Минских соглашениях оба вопроса упоминаются в одном документе, но не обеспечена ясность в отношении порядка, в котором должны выполняться их положения. В приднестровском контексте предложения о мерах укрепления доверия и безопасности 2004–2005 годов не были приня-

ты из-за вопроса о статусе и неблагоприятной политической обстановки.

Стремление ДНР и ЛНР на востоке Украины и ПМР в Приднестровье к государственной независимости или присоединению к Российской Федерации нереалистично. Поскольку в обоих случаях речь не идет о межгосударственных конфликтах, согласование мер укрепления доверия и безопасности на основе межгосударственного соглашения не является оптимальным решением. По этой причине статусно нейтральное соглашение о мерах укрепления доверия и безопасности является более приемлемой альтернативой. Тем не менее, независимо от более или менее благоприятных политических условий для реализации статусно нейтрального подхода, он не принесет плодов, если стороны в конфликте заинтересованы не столько в создании большего доверия и стабильной обстановки, сколько в утверждении своего статуса. Или, по словам авторов рабочего документа, «сам инструмент всегда привязан к политическим интересам, которые определяют общую ситуацию»<sup>43</sup>.

## ***Примечания***

---

<sup>1</sup> Статья основана на: Sahin K. Status-Neutral Confidence-Building and Arms Control Measures: Options for Transnistria and Ukraine. – Hamburg: Centre for OSCE Research (CORE) at the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH. CORE Working Paper 29, 2018.

<sup>2</sup> Kapanadze S. et al. Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context. – Hamburg: Centre for OSCE Research (CORE) at the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH. CORE Working Paper 28, 2017. P.7.

<sup>3</sup> ОБСЕ. Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций, 1993. URL: <https://www.osce.org/ru/fsc/41320>.

<sup>4</sup> Меры представлены в сокращенной форме. См.: Kapanadze S. et al. Op. cit. P. 14-15.

<sup>5</sup> Kapanadze S. et al. Op. cit. P.15.

<sup>6</sup> Капанадзе С., Кюн У., Рихтер В., Целльнер В. Статусно нейтральный контроль над вооружениями: надежды и ловушки // Сообщество безопасности. 2016. No. 3. URL: <https://www.osce.org/ru/magazine/314021>.

---

<sup>7</sup> Беседа с бывшим сотрудником ОБСЕ, 24 февраля 2017 г.

<sup>8</sup> См.: Kapanadze S. Op. cit.

<sup>9</sup> Ibid. P.17.

<sup>10</sup> См.: Condemning Continuous Ceasefire Violations in Eastern Ukraine. Security Council Presidential Statement Expresses Grave Concern about Severe Impact on Civilians, SC/13367 // United Nations. 2018. 6 June. URL: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13367.doc.htm>.

<sup>11</sup> Ukraine 'school truce' ceasefire allows students back to class // Deutsche Welle. 2018. 29 August. URL: <https://www.dw.com/en/ukraine-school-truce-ceasefire-allows-students-back-to-class/a-45263736>.

<sup>12</sup> OSCE crisis management in Ukraine // Federal Foreign Office. 2017. 9 January. URL: [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle\\_Artikel/Ukraine/OSZE\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Ukraine/OSZE_node.html).

<sup>13</sup> Комплекс мер по выполнению Минских соглашений подписали швейцарский дипломат, являвшаяся на тот момент представителем ОБСЕ, Хайди Тальявини, представитель Украины – бывший президент Украины Леонид Кучма, представитель России – посол России в Украине Михаил Зурабов и тогдашние лидеры ДНР и ЛНР Александр Захарченко и Игорь Плотницкий.

<sup>14</sup> ОБСЕ. Комплекс мер по выполнению Минских соглашений. URL: <https://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true>.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> von Twickel N. Shadow States // Berlin Policy Journal. 2018. 28 June. URL: <https://berlinpolicyjournal.com/shadow-states/>.

<sup>17</sup> ОБСЕ. Комплекс мер по выполнению Минских соглашений.

<sup>18</sup> von Twickel N. Op. cit.

<sup>19</sup> Kühn U. Three Crises Threatening the European Security Architecture // European Leadership Network. 2015. 24 February. URL: [http://www.europeanleadershipnetwork.org/threecrises-threatening-the-european-security-architecture\\_2466.html](http://www.europeanleadershipnetwork.org/threecrises-threatening-the-european-security-architecture_2466.html).

<sup>20</sup> См.: Richter W. Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt // SWP Aktuell. September 2014. No. 59. URL: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A59\\_rnw.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A59_rnw.pdf).

<sup>21</sup> Интерпретирующее заявление о продлении срока действия миссии наблюдателей на двух КПП на российско-украинской границе // Миссия США при ОБСЕ. 2018. 3 мая. URL: <https://osce.usmission.gov/ru/%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%8E%D1%89%D0%B5%D0%B5-%D0%B7%D0%B0%D1%8F%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BB%D0%B5-2/>.

<sup>22</sup> Boulegue M. Putin's Plan for a Ukraine UN Force is a Poison Pill // Newsweek. 2017. 17 October. URL: <http://www.newsweek.com/putins-plan-un-force-ukraine-devious-ruse-687077>.

<sup>23</sup> В 2011 году ее независимость признали только существующие де-факто режимы Абхазии, Нагорного Карабаха и Южной Осетии.

<sup>24</sup> Заявление министров о переговорах о процессе приднестровского урегулирования в формате «5+2», MC.DOC/1/17 // ОБСЕ. 2017. 8 декабря. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/372481?download=true>.

- 
- <sup>25</sup> ОБСЕ. Миссия ОБСЕ в Молдове, Мандат. URL: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/107963>.
- <sup>26</sup> Ibid.
- <sup>27</sup> Kapanadze S. et al. Op. cit. P. 9.
- <sup>28</sup> Remler Ph. et al. Protracted Conflicts in the OSCE Area. Innovative Approaches for Co-operation in the Conflict Zones. – Hamburg: OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2016. P. 13. URL: [http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Protracted\\_Conflicts\\_OSCE\\_WEB.pdf](http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Protracted_Conflicts_OSCE_WEB.pdf).
- <sup>29</sup> CSO Vienna Group. CSCE Mission to the Republic of Moldova. Journal No. 7, 11 March 1993, Annex 1.
- <sup>30</sup> Büscher K. The Transnistria Conflict in Light of the Crisis over Ukraine // Not Frozen! The Unresolved Conflicts over Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh in Light of the Crisis over Ukraine / S. Fisher (ed.). – Berlin: SWP, 2016. P. 39. URL: <https://www.swpberlin.org/en/publication/not-frozen-conflicts-in-the-post-soviet-area/>.
- <sup>31</sup> Büscher K. Op. cit. P.39.
- <sup>32</sup> OSCE Mission to Moldova Factsheet // OSCE. 2017. URL: <http://www.osce.org/moldova/85681?download=true>.
- <sup>33</sup> Transnistrien als zweite Krim? // IPG. 2017. URL: <http://www.ipg-journal.de/ausdem-netz/artikel/transnistrien-als-zweite-krim-348/>; Wolff S. The Transnistrian Issue: Moving beyond the Status-Quo. – Directorate-General for External Policies of the Union. Directorate B. Policy Department, 2012. P. 16-17. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/224472/evidence-stefan-woff-thetransnistrian-issue.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224472/evidence-stefan-woff-thetransnistrian-issue.pdf).
- <sup>34</sup> Remler Ph. et al. Op. cit. P. 18.
- <sup>35</sup> Приднестровское урегулирование является приоритетом для председательства Австрии в 2017 году // ОБСЕ. 2017. 6 февраля. URL: <https://www.osce.org/ru/cio/2979916>.
- <sup>36</sup> Büscher K. Op. cit.
- <sup>37</sup> General Assembly Adopts Texts Urging Troop Withdraw from Republic of Moldova, Strengthening Cooperation in Central Asia, GA/12030 // United Nations. 2018. 22 June 2018. URL: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12030.doc.htm>.
- <sup>38</sup> Moldova's president criticizes UN resolution on Russian troops' pullout from Transnistria // TASS. 2018. 15 June. URL: <http://tass.com/world/1013208>.
- <sup>39</sup> de Waal Th. Enhancing the EU's engagement with separates territories // Carnegie Europe. 2017. 17 January.
- <sup>40</sup> Президент Молдавии назвал контрпродуктивной резолюцию ООН по Приднестровью // TACC. 2018. 25 июня. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5322192>.
- <sup>41</sup> Büscher K. Op. cit. P. 31.
- <sup>42</sup> Aussedat B. How Can Confidence and Security Be Restored in Moldova? // OSCE Yearbook 2009 / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2010. P. 191-199. URL: <http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/09/Aussedat-en.pdf>.
- <sup>43</sup> Kapanadze S. et al. Op. cit. P. 35.



## **От политики к практике: борьба с торговлей людьми при крупномасштабных перемещениях мигрантов и беженцев**

### *Введение*

Когда мы встретились с нигерийкой Б. в приюте, которым управляет южно-итальянская неправительственная организация, поддерживающая жертв торговли людьми и помогающая им реинтегрироваться в общество, ей было чуть больше 18 лет. Ее привезли в Италию, пообещав устроить на работу. Но вместо обещанной лучшей жизни для нее начался кошмар сексуальной эксплуатации.

Б. – не единственная жертва. Печальная реальность: все больше мигрантов, переживших рискованное и зачастую опасное для жизни путешествие, просто исчезают из центров приема и предоставления убежища и попадают в руки торговцев людьми, стремящихся использовать их для различных целей, таких как сексуальная эксплуатация, принудительный труд или фиктивные браки. В исследовании, проведенном международной организацией по миграции (МОМ), сделан вывод о том, что более 80% нигерийских женщин, прибывающих на лодках в Италию, становятся жертвами торговли людьми, и их по всей Европе втягивают в проституцию<sup>1</sup>. Заместитель главного прокурора провинции Агридженто (Сицилия) Сальваторе Велла выразил сожаление по поводу того, что многие центры убежища и приема фактически действуют

как «своего рода склад, где временно хранятся девушки, [...] пока их не заберут бандиты»<sup>2</sup>.

С тех пор как в 2015 году в регионе ОБСЕ и вокруг него резко возросло число мигрантов и беженцев, Бюро специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (БСП/КБТЛ) сосредоточило свое внимание на опасности торговли людьми в смешанных миграционных потоках. Используя свою всеобъемлющую методологию, БСП/КБТЛ инвестировало средства в исследования, разработку политики и новаторские программы по наращиванию потенциала, чтобы помочь национальным властям лучше распознавать и противодействовать торговле просителями убежища и мигрантами в регионе ОБСЕ.

### *Контекст*

Существует международно-правовое определение торговли людьми, которое, как правило, в той или иной форме включено в национальное законодательство. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (далее – Протокол о торговле людьми), содержит следующее определение:

«Торговля людьми» означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи,

сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов<sup>3</sup>.

Таким образом, считается, что в случае торговли людьми для состава преступления важны три элемента: а) процесс или действие (вербовка, перевозка, передача, удержание или получение лиц); б) конкретное *средство*, с помощью которого осуществляется это действие (угроза силой, применение силы или другие формы принуждения, похищение, мошенничество, обман, злоупотребление властью или уязвимым положением, предоставление или получение выплат или льгот для достижения согласия лица, имеющего контроль над другим лицом); в) конкретная *цель* эксплуатации – неважно какого рода (например, сексуальная эксплуатация, принудительный труд или принудительное попрошайничество). Когда жертвой является ребенок, элемент *средства* не требуется. Из этого следует, что любое деяние, совершенное в целях эксплуатации, является достаточным для признания торговли детьми преступлением.

Торговля людьми в регионе ОБСЕ и вокруг него приобретает большой размах в таких кризисных ситуациях, как масштабные конфликты, перемещение населения или чрезвычайные гуманитарные ситуации. Торговцы людьми – от трансграничных организованных преступных синдикатов до широкого круга посредников и отдельных преступников – процветают из-за отсутствия у их жертв полноценной с точки зрения экономических возможностей альтернативы, из-за нищеты и отсутствия доступа к здравоохранению и образованию. Хотя формы эксплуатации, которые могут иметь место на миграционных маршрутах, встречаются и в других контекстах, люди в процессе миграции зачастую более подвержены такой эксплуатации, так как они более уязвимы.

*От исследований к практической помощи: цели, инструменты и методы*

Бюро специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми было создано в 2006 году в соответствии с решением № 03/06 Совета министров ОБСЕ. Учредив институт специального представителя, 57 государств-участников ОБСЕ наделили организацию мощным голосом для продвижения повестки дня по борьбе с торговлей людьми на региональном и международном уровнях. В рамках секретариата ОБСЕ БСП/КБТЛ охватывает весь спектр деятельности по борьбе с торговлей людьми, включая программы по укреплению механизмов защиты и предупреждения жертв, привлечению виновных к ответственности и налаживанию партнерских отношений между заинтересованными сторонами.

Учитывая, что изначальная идея деятельности БСП/КБТЛ как части более широкой стратегии борьбы с торговлей людьми состоит в том, чтобы разорвать связь между торговлей людьми и миграцией, а для БСП/КБТЛ то, *как* оно работает, имеет решающее значение для определения того, *что* оно делает, прежде чем рассмотреть конкретную деятельность Бюро в контексте миграции, важно изложить, как оно выполняет свою работу в целом. За почти 15 лет своего существования БСП/КБТЛ разработало последовательную методологию своей работы. Продуманная рабочая методология гарантирует, особенно при решении сложных проблем торговли людьми, что деятельность не осуществляется в вакууме без учета ее воздействия или значимости.

В самом общем плане БСП/КБТЛ оказывает государствам-участникам содействие в выполнении обязательств по ОБСЕ, касающихся борьбы с торговлей людьми, в частности тех, которые содержатся в плане действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми<sup>4</sup>. Говоря более конкретно, БСП/КБТЛ преследует три основные цели:

— *повышение общей осведомленности* и привлечение политического внимания к необходимости противодействия торговле людьми во всех ее формах, в

том числе представляя ОБСЕ на самом высоком политическом и дипломатическом уровнях;

— *обеспечение координации работы ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми во всех трех измерениях, структурах и полевых операциях ОБСЕ, а также во взаимодействии с внешними партнерами;*

— *выявление и внедрение перспективных методов борьбы с преступностью путем обеспечения их доступности и практической реализации в различных странах и регионах.*

Для достижения этих целей БСП/КБТЛ имеет в своем распоряжении ряд инструментов:

— *диалог на высоком уровне с главами правительств и соответствующими национальными ведомствами, осуществляемый, в частности, во время посещения стран, главная цель которого заключается в ознакомлении с передовой практикой и возможностями, которые могут использовать государства-участники, а также посредством регулярного обмена опытом с национальными координаторами и докладчиками по вопросам торговли людьми в регионе ОБСЕ и за его пределами;*

— *целенаправленное выявление новых способов торговли людьми с целью подготовки рекомендаций по противодействию им (торговля людьми – это постоянно совершенствующаяся преступная деятельность, характеризующаяся различными формами эксплуатации, торговцы людьми разрабатывают все новые методы работы, которые со временем становятся все более изощренными);*

— *организация семинаров, учебных курсов и региональных мероприятий, преследующих двоякую цель: с одной стороны, аккумуляции экспертных знаний в ходе круглых столов и семинаров (в том числе с уча-*

ствием специализированных подразделений правоохранительных органов по борьбе с торговлей людьми и киберпреступностью, неправительственных организаций и частного сектора); а с другой стороны – содействия внедрению новых методов борьбы и их апробации на местах;

— *Альянс против торговли людьми*<sup>5</sup> и встречи его Экспертно-координационной группы, являющиеся междисциплинарным форумом для обмена мнениями и консультаций экспертов с правительствами, частным сектором, научными кругами и гражданским обществом, в его экспертных совещаниях; БСП/КБТЛ также входит в Межучрежденческую координационную группу по борьбе с торговлей людьми – форум, созданный ООН с целью налаживания международной координации и сотрудничества в борьбе с торговлей людьми.

Эти цели и инструменты лежат в основе методологии БСП/КБТЛ. После выявления конкретного представляющего интерес вопроса, к примеру, технологии, которая может одновременно стать источником проблем и открыть новые возможности для борьбы с торговлей людьми или принудительным вовлечением в преступную деятельность, БСП/КБТЛ переходит от исследований к оказанию технического содействия, другими словами, от разработки политики к ее реализации. Во-первых, изучая новые тенденции в торговле людьми на национальном и региональном уровнях, БСП/КБТЛ концентрирует свое внимание на их понимании с помощью исследований. Во-вторых, бюро стремится разработать обоснованные политические рекомендации и руководства для их реализации. Наконец, оно содействует доведению этой информации до исполнителей с помощью мероприятий по оказанию технического содействия и наращивания потенциала, с тем чтобы ее можно было использовать в практической деятельности.

БСП/КБТЛ с его ориентированным на партнерство, целенаправленным и новаторским видением способствует реализации основанных на сотрудничестве всеобъемлющих мер по борьбе с традиционными и новыми формами торговли людьми. Конечная цель заключается в формировании на основе принципа уважения прав человека стабильных, адекватно и эффективно функционирующих механизмов для борьбы с торговлей людьми.

В ситуации исключительно масштабного перемещения мигрантов и беженцев, захлестнувшего мир в 2015 году, инструментарий БСП/КБТЛ вновь доказал свою актуальность при формулировании конструктивных ответов на возросшую в этой обстановке опасность торговли мигрантами и беженцами.

### *Торговля людьми в контексте миграции*

В 2015 году по оценкам Фронтекс – агентства Европейского Союза по вопросам внешних границ – примерно миллионом человек было совершено более 1,8 млн нелегальных въездов на территорию ЕС. Это более чем в 4,5 раза превышает общее число прибывших в 2014 году, если исходить из данных Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). Для сравнения, это соответствует численности населения Вены. Хотя после пикового 2015 года в последующие два года количество прибывавших в Европу иммигрантов резко сократилось, Европейское статистическое бюро (Евростат) в период с 2015 по 2017 год зарегистрировало более трех миллионов первичных обращений о предоставлении убежища, в том числе 649 855 обращений в 2017 году<sup>6</sup>.

Торговля людьми часто пересекается с проблемой миграции. Хотя преступление может совершаться внутри страны, почти половина всех зарегистрированных жертв торговли людьми – иностранные мигранты, которые в основном вовлечены в проституцию и принудительный труд. Причинами для

эмиграции могут быть отсутствие социально-экономических перспектив, разумных вариантов выживания или же бедствие, вызванное гуманитарным кризисом. Многие пускаются в путь и попадают в руки эксплуататоров в результате принуждения или обмана. Другие подвергаются эксплуатации из-за присущей им уязвимости и отсутствия средств для защиты их прав (как это имело место в недавних случаях с мигрантами на маршруте через Ливию). В других случаях лагеря беженцев, где просители убежища живут в странах регистрации, оказываются распространенным источником вербовки для торговцев людьми<sup>7</sup>.

Особенно подвержены риску принуждения к выполнению требований тех, кто обещает им безопасный переход к лучшей жизни, женщины, дети и молодежь. Согласно опубликованным в январе 2016 года оценкам Европейского центра по незаконному ввозу мигрантов, более 10 000 детей-мигрантов пропали без вести. По словам еврокомиссара по вопросам юстиции, потребителей и гендерного равенства Веры Йоуровой, они подвержены высокому риску стать объектом торговли и эксплуатации со стороны преступных группировок. На 17-й конференции Альянса против торговли людьми в 2017 году докладчики подчеркнули, что кризисы в регионе ОБСЕ и за его пределами резко повышают риски, связанные с торговлей людьми, при этом именно дети представляют собой легкую добычу для преступных сетей и торговцев людьми. На дополнительном совещании по человеческому измерению 2018 года, состоявшемся 28-29 мая в Вене и озаглавленном «Торговля детьми: от предупреждения к защите», эксперты вновь подчеркнули необходимость обеспечения защиты всех перемещающихся без сопровождения несовершеннолетних детей путем оперативной идентификации и незамедлительного оказания помощи исходя из конкретных потребностей и интересов ребенка. Эта рекомендация была особенно подчеркнута в решении 6/2018 миланской встречи Совета министров ОБСЕ, в котором государства-участники ОБСЕ с обеспокоен-



ностью отметили большое количество детей, перемещающихся в последние годы без сопровождения и уязвимых для торговли людьми<sup>8</sup>.

Слишком часто во времена кризиса появляются дельцы, готовые нажиться на страданиях и уязвимости других. Торговцы людьми охотятся на тех, кто отчаянно нуждается в безопасности и возможностях, и контролируют их, пользуясь угрозами и обманом, с целью извлечения прибыли. В настоящее время из-за ужесточения иммиграционной политики миграционные маршруты зачастую становятся более длинными, дорогостоящими и опасными для жизни. Кроме того, ограничения, устанавливаемые для законного въезда, объективно играют на руку как контрабандистам, так и торговцам людьми.

Торговля людьми настолько распространена в миграционных потоках, что для многих граница между понятиями «контрабанда людей» и «торговля людьми» практически стерлась. Однако, как неоднократно подчеркивали международные организации и практики, это – разные преступления. Контрабанда всегда связана с пересечением международной границы, и лица, которые платят контрабандисту за въезд в другое государство, делают это добровольно – по крайней мере в принципе. Торговля же людьми предполагает определенную форму принуждения, физического или психологического, с целью эксплуатации жертвы, как это предусмотрено в определении торговли людьми в статье 3 Протокола к конвенции ООН. В отличие от контрабанды, она вполне может иметь место и в пределах национальных границ<sup>9</sup>.

Хотя теоретически отношения между контрабандистом и мигрантом прекращаются, как только человек пересекает границу другой страны, есть существенные доказательства того, что контрабандисты эксплуатируют нелегальных мигрантов после прибытия с помощью угроз и требований дополнительной платы. Таким образом, торговля людьми часто оказывается прямым следствием незаконного ввоза людей в смешанных миграционных потоках.

Институт убежища также может быть связан с торговлей людьми. Хотя не все жертвы торговли людьми – беженцы, в зависимости от обстоятельств некоторые жертвы торговли людьми могут претендовать на получение статуса беженца в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года или региональными соглашениями. Статья 1а (2) Конвенции определяет беженца как любое лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений»<sup>10</sup>. Руководство № 7 УВКБ ООН в отношении международной защиты беженцев, призванное разъяснить применение статьи 1а (2) к жертвам или потенциальным жертвам торговли людьми, определяет те случаи, в которых определение беженца в Конвенции 1951 года применимо к жертвам торговли людьми и лицам, которые подвергаются риску стать жертвами торговли людьми. Согласно руководству, жертвы торговли людьми или лица, опасющиеся стать ими, являются беженцами, если удовлетворяют всем элементам определения беженца в статье 1а (2) Конвенции о статусе беженцев, то есть если у них есть обоснованные опасения стать жертвой преследований в стране их происхождения, где государство не может или не желает предоставить им защиту<sup>11</sup>.

В ряде случаев иммиграционные власти или суды не признают за жертвами торговли людьми право на защиту в соответствии со статусом беженцев или дополнительные права на защиту. Чтобы международная защита в статусе беженца была доступна нуждающимся в ней жертвам торговли

людьми, специалисты делают акцент на том, каким образом органы по предоставлению убежища должны получить возможность выявлять взаимосвязь между торговлей людьми и потребностями в защите беженцев. В свою очередь, такая форма правовой защиты помогает снизить уязвимость людей в отношении торговли людьми в их новом месте нахождения. Указывается также, что государства несут ответственность за недопущение того, чтобы беженцы и просители убежища, находящиеся под их юрисдикцией, становились жертвами торговли людьми<sup>12</sup>.

Определения, даваемые международным правом, не просто применить в сложных условиях современной миграции. Тем не менее, как широко отмечалось в ходе многочисленных дискуссий, то, как классифицируются перемещаемые лица и как эти определения применяются к ним, имеет жизненно важное значение, так как может привести к весьма различным последствиям – от депортации до предоставления права на международную защиту, помощь и меры по реинтеграции<sup>13</sup>.

На этом фоне ОБСЕ изучала сложный феномен торговли людьми и массового перемещения мигрантов и беженцев. Только тогда, когда связь между ними будет признана, понята и проанализирована, правительственные и неправительственные организации смогут адекватнее реагировать на них. С началом миграционного кризиса работу ОБСЕ в этом направлении возглавляет БСП/КБТЛ.

### *Миграционная программа БСП/КБТЛ*

Эффективные меры реагирования начинаются с тщательного изучения проблемы. В соответствии с описанным выше методологическим подходом БСП/КБТЛ организовало посещение стран, наиболее пострадавших в 2015–2017 годах от масштабного перемещения мигрантов и беженцев, с целью установления фактов. Для оценки потребностей бюро посети-

ло центры приема, идентификации и транзита в Южном Средиземноморье, в Турции, Италии, Греции, а также вдоль так называемого балканского маршрута через Сербию, Бывшую югославскую республику Македония и Болгарию. Углубленная экспертная оценка потребностей была проведена летом 2017 года в отобранных для этой цели центрах первичной идентификации и приема в Южной Сицилии (Поццалло, Рагуза, Катания и остров Лампедуза).

Наблюдение за ситуацией на местах в различных частях региона ОБСЕ оказалось бесценным свидетельством огромного масштаба проблем, с которыми сталкиваются местные власти, чтобы обеспечить продовольствием и жильем большие потоки людей, находящихся в бедственном положении. В лагерях беженцев в Газиантепе (Турция), на острове Лесбос (Греция) и в других местах сотрудники служб быстрого реагирования в зачастую трудных условиях проводят работу по оказанию помощи и обеспечению защиты мигрантам и просителям убежища. Аналогичным образом практические примеры были собраны путем установления контактов с сотрудниками, занимающимися первичным приемом, чья добросовестная работа на местах часто остается неотмеченной.

Такие поездки позволили ОБСЕ из первых рук получить информацию о прогрессе, достигнутом властями в выявлении потенциальных жертв в смешанных потоках мигрантов и беженцев. Выводы подтвердили, что, хотя на местном уровне были предприняты значительные усилия и существует передовая практика, еще немало предстоит сделать для наращивания потенциала сотрудников, осуществляющих первичный прием мигрантов, в целях оперативного выявления в потоках мигрантов жертв торговли людьми. Эти выводы легли в основу опубликованного в январе 2018 года доклада БСП/КБТЛ, озаглавленного «От приема к признанию: выявление и защита жертв торговли людьми в управлении смешанных миграционных потоков, особое внимание первичному звену структур идентификации и приема беженцев и мигрантов в регионе

ОБСЕ»<sup>14</sup>. БСП/КБТЛ изучило все этапы типичного пути мигранта от высадки на берегу до окончательного определения статуса, так как именно на этих критических этапах жертвы могут быть идентифицированы и получить надлежащую помощь.

Прежде всего в докладе отмечается, что в целях удовлетворения потребностей жертв торговли людьми и снижения риска для потенциальных жертв среди мигрантов, независимо от их статуса или намерений, необходим механизм согласованного межинституционального взаимодействия. В отсутствие такого механизма останется незамеченной уязвимость значительной части людей, которые могут стать жертвами торговли людьми. Существование неопознанных и незащищенных жертв торговли людьми позволяет процветать преступной деятельности, что подрывает верховенство закона.

Ключевой момент – улучшение мониторинга в местах прибытия мигрантов. Из-за нежелания жертв проявлять инициативу их выявление должно быть упреждающим, а не реактивным. Жизненно важное значение для выявления уязвимостей и особых потребностей имеют время и адекватные инструменты, особенно в тех случаях, когда люди пытаются оставаться незаметными или избегают регистрации. В настоящее время такая уязвимость не распознается должным образом – либо из-за нехватки времени, либо потому, что сотрудники не владеют соответствующими методами, или они не применяются согласованно в широких масштабах, а в каких-то случаях их просто не применяют. Кроме того, мандат всех учреждений, участвующих в процедурах идентификации и регистрации, должен предусматривать уделение особого внимания рискам торговли людьми на всех этапах этого процесса.

В докладе утверждается, что такой инклюзивный механизм должен регулироваться формализованными протоколами и руководствами как на центральном, так и на местном

уровнях. Должны быть четко определены роли всех служб, работающих в приемных учреждениях, в том числе медицинского персонала, социальных работников и правоохранительных органов, а на местные органы власти должен быть возложен общий надзор и координация. Чтобы стать нормой, межведомственное сотрудничество органов прокуратуры, иммиграционных властей и специализированных неправительственных организаций по борьбе с торговлей людьми должно быть оформлено законодательно.

В целях совершенствования межведомственного взаимодействия БСП/КБТЛ приступило к разработке соответствующей политики и завершает подготовку руководства для сотрудников центров приема, чтобы помочь им преодолеть препятствия в выявлении и защите жертв торговли людьми. Стандартные процедуры, если их гармонизировать, могут внести свой вклад в содействие принятию на межведомственной основе эффективных мер по борьбе с торговлей мигрантами на ранних этапах их первичной идентификации и приема. Существуют весьма удачные практические примеры, но слишком часто они ограничиваются конкретным населенным пунктом или отдельным регионом. Данное обстоятельство отражено в руководстве ОБСЕ, которое должно получить более высокий статус и применяться шире.

В перспективе можно будет адаптировать руководство ОБСЕ по выявлению жертв торговли людьми в смешанных миграционных потоках к любому национальному контексту, так как его основополагающие принципы совместной работы универсальны. Они, несомненно, будут использоваться в качестве важного инструмента и средства для подготовки сотрудников, работающих с прибывающими мигрантами, во всем регионе ОБСЕ. Только применяя единые стандарты сотрудничества и общие принципы борьбы с торговлей людьми, можно будет сделать так, чтобы жертвы не проваливались в «трещины» в системе.

*Новаторский рубеж подготовки кадров по борьбе с торговлей людьми: налаживание межинституционального сотрудничества*

Другой пример участия БСП/КБТЛ в борьбе с торговлей людьми в контексте миграции – его новаторская учебная программа, основанная на имитационном моделировании. Благодаря правительству Италии, ее карабинерам и большому числу местных, региональных и международных партнеров ОБСЕ инвестировала средства в программу оказания технического содействия. Учения на имитационной основе, начатые в Центре передового опыта полицейских подразделений по вопросам стабильности в Виченце в качестве инновационного учебного проекта по борьбе с торговлей людьми вдоль миграционных маршрутов, были разработаны для усиления трансграничных мер реагирования на торговлю людьми в контексте миграции.

После однодневного интенсивного обсуждения теоретических, методологических и технических аспектов борьбы с торговлей людьми специалисты-практики участвуют в четырехдневных имитационных учениях на базе Центра. Цель этого мероприятия – содействие налаживанию практического сотрудничества и выработке совместных решений для идентификации жертв и уголовного преследования преступников. При этом подчеркивается роль финансовых расследований как передовой практики ликвидации сложных преступных организаций. Реалистические сценарии, исполняемые актерами, гарантируют реалистичность имитаций. Эксперты обучают участников тому, как реагировать на ситуации по мере их развития.

К настоящему времени подготовку по вопросам применения межведомственного подхода к выявлению в миграционных потоках жертв торговли людьми, сексуальной эксплуатации и принудительного труда прошли более 300 следователей по уголовным и финансовым делам, прокуроров, инспекторов труда, сотрудников сферы социальных услуг и журна-

листов почти из всех государств-участников ОБСЕ. В сентябре 2018 года в Астане (Казахстан) были проведены региональные учения для русскоязычных сотрудников. Способность оперативно реагировать с помощью такой практической и ориентированной на результаты инициативы – доказательство сравнительного преимущества ОБСЕ в этом отношении. Уже разрабатываются планы по расширению применения считающегося сегодня образцовым подхода к подготовке кадров по борьбе с торговлей людьми с участием в этой работе партнеров ОБСЕ по сотрудничеству в Средиземноморском регионе<sup>15</sup>.

### *Заключение*

В безопасном доме на Сицилии, где Б. нашла временное убежище, она размышляет о важности обеспечения безопасности и конфиденциальности как основных условий для того, чтобы мигранты могли пойти на контакт и обличить торговцев людьми, чьими жертвами они стали. Б. нашла в себе силы сделать это и сотрудничает с правоохранительными органами. В соответствии с законом она также получает долгосрочную помощь и содействие в интеграции в общество. Но многие голоса остаются неслышанными, а истории – нерасказанными. Измученные воспоминаниями о страшных переживаниях, люди отчаянно пытаются оставить все это позади. Другие девушки, такие как Б., станут делиться своим опытом только тогда, когда будут чувствовать себя в безопасности и знать, что их эксплуататоры не следят за ними и не будут пытаться им угрожать. Активные расследования, уголовное преследование, осуществляемое с соблюдением прав человека, и деятельность сотрудников, занимающихся приемом мигрантов с учетом информации о психологических травмах, могут создать необходимые условия для того, чтобы многие ставшие жертвами торговли мигранты помогали властям выявлять торговцев людьми и получили помощь.



В целях повышения осведомленности об опасности торговли людьми, связанной с миграцией, а также для того, чтобы эти голоса были услышаны, сотрудники БСП/КБТЛ посетили некоторые наиболее важные центры транзита и приема мигрантов в регионе ОБСЕ. Проведя беседы с десятками экспертов на местах и выяснив, в чем заключаются общие проблемы в борьбе с торговлей людьми, бюро приложило усилия для предоставления национальным властям специальных политических консультаций и технического содействия в преодолении препятствий на пути к идентификации жертв и преступников.

Несмотря на масштаб и широту проблем, с которыми сталкивается регион ОБСЕ в этой сфере, благодаря всеобъемлющему инструментарию ОБСЕ по укреплению безопасности и ориентированному на партнерство подходу БСП/КБТЛ был внесен значительный вклад в повышение осведомленности и смягчение последствий такого бедствия, как торговля людьми. Мы обязаны этим прежде всего многим людям, таким как Б., которые стали жертвами этого серьезного преступления.

## ***Примечания***

---

<sup>1</sup> См.: UN Migration Agency issues Report on Arrivals of Sexually Exploited Migrants, Chiefly from Nigeria // International Organization for Migration. 2017. 21 July. URL: <https://www.iom.int/news/un-migration-agency-issues-report-arrivals-sexually-exploited-migrants-chiefly-nigeria>.

<sup>2</sup> Trafficking of Nigerian women into prostitution in Europe 'at crisis level' // The Guardian. 2016. 9 August. URL: <https://www.theguardian.com/global-development/2016/aug/08/trafficking-of-nigerian-women-into-prostitution-in-europe-at-crisis-level>.

<sup>3</sup> Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/protocol1.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol1.shtml).

<sup>4</sup> ОБСЕ. Постоянный совет. Решение No. 557 о плане действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, PC.DEC/557, 24 июля 2003 г. URL: <https://www.osce.org/ru/pc/42712>. См. также:

---

ОБСЕ. Совет министров. Решение No. 2/03, Борьба с торговлей людьми, MC.DEC/2/03, 2 декабря 2003 г. URL: <https://www.osce.org/odihr/23866>.

<sup>5</sup> См.: Alliance against Trafficking in Persons // OSCE. URL: <https://www.osce.org/secretariat/107221>.

<sup>6</sup> См.: Asylum in the EU Member States, 650,000 first-time asylum seekers registered in 2017 // Eurostat Newsrelease No. 47. 2018. 20 March. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8754388/3-20032018-AP-EN.pdf/50c2b5a5-3e6a-4732-82d0-1caf244549e3>.

<sup>7</sup> См.: Kara S. Modern Slavery. A Global Perspective. – Columbia University Press, 2017. P. 30-31.

<sup>8</sup> См.: Organization for Security and Co-operation in Europe. Ministerial Council. Decision No. 6/18, Strengthening Efforts to Prevent and Combat Child Trafficking, Including of Unaccompanied Minors, MC.DEC/6/18, 7 December 2018. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/406745>.

<sup>9</sup> Дополнительную информацию о связи между контрабандой и торговлей людьми см.: Джарбусынова М. Миграция и торговля людьми: неразрывная связь // Сообщество безопасности. 2016. No. 3. URL: <https://www.osce.org/magazine/285641>.

<sup>10</sup> Конвенция о статусе беженцев. Ст. 1A(2). URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml).

<sup>11</sup> См.: UNHCR. Guidelines on International Protection. The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked, HCR/GIP/06/0, 7 April 2006. P. 3. Points 6, 13. URL: <https://www.unhcr.org/publications/legal/443b626b2/guidelines-international-protection-7-application-article-1a2-1951-convention.html>.

<sup>12</sup> О связях между торговлей людьми и беженцами см.: Trafficking in Persons and Refugee Status // ICAT issue brief. September 2017. No. 3. URL: <http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/ICAT-IB-03-V.2.pdf>.

<sup>13</sup> См.: Meyer C.K., Boll S. Editorial: Categorising Migrants: Standards, complexities, and politics // anti-trafficking review. 2018. No. 11. P. 1–14. URL: <http://www.antitraffickingreview.org>.

<sup>14</sup> From Reception to Recognition: Identifying and Protecting Human Trafficking Victims in Mixed Migration Flows // OSCE, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings. 2018. 18 January. URL: <https://www.osce.org/secretariat/367061>.

<sup>15</sup> См.: OSCE. Combating Human Trafficking along Migration Routes. URL: <https://www.osce.org/projects/cthblixex>.

## **Противодействие «охоте на ведьм» при организации приема людей, ищущих защиты: «Триестская модель»**

### *Введение*

Большой поток мигрантов, покидающих свои страны и направляющихся в Европу вследствие вооруженных конфликтов, внутренних беспорядков, экономического кризиса или терроризма, – явление, восходящее к началу 1990-х годов.

Это началось с распада Советского Союза в начале 1990-х, за которым в то же десятилетие последовал распад Социалистической Федеративной Республики Югославия (СФРЮ). Эта первая волна обездоленных людей еще больше усилилась в начале тысячелетия в связи с кризисом на Большом Ближнем Востоке – в Афганистане и Ираке – наряду с ростом миграции из африканских стран, расположенных к югу от Сахары, вызванным сочетанием крайней нищеты, внутренних беспорядков и активизацией террористических групп.

Данное явление усугубилось в конце 2010 года в результате «арабской весны», разгоревшейся в Восточном Средиземноморье.

Наконец, появление в 2015 году так называемого «балканского маршрута», по которому сотни тысяч людей с Большого Ближнего Востока направились в Европейский Союз через балканские страны, положило начало порочному кругу жарких политических споров, продолжающих сотрясать самые

основы ЕС и его ориентированное на права человека наследие.

Как следствие, в 2015 году, на пике гуманитарного кризиса, вопрос иммиграции стремительно поднялся на первые позиции в списке главных проблем европейских граждан – 58% европейцев назвали иммиграцию самым важным вопросом, стоящим перед ЕС<sup>1</sup>.

С тех пор миграция стала главной, а иногда и единственной темой политической повестки дня во всей Европе и за ее пределами, оказывающей влияние на результаты ключевых голосований, таких как британский референдум о выходе из ЕС, недавние выборы в Австрии, Франции, Германии, Чехии, Венгрии и Италии, причем антииммиграционные партии набирают силу, а мейнстримные часто пытаются угнаться за новыми веяниями, проводя более жесткую миграционную политику.

Хотя волну новых мигрантов составляют в основном люди, ищущие защиты, многие государства-члены ЕС изменили свой подход к ним и стремятся не столько интегрировать их в общество, сколько подавлять, сталкиваясь с давлением манипулируемого общественного мнения<sup>2</sup> и таким образом отвлекая внимание от многочисленных социальных и экономических проблем, связанных с экономическим спадом и прогрессирующим обнищанием среднего класса<sup>3</sup>.

«Крепость Европа»<sup>4</sup> еще больше ужесточила режим на своих восточных и южных границах, прокладывая путь к «борьбе всех против всех», негласно угрожающей Шенгенскому соглашению.

Восточные границы стали защищать, устанавливая километры колючей проволоки и приостанавливая право на защиту, в то время как поисково-спасательные суда неправительственных организаций бороздили Средиземное море, ожидая разрешения на высадку находящихся на их борту мигрантов.

Эта ситуация ясно показывает, что разумной и справедливой политики регулирования притока мигрантов – как экономических, так и ищущих убежища, – по-прежнему нет, но она явно необходима.

Каждая европейская страна строит краткосрочные планы и действует в соответствии с ними, исходя из потребностей исключительно своего населения. Политические лидеры предлагают политику, которая часто сводится к «модным словечкам»: в ответ на кажущийся прогрессивным лозунг «помогите им там, где они живут» раздается грубое «отправьте их всех обратно». В обоих случаях игнорируется сложность явления, должное управление которым требует ясной, решительной и долгосрочной стратегии.

Все это происходит в Европе в целом, не только в рамках ЕС, который за последние 25 лет продемонстрировал устойчивость гражданского общества, неустанно приветствовавшего потоки людей, не дожидаясь вмешательства местных властей или поступления международной гуманитарной помощи. Организации гражданского общества на добровольной основе внедрились и апробировали инновационные методы управления притоком приезжих, внося свой вклад и совершенствуя уже существующие методы. Их опыт изменил и улучшил правила, положения и законы, разработанные чуткими политиками, сформировав официальную систему защиты и поддержки мигрантов.

Через эту призму в данной статье мы рассмотрим пример Триеста, итальянского города, в котором местная неправительственная организация «Итальянский консорциум солидарности» с 1998 года, со времен югославского кризиса, внедряет модель приема, размещения и интеграции беженцев и лиц, ищущих временное убежище.

«Триестская модель» прежде всего повлияла на развитие итальянской системы защиты просителей убежища и беженцев (*Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*,

SPRAR) – системы, основанной на децентрализованном размещении в небольших строениях или квартирах. Она разительно отличается от обычного в таких случаях размещения в лагерях. Затем, в 2011 году, когда потоки увеличились и проекты SPRAR уже не могли вместить всех прибывающих, Триест успешно справился с чрезвычайной ситуацией, возродив ту же модель приема. Опыт Триеста послужил основой для официального включения данной модели в итальянскую политику предоставления убежища в виде «центров чрезвычайного приема» (*Centri di Accoglienza Straordinaria, CAS*).

Преимущества и позитивное воздействие децентрализованного размещения во времена политических бедствий и бессилия анализируются в статье в более широком контексте процессов, которые изменяют демографический облик Европы.

Статья состоит из введения, двух основных разделов и заключительных замечаний. В первом разделе представлен исторический и общественный контекст, в котором появилась итальянская система защиты просителей убежища и беженцев. Во второй главе «триестская модель» рассматривается в качестве примера передовой практики, появившейся в чрезвычайной ситуации в результате сотрудничества местного гражданского общества и институтов, и впоследствии из экстраординарного решения ставшей нормой. Заключительные замечания призваны стимулировать дискуссию о практике приема тех, кто станет, временно или постоянно, жителями Европы.

### *Итальянская система защиты просителей убежища*

Благодаря стратегическому характеру своего географического положения Италия стала главными воротами для мигрантов, прибывающих из Африки, Восточной Европы и Большого Ближнего Востока.

Первые потоки с Балканского полуострова стали прибывать в Италию в начале 1990-х годов, а с начала 2000-х

годов страна имеет дело с массовым притоком мигрантов с побережья Северной Африки.

Морские пути были главным объектом внимания СМИ, но на самом деле всегда был активным «балканский маршрут», по которому тысячи мигрантов пересекали Балканы, направляясь из Греции в Италию, Словению и Австрию.

Несмотря на возникновение законных опасений у непосредственно затронутого этими процессами автохтонного итальянского населения, до 2014 года ни власти, ни общественное мнение никогда не рассматривали потоки мигрантов с юга или востока как приоритетную национальную проблему. Вероятно, это было связано с тем, что в течение многих лет Италия воспринимала себя как страну транзита, а не назначения. Фактически из сотен тысяч прибывших очень немногие остались на территории Италии, предпочитая двигаться дальше на север в другие европейские страны, такие как Франция, Германия, Швеция и Великобритания.

Подводя краткий итог, можно сказать, что в новом тысячелетии Италия перешла от первоначальной импровизированной системы 1990-х годов к более регулярной системе защиты просителей убежища.

По общему признанию, до 2000 года можно было провести четкое различие между просителями убежища и беженцами, с одной стороны, и мигрантами<sup>5</sup> – с другой. Не все вновь прибывшие просили защиты. Часто, пройдя регистрацию в порту высадки, они исчезали из поля зрения.

На протяжении многих лет с ростом нестабильности в различных регионах Африки, Азии и Большого Ближнего Востока количество просителей убежища росло устойчивыми темпами<sup>6</sup>. «Мало что говорит о том, что впечатляющий рост количества просителей убежища, наблюдавшийся в 2015–2016 годах, скоро пойдет на спад. Отчасти это связано с продолжающимися преследованиями, конфликтами и нарушении-

ями прав человека во многих странах, из которых наблюдается приток беженцев»<sup>7</sup>.

Итальянская система защиты была сформирована под влиянием этих внезапных изменений, и предполагает следующее:

1. Размещение в местах приема непосредственно по прибытии – в пунктах регистрации. Созданные как фильтрационные пункты для всех прибывающих с целью отделить просителей убежища от экономических мигрантов, фактически эти пункты расположены только на юге Италии (Лампедуза, Поццалло, Трапани, Аугуста, Таранто-Кротоне, Реджо-Калабрия, Палермо, Мессина и Козенца). Правовой статус этих центров так и не был полностью определен законом. Многие правонарушения в их работе (насилие, жестокое обращение, отсутствие надлежащей информации для просителей убежища, безответственное обращение с ходатайствами и так далее) осуждаются НПО, занимающимися защитой мигрантов<sup>8</sup>.

2. Перевод тех, кто претендует на защиту или убежище, в ближайшие жилые помещения – как правило, в больших лагерях под названием CARA (*Centri di Accoglienza per Richiedenti* – центры размещения для просителей убежища), которые все еще существуют, хотя и должны были быть упразднены и заменены проектами SPRAR.

2b. Перевод лиц, не ходатайствующих о предоставлении убежища, в центр идентификации и высылки. Количество их очень ограничено. Большинство мигрантов, чьи просьбы о предоставлении убежища были отклонены в пунктах приема, получают постановление о высылке и должны покинуть страну в течение семи дней.



3. Постепенная децентрализация на основе проектов SPRAR по интеграции просителей убежища на итальянской (и европейской) территории.

Система SPRAR зародилась в 1999 году, начиная с инициатив снизу по децентрализованному или территориально рассредоточенному размещению в небольших жилых объектах – квартирах и небольших зданиях, – исходивших от местных НПО. Эта система стала более формализованной в 2001 году благодаря соглашению между министром внутренних дел и Ассоциацией итальянских муниципалитетов (*Associazione Nazionale Comuni Italiani, ANCI*) и официально институционализирована в 2002 году, когда система SPRAR была признана законом № 189/2002 и началась централизованная координация программ.

Решение об участии в проектах SPRAR принимают муниципалитеты, которые получают финансовую поддержку из средств МБД. Проекты зависят от активного сотрудничества между центральными (МБД) и местными (муниципалитеты) государственными органами совместно с некоммерческими организациями (НПО, организации гражданского общества, социальные кооперативы), которые берут на себя управление проектом и его деятельностью.

Совместное принятие решений национальными, региональными и местными органами власти сделало местные органы власти партнерами при распределении искателей убежища, а не исполнителями (потенциально склонными к уклонению) решений, принимаемых на национальном уровне<sup>9</sup>.

Проекты SPRAR гибки и открыты для творчества местных партнеров, но должны быть реализованы в соответствии с принципом «интегрированного приема», на котором основана вся система. Это предполагает создание местной сети, в которой учреждения, занимающиеся социальными вопросами, вопросами образования, труда и здравоохранения, объеди-

няют свои усилия, направленные на социальную и долгосрочную интеграцию бенефициаров.

Хотя для своего времени этот подход был новаторским (в последующие годы аналогичные системы появились в Германии, Нидерландах, Великобритании и Норвегии) и ожидалось, что он станет единственной моделью размещения искателей убежища, эта цель еще не достигнута.

Проекты SPRAR реализованы не во всех муниципалитетах Италии, поскольку имевшихся до 2011 года мест было достаточно для размещения всех просителей убежища. Сегодня из 7954 муниципалитетов только 754 осуществляют проекты SPRAR. Общее количество их бенефициаров – 35 881<sup>10</sup>.

Продолжают функционировать и центры, что создает различия в механизмах защиты и предпринимаемых шагах – от прибытия до предоставления защиты – на разных территориях.

Кроме того, рост нестабильности во многих африканских, азиатских и более крупных ближневосточных странах вызвал значительный приток просителей убежища, что поставило систему защиты под удар, учитывая, что она еще не полностью введена в строй.

Чтобы обойти эти проблемы и удовлетворить законные просьбы о предоставлении убежища, итальянские учреждения должны были найти «чрезвычайное» решение: центры экстренного приема (CAS). Эти центры, созданные в 2015 году в качестве временной реакции на внезапный приток просителей убежища<sup>11</sup>, вскоре стали обычным местом их размещения в ожидании свободных мест в системе SPRAR<sup>12</sup>. Как и проекты SPRAR, центры экстренного приема финансируются через Национальный фонд политики и услуг в области предоставления убежища<sup>13</sup>, но на этом сходство заканчивается. На деле попытки принудительного внедрения таких проектов неоднократно отвергались местными властями, поддерживаемыми населением.

В политическом отношении решение о создании центра экстренного приема принимают центральные органы власти и их местные представительства – префектуры (территориальные управления центрального правительства), объявляющие для агентств тендеры, которые могут быть как бесприбыльными, так и коммерческими. Это подрывает пакт о сотрудничестве между местными и центральными органами власти и гражданским обществом, заключенный при создании проекта SPRAR, и ведет к общественному конфликту в среде местных жителей, которые воспринимают такие решения как навязанные им центральными властями.

Еще один критический момент, присущий системе центров экстренного приема, заключается в том, что, в отличие от системы SPRAR, здесь не существует никаких руководящих принципов для размещения просителей убежища. Это означает, что стандарты размещения здесь бессистемны. В некоторых местах просителей убежища размещают в больших изолированных лагерях, где они дожидаются решения комиссии по их ходатайствам о предоставлении убежища. Такая форма приема, обычно осуществляемая крупными НПО или частными компаниями, нередко усугубляет напряженность среди жителей лагерей и местного населения. И на территории лагерей, и за их пределами отмечаются случаи насилия, вызванного крайним уровнем разочарования исключенных из какой-либо деятельности людей, буквально растрачивающих свою жизнь. Те, кто выходят за пределы лагерей, бродят группами и сталкиваются с враждебностью со стороны местных жителей в атмосфере недоверия, страха и беспокойства. В результате процесс интеграции в принимающее их общество сильно затруднен.

Нетрудно понять, что в условиях такой неопределенности набирает силу популизм, негативно влияющий на интеграцию сейчас и в будущем. Столкновение двух групп, как самореализующееся пророчество, – лишь вопрос времени.

В других местах просителей убежища размещают в небольших строениях или квартирах, и они пользуются теми же услугами, которые предусмотрены системой SPRAR. Большую часть времени этими проектами управляют местные организации гражданского общества, инвестирующие ресурсы в серьезные ориентированные на социальную интеграцию проекты. Этот эффективный и моральный подход, который те же организации часто подкрепляют финансово, организуя кампании по сбору средств, позволяет осуществлять конкретный процесс интеграции, в котором участвует общество.

Именно это происходит в Триесте, где благодаря энтузиазму Итальянского консорциума солидарности и местных организаций гражданского общества, управляющих проектами CAS и SPRAR, удалось создать эффективное партнерство с участием других общественных организаций и многих местных учреждений, организовать сетевую структуру для приема и размещения просителей убежища. За последние 20 лет это превратилось в образцовую модель приема просителей убежища и интеграции беженцев.

### *От доброй воли к практике: прием просителей убежища в Триесте*

Триест – город с населением около 200 000 человек. Он расположен в нескольких километрах от словенской (когда-то югославской) границы. Через него всегда проходили пути в Северную Европу.

Толерантность и открытость местного населения, харизматическое лидерство и политическая база были наиболее важными факторами, способствовавшими появлению здесь открытой модели психиатрических больниц, направленной на полную интеграцию пациентов. С начала 1970-х годов такие социальные инновации играют важную для международного сообщества роль в оказании психиатрической помощи на уровне общин.

В 1993 году, во время войны, в которую втянулись республики, составлявшие прежде Югославию, Итальянский консорциум солидарности начал принимать беженцев, прибывавших из Боснии и Герцеговины и других районов конфликта. В 1998 году после начала косовского кризиса в Триест прибыли тысячи беженцев. Муниципалитет Триеста создал временное жилье в пустующей школе и передал управление им Итальянскому консорциуму солидарности. Это был один из первых проектов, впоследствии повлиявших на формирование будущей системы SPRAR.

С момента создания этой системы в 2002 году Итальянский консорциум солидарности осуществляет управление проектом SPRAR в Триесте. Он располагает 120 местами для размещения просителей убежища и беженцев, прибывающих в Италию через Балканы.

Как отмечалось в предыдущем разделе, с течением времени и с увеличением числа лиц, ищущих убежище, система SPRAR уже не могла вместить всех, что привело к поиску других решений.

И снова Итальянский консорциум солидарности опередил свое время. В 2011 году, во время «чрезвычайной ситуации в Северной Африке» и задолго до официального основания проектов CAS в 2015 году, он обеспечил децентрализованное размещение лиц, ищущих убежище, в небольших структурах. Данная модель была аналогична проекту SPRAR, что позволило избежать размещения бенефициаров в лагерях или крупных отелях, как это происходило во многих других районах Италии.

Это позволило избежать двойных стандартов размещения, когда одни лица, ищущие убежища, пользуются преимуществами системы SPRAR, в то время как другие получают лишь базовые формы убежища.

В последующие годы, когда сформировались неожиданно большие потоки просителей убежища, отработанное

сотрудничество между Итальянским консорциумом солидарности, муниципалитетом Триеста и префектурой позволило им справиться с чрезвычайной ситуацией и организованно на нее отреагировать.

С 2016 года муниципалитет Триеста после политических перестановок, вызванных муниципальными выборами, перешел на более консервативные позиции и отказался от сотрудничества с созданной сетью учреждений. Он также сократил количество мест в проекте SPRAR со 120 до 90.

Тем не менее сотрудничество Итальянского консорциума солидарности с префектурой продолжилось. Существующая сеть была немного изменена и расширена. В нее включились религиозная организация (фонд *Caritas*) и три организации общественной кооперации (*2001 Agenzia Sociale*, *La Collina* и *Lybra*). Сокращение мест для размещения в системе SPRAR было компенсировано увеличением количества мест в системе CAS.

Сейчас здесь действует управляемый Итальянским консорциумом солидарности и его партнерами проект CAS, который снова можно назвать революционным. Помимо жилья, медицинского обслуживания, питания и одежды все искаатели убежища также получают юридическую помощь, посещают языковые курсы, могут получать официальное образование и добровольную профессиональную подготовку, что важно для их доступа на рынок труда.

Кроме того, модель CAS, созданная Итальянским консорциумом солидарности, предусматривает привлечение большого числа волонтеров в инициативы в сфере досуга, всегда направленные на интеграцию с местным населением, а также учреждений образования, здравоохранения и труда – как государственных, так и созданных некоммерческими организациями. Они включены в специально для этого предназначенную широкую сеть, где граждане играют активную роль и ощущают ответственность за проект.

В таком проекте CAS просители убежища не оказываются в мрачном чистилище. Это – предварительная ступень перед их включением в проект SPRAR. Стратегически данное решение оказалось удачным, так как бывшие просители убежища, получив определенную форму защиты, могли продлить свое пребывание в стране, присоединившись к проекту SPRAR и продвигаясь вперед по пути интеграции. Таким образом, Триест стал единственным местом, где искатели убежища могли постепенно интегрироваться в общество через уникальную систему, объединяющую возможности CAS и SPRAR, как первоначально и планировалось учреждениями.

Другой, совершенно новый аспект проекта CAS, разработанный Итальянским консорциумом солидарности, привел к размещению бенефициаров в ряде малых структур, таких как квартиры и небольшие хостелы в центре города. Большинство других проектов по-прежнему размещают бенефициаров в бывших казармах или переоборудованных складах, как правило, на городских окраинах.

Этот выбор был сделан на основе простого принципа, уже реализованного в рамках проекта SPRAR. Преимущество размещения просителей убежища в небольших зданиях, расположенных в центре города, тройное:

1. Напряженность, которая обычно порождает насилие и агрессию, часто наблюдаемые в больших лагерях, уменьшается, когда бенефициары живут в небольших общинах и сами занимаются уборкой своего жилья, покупкой продуктов питания и приготовлением пищи. Простая повседневная деятельность находится под их контролем, в отличие от больших лагерей, где жители проводят время пассивно, в то время как другие, оплачиваемые сотрудники удовлетворяют их потребности, убирают помещения, готовят или, что бывает чаще, распределяют еду, приготовленную в другом месте.

2. Необходимость для бенефициаров вступать в контакт с местным населением с его повседневными обычаями усиливает эффект взаимной социализации. Бенефициары учатся общаться со своими соседями, покупать продукты питания, чистящие и гигиенические средства в местных магазинах. Местное население, встречаясь с ищущими убежища выходцами из разных стран с разными традициями, привычками и обычаями, может изменить отношение к своим первоначальным предрассудкам, которые в значительной степени насаждаются недобросовестными политиками и СМИ, и преодолеть отчуждение<sup>14</sup>.

3. Выигрывает экономика города, так как все деньги, вложенные в проекты CAS и SPRAR, управляемые Итальянским консорциумом солидарности, идут в местную экономику. Квартыры арендуются у местных жителей, продукты питания и бытовые предметы покупаются в местных магазинах, в то время как в лагерях уборку, питание и безопасность обычно обеспечивают крупные субподрядчики, средства минуют местное общество и направляются непосредственно в соответствующие агентства. Персонал консорциума не делает то, что гости могут сделать для себя сами. Вместо этого он сосредоточен на содействии их социальной интеграции путем облегчения отношений, а иногда даже переговоров с местной общиной в отношении различных административных процедур, которые они должны пройти, оказания помощи бенефициарам в выборе языковых курсов и профессиональной подготовки, оказания общей помощи в повседневной жизни, в том числе и в отношении того, как проводить свободное время.

Наконец, модель консорциума предоставляет возможность пользоваться услугами местных учреждений образования, здравоохранения и досуга. В отличие от многих проектов CAS, осуществляемых в больших лагерях, где каждая услуга



предоставляется по месту размещения, в Триесте гости зачисляются в обычные школы или учебные заведения, которые обслуживают местное население. Они зарегистрированы у семейного врача<sup>15</sup>, которому должны сообщать о проблемах со здоровьем. Они записываются в местные клубы, где занимаются своими любимыми видами спорта.

Все важные аспекты жизни организованы так, чтобы максимально приблизить просителей защиты к местному населению. Цифры свидетельствуют о результативности такого подхода.

Триестские системы приема – SPRAR и CAS, взятые вместе – могут разместить максимум 1250–1300 человек. За последние два года этот показатель увеличился примерно на 400 мест в связи с постепенным расширением возможностей для приема семей, которые в настоящее время составляют 30% от общего числа вновь прибывших. Открытие этой системы для семей оказалось хорошим стратегическим шагом, так как местное население, демографически более пожилое, обычно с большей готовностью принимает семьи, особенно с детьми.

Для такого города, как Триест, 1300 просителей убежища – немалое количество. Но, несмотря на это, со времени создания проекта CAS их присутствие не привлекает к себе внимания.

Децентрализованная система размещения организована в двух типах помещений — чрезвычайных и регулярных.

Первые – здания среднего размера, в которых можно поселить по 95 человек, и две гостиницы. Данные объекты работают как мини-горячие точки – не с целью отделения искателей убежища от мигрантов, а для понимания того, какая структура может лучше способствовать их успешной интеграции.

Вторые объекты представляют собой небольшие общины и квартиры, предназначенные для тех, кто уже провел несколько недель в жилье первого типа.

Небольшие общины необходимы, потому что многие гости нуждаются в адаптационном периоде, чтобы освоиться с новыми для них привычками и обычаями местного сообщества. Научить заботиться о себе в новых условиях – главная цель программы приема, и она достигается со временем. Некоторые бенефициары нуждаются в постоянном присутствии персонала, так как им может быть нужно большее внимание из-за травм, полученных во время путешествия в Европу или в своей стране, или просто потому, что они молоды (возраст трети гостей – 18–25 лет).

Квартиры подходят для гостей, которые делают успехи на пути интеграции. Они достигли высокого уровня самостоятельности и нуждаются в поддержке со стороны сотрудников консорциума только в отношении планирования их будущего и облегчения их отношений с местными органами власти при прохождении через административные и бюрократические процедуры.

Существующая система, располагающая 116 квартирами и 13 небольшими зданиями для коллективного проживания, нацелена на как можно более полное удовлетворение потребностей. Даже квартиры не являются одинаковыми. Размещение каждого нового гостя тщательно продумывается в зависимости от местоположения, количества гостей, их национальности и необходимости кадрового обеспечения. Профили сотрудников также различны – начиная с их возраста и заканчивая квалификацией. С гостями работают как мужчины, так и женщины, и в некоторых случаях пол сотрудника имеет значение. Некоторым гостям больше подходит опытный вспомогательный персонал, другие нуждаются в энергии и товарищеском отношении молодых сотрудников. Некоторые сотрудники более компетентны в работе с молодежью, другие

– с людьми, имеющими проблемы со здоровьем или психически неустойчивыми.

Впрочем, совершенно однородного состава гостей нет ни в квартирах, ни в небольших общинах. Они максимально перемешаны в плане национальности, возраста и уязвимости. Модель гомогенного размещения лиц исходя из их национальности, возраста или психологической уязвимости не считается правильной в проекте, ориентированном на интеграцию.

Экономически система эффективна, учитывая, что из годового бюджета примерно в 17 млн евро почти 100% средств возвращается в местную экономику.

Вот, к примеру, структура бюджета 2017 года:

- аренда квартир у местных арендодателей, включая жилищно-коммунальные услуги и техническое обслуживание, составила 17% от общего бюджета; в городе, где сотни квартир пустуют, это – важная составляющая дохода многих семей;

- расходы на повседневную жизнь, включая питание, одежду, белье, личную гигиену и уборку дома, составили 20% бюджета; как уже упоминалось, этими деньгами распоряжаются непосредственно гости и тратят их в местных магазинах;

- транспортные расходы составляют 6% бюджета, гости получают месячный проездной билет – важный источник поддержки местной системы, которая работает для всего сообщества;

- расходы на интеграцию, включая школьное обучение, стажировки, трудовые стажировки, первоначальный взнос за аренду жилья для тех, кто покидает систему приема и начинает жить самостоятельно, медицинское обслуживание и услуги культурных учреждений, составили 10%;

— заработная плата 240 постоянных работников составила 32% от бюджета; эти деньги остаются в местной экономике, так как сотрудники – местные жители, которые вносят свой вклад в развитие общества и платят налоги;

— административные расходы, такие как банковские, почтовые, оплата аренды помещений, обслуживание и налоги, составили 15%.

Однако бюджет проектов как SPRAR, так и CAS, управляемый децентрализованным образом, провоцировал самые мрачные политические спекуляции и, следовательно, манипулирование общественным мнением. Популисты утверждают, что искатели убежища получают 35 евро в день, что негативно сказывается на итальянской экономике.

Но выделяемые 35 евро в день – это не их пособие, а общая сумма на человека, выделенная властями агентствам, управляющим проектами SPRAR или CAS. Мигранты же, напротив, финансово поддерживают местное население, которое в значительной степени выигрывает от их присутствия.

Как уже было показано, помимо наиболее важных гуманитарных причин, децентрализованный прием еще и наиболее эффективен экономически, поэтому ему следует отдать предпочтение в сравнении с большими лагерями, где в последние годы имело место немало скандалов, связанных с неквалифицированным управлением и коррупцией.

Было бы несправедливо после того, как мы дали высокую оценку «триестской модели», обойти стороной некоторые критические вопросы, которые все еще возникают в процессе приема и интеграции соискателей защиты.

Большинство этих вопросов носит скорее политический, чем практический характер.

Прежде всего, это уже упомянутый здесь дисбаланс между SPRAR и CAS. Хотя услуги, предоставляемые в Трие-

сте, более или менее одинаковы, существенная разница заключается в том, в течение какого периода человек может получать выгоды от системы. В проектах SPRAR гости могут рассчитывать на шесть месяцев проживания и поддержки, которые могут быть продлены еще на шесть месяцев. В проекте CAS бенефициары могут оставаться до тех пор, пока не получат все документы (удостоверение личности, вид на жительство, медицинскую карту, паспорт), необходимые для самостоятельного проживания и перемещения по всей территории ЕС. В Триесте было принято решение об автоматическом предоставлении всем гостям CAS после получения защиты шести месяцев проживания и поддержки, иначе им за такой короткий период времени было бы трудно получить необходимый «инструментарий» для самостоятельной жизни. Наилучший результат достигается за счет сочетания двух проектов, CAS и SPRAR, но нехватка мест для размещения делает это невозможным для большинства соискателей защиты.

Другое существенное препятствие – нехватка специальных помещений для размещения людей с психологической уязвимостью. В течение последних шести месяцев увеличилось количество людей с посттравматическими стрессовыми расстройствами (разного рода, но в основном из-за насилия, которому они подвергались на родине, и трудностей, испытанных во время путешествия). Эти люди нуждаются в особом, длительном и специализированном лечении, чтобы преодолеть прошлое и подготовиться к новому будущему. Такое лечение в настоящее время в Италии в целом проводится очень редко.

Наконец, не существует никаких положений о дальнейшей поддержке бенефициаров после завершения периода их проживания в объектах CAS и (или) SPRAR. Очень часто люди, серьезно относящиеся к инвестированию в свое будущее в стране, остаются без поддержки. В исключительных случаях их пребывание под защитой продлевается, но формально

чрезвычайный характер CAS не предполагает, что это может стать стандартной процедурой. Чтобы преодолеть данный разрыв, Итальянский консорциум солидарности осуществляет параллельные проекты, лишь частично поддерживаемые государственными фондами, направленные на покрытие первоначальных расходов на самостоятельное проживание для тех, кто оседает в Триесте. При незначительном увеличении инвестиций многие бывшие соискатели защиты получают больше шансов серьезно планировать свое будущее в Триесте, тем самым «окупая» полученную ими поддержку.

### *Заключение*

Миграция всегда была свойственна человечеству. Ее характер может меняться, но невозможно ее остановить. Ею можно лишь управлять. Сейчас Европе недостает согласованной повестки дня, генерального плана по приему и интеграции вновь прибывших, спасающихся от насилия и (или) неравенства. В то время как политики в основном тратят время, строя несбыточные планы, гражданское общество занимает позицию и действует.

Выше была представлена «триестская модель» – не единственное удачное практическое решение по децентрализации приема искателей убежища в Европе, но одно из самых интересных. Это – инициатива снизу, показывающая, как постоянное сотрудничество между гражданским обществом, местными органами власти и центральным правительством закладывает фундамент любого здорового плана. Роль организаций гражданского общества, учитывая их близость к местным реалиям, заключается в анализе ситуации и поиске жизнеспособных решений. Роль местных органов власти – в поддержке деятельности организаций гражданского общества путем создания для них нормативной основы и оказания финансовой поддержки. Роль центрального правительства в том,

чтобы внедрять передовую практику в законы и нормативные акты.

Что касается Италии, то для того, чтобы в полной мере воспользоваться перечисленными выше позитивными аспектами, необходимо еще больше укрепить данную систему. Эти меры хорошо известны властям, так как, согласно уже процитированному докладу о размещении мигрантов и беженцев в Италии, «проект CAS должен быть официально объединен с системой SPRAR. Ничто не мешает этому развитию, которое может быть реализовано путем расширения существующих мест в рамках SPRAR и предоставления ряда стимулов для муниципалитетов, которые еще не присоединились к сети SPRAR»<sup>16</sup>.

В 2016 году, через год после опубликования процитированного выше доклада, то же министерство внутренних дел выпустило соответствующий ему план интеграции, в котором говорится:

«Для целей эффективной политики поддержки интеграции необходимо срочно преодолеть стадию чрезвычайных проектов приема (CAS) и привлечь большее количество муниципалитетов к участию в системе SPRAR. На период, необходимый для того, чтобы система SPRAR стала единственной системой приема, CAS должны будут согласовать свои услуги и мероприятия, направленные на интеграцию (языковая подготовка, трудовая и служебная ориентация), с теми, которые предлагаются в системе SPRAR»<sup>17</sup>.

Кроме того, для обеспечения полной интеграции необходима конкретная политика в отношении жилья для гостей на этапе после приема. Уже упоминалось, что, как только беженцы получают подтверждение статуса или отказ, они должны в течение короткого периода времени покинуть центры приема. Таким образом, поддержка переселения в независимое жилье имеет решающее значение для совершенствования процесса

интеграции, а неспособность решить эту проблему может поставить под угрозу все усилия, прилагаемые общиной.

«Триестская модель» может оказаться полезной для других европейских стран, в которых нет таких же моделей размещения, особенно для стран, которые граничат с ЕС на востоке и в настоящее время сталкиваются с такими же проблемами притока искателей убежища. Модель SPRAR имеет более широкую перспективу, она способна преодолеть границы. Понятно, что любая территория в течение ограниченного периода времени может принять большое количество людей, но верно и обратное: не все искатели убежища, размещенные на определенной территории, видят свое будущее именно там. В любом случае, где бы они ни оказались, у них должна быть возможность привыкнуть к иной культуре, языку и традициям. Какими бы ни были их цели, они не окажутся полностью неподготовленными и будут строить свою жизнь и отношения с принимающими обществами на сформированном, пусть даже еще не вполне прочном основании. Это означает, что усилия, прилагаемые одной территорией, потенциально могут принести пользу другим территориям по всей Европе.

Таким образом, «триестскую модель» можно считать примером, который может быть легко перенесен и воспроизведен, так как она основана на ответах, построенных в соответствии с простыми правилами гражданского сотрудничества, где каждый социальный орган играет свою роль в условиях скоординированных действий, стремясь к общей цели – в данном случае к созданию безопасной и гостеприимной среды. Нужна разумная и честная политика, и необходимо положить конец иррациональному преувеличению чувства угрозы, которое подпитывает антииммиграционные настроения и атмосферу нетерпимости и ксенофобии.

Однако победа популистской коалиции на выборах в Италии в июне 2018 года проложила путь для кампании по демонтажу децентрализованного размещения. Система CAS будет свернута, страна вернется к старой системе перепол-



ненных лагерей. Если эта попытка преуспеет, она положит конец «триестской модели» и, скорее всего, продолжится нынешняя «охота на ведьм».

## **Примечания**

---

<sup>1</sup> См.: 10 Trends Shaping Migration. – Brussels: European Political Strategy Centre, 2017. P. 20. URL:

[file:///C:/Users/Andrei%20Zagorski/Documents/NOTES/Global%20Issues/Demography/Migration/epsc\\_-\\_10\\_trends\\_shaping\\_migration\\_-\\_web.pdf](file:///C:/Users/Andrei%20Zagorski/Documents/NOTES/Global%20Issues/Demography/Migration/epsc_-_10_trends_shaping_migration_-_web.pdf).

<sup>2</sup> По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, количество мигрантов, самовольно прибывающих морским путем, сократилось до 102 800 в 2017 году и 48 300 по состоянию на 30 июня 2018 года. См.: Refugees & Migrants, Arrivals to Europe in 2018 (Mediterranean) // UNHCR. January–June 2018. URL: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/64891>.

<sup>3</sup> См.: Volpicelli S. Who's Afraid of... Migration? A New Narrative of Migration // IAI Working Papers. 2015. No. 32. P. 2.

<sup>4</sup> «Крепость Европа» – термин военной пропаганды, который во время Второй мировой войны обе стороны использовали для обозначения районов континентальной Европы, оккупированных нацистской Германией, в отличие от отделенного проливом Соединенного Королевства. В настоящее время в Европе этот термин применяется как уничижительное описание положения дел с иммиграцией в ЕС. Это может касаться либо отношения к иммиграции, либо системы пограничного патрулирования и центров содержания под стражей, используемых для предотвращения незаконной иммиграции в Европейский Союз. См.: Autonomous rear Entrances to Fortress Europe?! // Indymedia UK. 2006. 1 October. URL: <https://www.indymedia.org.uk/en/2006/10/352363.html>.

<sup>5</sup> Проситель убежища – это лицо, которое ищет у международной организации или страны защиты (статуса беженца, вспомогательной или гуманитарной защиты). Экономический мигрант – это тот, кто покидает свою страну, чтобы найти лучшую жизнь. Он не спасается от преследований. В настоящее время многие люди, не подпадающие под определение беженца и не имеющие права на получение международной защиты, бегут из стран, управляемых репрессивными режимами, в которых несправедливость и неравенство препятствуют соблюдению прав человека в полной мере в соответствии с буквой и духом Декларации прав человека, международного гуманитарного права и правовых норм, касающихся беженцев.

<sup>6</sup> По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, с 2007 по 2017 год число вынужденных переселенцев увеличилось более чем на 50%. Сегодня их общее количество составляет 68,5 млн человек по всему миру. См.: Global Trends. Forced Displacement in 2017 // UNHCR. P. 4, 2. URL: <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>.

<sup>7</sup> Kegels M. Getting the balance right: Strengthening asylum reception capacity at national and EU levels. – Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2016. P. 4. URL: <https://www.migrationpolicy.org/research/getting-balance-right-strengthening->

---

asylum-reception-capacity-national-and-eu-levels.См. также: Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase // UNHCR. 2015. 18 June. URL: <https://www.unhcr.org/558193896.html>.

<sup>8</sup> Дополнительную информацию см.: <https://www.amnesty.it/rapporto-hotspot-italia/>; Hotspot di Lampedusa: violati i diritti dei migranti // ASGI. 2018. 6 July. URL: <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/hotspot-di-lampedusa-violati-i-diritti-dei-migranti/>.

<sup>9</sup> См.: Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi. – Rome: Ministero Dell ' Interno, Gruppo di studio sul sistema di accoglienza, 2015. P. 32.

<sup>10</sup> Данные доступны на сайте SPRAR. URL: <https://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar>.

<sup>11</sup> Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2015. 15 September. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>.

<sup>12</sup> По состоянию на 23 января 2017 года в Итальянской системе защиты (в целом) было размещено 175 550 человек, из которых 14 750 (8%) – в структурах первичного размещения, 136 978 (78%) – в системе CAS и 23 822 (14%) – в проектах SPRAR.

<sup>13</sup> Агентства, управляющие проектами CAS и SPRAR, получают приблизительно 35 евро на каждого размещенного человека. В некоторых случаях проекты CAS получают меньше, но это в основном зависит от тендера. 35 евро в день должны покрыть расходы на проживание, одежду, питание, профессиональную подготовку, транспорт и т.д. Бенефициары получают суточные в размере от 1,5 до 3 евро.

<sup>14</sup> Это наблюдалось также в Германии – еще одной стране, где размещение децентрализовано. По словам комиссара Берлинского Сената по вопросам интеграции и миграции Андреаса Гермерсхаузена, «мы видим, что там, где нет контакта с просителями убежища, их неприятие сильнее, чем там, где у людей уже есть личный контакт». См.: Does housing asylum seekers apart from locals increase tensions? // Debating Europe. 2017. 15 March. URL: <https://www.debatingeurope.eu/2017/03/15/housing-asylum-seekers-apart-locals-increase-tensions/#.W3cumS1aa34>.

<sup>15</sup> В Италии так называется врач общей практики.

<sup>16</sup> Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi. P. 96.

<sup>17</sup> Piano nazionale d'integrazione dei Titolari di Protezione Internazionale. – Rome: Ministero Dell ' Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, 2016. P. 16

## **Возрождение Ислама в Центральной Азии: особенности предотвращения религиозной радикализации**

### *Введение*

*«В битве с религиозной радикализацией нет линии фронта – только сознания отдельных людей»<sup>1</sup>.* Этим простым высказыванием, основанным на личном опыте, сотрудник службы безопасности Кыргызстана резюмировал суть предотвращения в Центральной Азии религиозной радикализации и экстремизма, ведущих к терроризму.

Он был в числе представителей Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и России, с которыми я беседовал о конкретных условиях предотвращения религиозной радикализации в Центральной Азии. Отправной точкой для этой дискуссии можно считать заявление министра иностранных дел Германии Франка-Вальтера Штайнмайера, председательствовавшего в ОБСЕ в 2016 году, о том, что причинам радикализации и экстремизма следует противопоставить «всеобъемлющий подход», при котором решающую роль должна играть профилактика<sup>2</sup>.

Чтобы достичь этого, в первую очередь важно изучить конкретные социальные, политические и социально-психологические условия в Центральной Азии и понять, что потребуется для предупреждения радикализации. Мы начали с самого очевидного: условия, в которых джихадистские движения возникают в западных государствах ОБСЕ, значительно отличаются от условий в Центральной Азии. Если в Европе

такие движения возникают в среде мусульманского *меньшинства* населения, тогда как его большинство составляют христиане, то в евразийских регионах такие движения действуют в среде *мусульман, которые составляют большинство населения*. Там последствия сложных преобразований и процессов государственного строительства создают в обществе напряжение и играют на руку этим движениям. Среди последствий – плохое управление, особенности религиозной ситуации, светский экстремизм, высокий уровень социальной изоляции, гендерные и молодежные проблемы, а также скрытый потенциал для национальных и транснациональных конфликтов. Столь очевидные региональные различия с точки зрения условий для предотвращения радикализации заставляют изучать специфику обстановки в Центральной Азии<sup>3</sup>.

Эмпирические исследования проводились нами в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и на конференции в Институте востоковедения Российской Академии наук. Чтобы гарантировать определенный уровень сопоставимости и обобщения, интервью и встречи проводились с применением метода опроса и обсуждения тезисов. В ходе исследования были проведены семьдесят пять интервью с представителями гражданского общества, исламских, научных кругов и государственных учреждений, в ходе которых собеседники отвечали на вопросы и принимали участие в обсуждении в форме интервью и участия в круглых столах. Участники подходили к предмету исследования с постоянной открытостью и признали это попыткой решить сложную проблему.

*Проблема: гражданские методы предупреждения религиозной радикализации или «контрповстанческая» стратегия – что поставлено на карту в Центральной Азии?*

Анализ этой проблемы необходим, чтобы выяснить, в какой степени цели, средства, способы предотвращения и образ действий соотносятся с направляющими их *политически-*

*ми приоритетами.* Цели стратегии ОБСЕ «Противодействие насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму» (НЭРВТ) послужили основой для деятельности по предупреждению религиозной (исламистской) радикализации, экстремизма и терроризма в конкретных условиях Центральной Азии.

В своей стратегии в отношении НЭРВТ ОБСЕ справедливо исходит из того, что «хотя значительная часть работы по борьбе с терроризмом проводится в рамках первого, то есть военно-политического измерения, [...] противодействие терроризму и насильственному экстремизму охватывает все три измерения, в том числе социальные и экономические вопросы, а также права человека и надлежащее управление. Это согласуется со всеми эмпирически обоснованными моделями и теориями радикализации, которые показали, что терроризм возникает не на пустом месте, а на фоне растущего недовольства, разочарования или других ‘способствующих ему условий’»<sup>4</sup>. Однако в данной стратегии акцент делается на военно-политическом измерении безопасности. Он занимает первое место по количеству мероприятий<sup>5</sup>. Последнее также справедливо в отношении Центральной Азии и других мусульманских государств и частей евразийского региона ОБСЕ. Данный выбор средств соотносится с целями защиты людей от террора и предотвращения расширения джихадистских движений, таких как «Исламское государство». Однако он не соответствует реальной религиозной ситуации и политическому порядку в регионе. Главная задача заключается здесь в том, чтобы предупредить превращение салафизма в доминирующее течение в процессе поиска религиозной ориентации – современной или исламистской, – что способствовало бы нарастанию рисков, в том числе связанных с вопросом о власти.

В то же время при выборе профилактических мер должны быть взвешены все варианты. Методы предупреждения, направленные на то, чтобы не допустить превращения

ориентации на салафизм в доминирующую тенденцию, могут быть успешными в долгосрочной перспективе только в том случае, если они будут сосредоточены на устранении причин радикализации, создающих благоприятную почву для деятельности экстремистов и террористов. В своей основе это предполагает устранение социальных, политических и социально-психологических причин радикализации. Но именно эту задачу не удалось адекватно решить в ходе борьбы с террором и реализации «контрповстанческих» стратегий на Большом Ближнем Востоке и в Африке. Полученный в этой области опыт имеет ограниченную значимость для Центральной Азии и мусульманских регионов ОБСЕ.

Применение такого подхода в Центральной Азии нанесло бы ущерб гражданской деятельности по предупреждению радикализации. В отличие от превентивных стратегий, реализовывавшихся на Большом Ближнем Востоке и в Африке, в евразийском регионе ОБСЕ нужно найти развитые социально специфические ресурсы для проведения политики мира. К таким ресурсам относится не только автохтонная ханафитская школа Ислама, но и неоспоримые преимущества пребывания в составе бывшего СССР, которое способствовало значительному прогрессу в таких областях как образование, обеспечение равенства женщин и высокого уровня грамотности.

Верующие мусульмане и исламские активисты в Центральной Азии, как правило, – люди образованные и не полностью антизападно настроенные. Близость к глобальным политическим и экономическим центрам Европы, России и Китая делает Центральную Азию регионом с уникальным потенциалом для сотрудничества в области предупреждения радикализации в гражданской, военно-политической областях и в сфере безопасности, но этот потенциал еще нуждается в развитии и координации.

Комплексный характер данной проблемы будет представлен ниже. Особое внимание будет уделено политическим

особенностям<sup>6</sup> предупреждения радикализации в гражданской сфере. Будут также проанализированы области, в которых необходимо добиться большего прогресса, проблемные аспекты современных стратегий и опасности, которые возникают в процессе их реализации. В статье ставится ряд вопросов, к ответу на которые пока не готовы ни Европа, ни ОБСЕ. В заключении обобщаются выводы и рекомендации относительно целесообразной политики и возможностей для ее проведения, высказанные респондентами в ходе проводившихся интервью.

### *Комплексный характер*

При рассмотрении вопроса о предотвращении радикализации необходимо учитывать особенности социального, политического, социально-экономического, религиозного и исторического контекста Центральной Азии. Вот его центральные детерминанты:

*Первое: почти полная «реисламизация» общества в Центральной Азии<sup>7</sup>. Уже в 2005–2010 годах в возвращении к традиционному исламу в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Центральной Азии в целом стали проявляться новые количественные и качественные характеристики. В количественном плане «реисламизация» приобрела характер массового движения. В Казахстане возвращение этнических казахов к Исламу можно считать завершенным. В Кыргызстане 88% населения исповедуют Ислам. В Таджикистане 7,5 млн мусульман – практически все население<sup>8</sup>.*

Впрочем, в качественном отношении следует признать, что уровень религиозных знаний населения остается поверхностным. Знание исламских текстов слабо, особенно среди молодежи. Во всех проведенных интервью отмечалось, что «вакуум религиозного образования» – пережиток антирелигиозного советского периода – широко распахнул внешним силам двери для деятельности по воспитанию в духе Ислама. В

беседах участники предупреждали, что быстрое возрождение Ислама является в первую очередь следствием спонсируемой извне деятельности. С другой стороны, «возрождение» Ислама, низкий уровень религиозных знаний и некомпетентность светских режимов в активном руководстве этими процессами действительно открывают возможности для внешних исламистских движений.

Пример специфической природы исламского возрождения – индивидуальное отношение «молодых» верующих<sup>9</sup> к «их Исламу». Процесс исламизации начинает формировать новые личностные, культурные и религиозные идентичности, которые академические партнеры оценивают как «освобождение Ислама». Наши собеседники предостерегали от использования «экстремальной» терминологии, которая сводит радикализацию к терроризму и ставит знак равенства между такими понятиями, как «халифат», «салафизм» и терроризм.

Это добавляет глубины поверхностному поиску причин повальной исламизации и подчеркивает едва ли учитываемый в профилактическом дискурсе феномен выраженной индивидуальной чувствительности в постсоветских мусульманских государствах, являющийся неотъемлемой частью процессов строительства независимой государственности. В этих условиях реализация религиозной свободы считается особым благом, а ее ограничение – нарушением прав личности. Не следует также упускать из вида, что связь индивида с религией начинает вытеснять чувство его связи с государством (понимаемым как светское). Из этого следует, что реформирование светской политики в отношении религии – ключ к предотвращению исламистской радикализации и построению демократических отношений между секуляризмом и Исламом.

В целом, всеобъемлющее «возрождение» Ислама можно понимать как особенно значимый прорыв в годы независимости молодых государств Центральной Азии. Это – поворотный момент как для религии, так и для светского государства, который может иметь последствия для будущего политическо-



го устройства и ориентации в этих государствах. Без сомнения, Ислам становится всеобъемлющей религиозной и социальной детерминантой. Это – религия с целостным пониманием Бога и неделимого единства религии и государства. Ее политически активные приверженцы будут в первую очередь требовать, чтобы исламская социальная система пронизывала все сферы жизни. Это меняет систему координат и ориентацию, в которых действуют светские правительства. Их методы решения политических, социальных и религиозных проблем могут рассматриваться через призму соответствия исламским догмам, что ставит светские правительства перед выбором: либо адаптироваться к этой ситуации, либо изолировать себя. Последнее может привести к конфликту.

Всеобъемлющее возрождение Ислама ставит перед ОБСЕ новые вопросы, в частности, в том, что касается реализации ее базовой «антитеррористической философии» в Центральной Азии. Если в до сих пор монолитно светском регионе ОБСЕ появляются острова «незападной» культуры, членам организации придется ответить на новые сложные вопросы: что означает для сообщества, основанного на ценностях ОБСЕ и ее общей нормативной базе тот факт, что Ислам и его структуры, в том числе политический ислам, становятся частью общего пространства ОБСЕ? По мнению Сети аналитических центров и академических институтов ОБСЕ, «крайне необходимо, чтобы ОБСЕ как организация, основанная на нормах, осознала, что общего понимания ее подразумеваемой нормативной основы в принципе больше нет»<sup>10</sup>. Усугубится ли эта ситуация, если ОБСЕ не сможет адаптировать свой подход? Несомненно, пришло время включить вопросы, связанные с Исламом, в диалог с участием ученых и представителей поколения, которое будет определять межгосударственные и межобщественные отношения в следующем десятилетии, начиная с составления карты статус-кво, определения общих интересов и предотвращения конфликта<sup>11</sup>.

Антитеррористическая стратегия ОБСЕ не может игнорировать последствия исламизации. Как и для светских правительств, для авторов НЭРВТ исламизация и Ислам представляют собой реперные точки, относительно которых оценивается успех стратегии. Борьба с джихадистским терроризмом там, где большинство населения составляют мусульмане, не может быть успешной без обращения к мусульманскому большинству и его вовлечения. Один из центральных адресатов НЭРВТ – гражданское общество – опирается в Центральной Азии на мусульманское большинство. Его религиозные ценности – один из важнейших мостов к предотвращению радикализации, они имеют решающее значение для обращения к приверженцам радикальных исламистских взглядов. Это смещает то социально-политическое «равновесие», на котором концептуально базируется НЭРВТ. Данный вывод не относится к светским правительствам, которые упорствуют в своем понимании безопасности и делают ставку на военно-политическое решение проблемы, что сближает их с евразийскими державами, такими как Китай и Российская Федерация, к которым в настоящее время у западных государств ОБСЕ немало претензий. В этих условиях смещение баланса в пользу гражданских методов предупреждения радикализации приобретает решающее значение для евразийских держав.

*Второе: расстановка сил внутри Ислама.* Хотя в Центральной Азии преобладает суннитское направление Ислама в виде ориентированной на поддержание баланса ханафитской школы права<sup>12</sup> и ориентированных на шариат суфийских братств, здесь возрастает активность исламистов, стремящихся к установлению «правления Бога» насильственными или социально-политическими средствами. «По их мнению, дискуссии должны быть сосредоточены не на том или ином изменении в периферийных общественных сферах, а на полной реорганизации общественного порядка, новом укладе, включающем политику в различных сферах, таких как

образование, СМИ, уголовное право и так далее»<sup>13</sup>. В этом плане особенно активны два исламистских направления. Одно из них, к которому можно отнести «ИГ» и «Аль-Каиду», стремится к исламизации и созданию исламского государства насильственными методами. Другое, которое называют «неофундаменталистским», в основном состоит из контролируемых арабами или пакистанцами салафитских движений, таких как «Хизб ут-Тахрир» (Партия исламского освобождения) и движения «Салафийя» и «Джамаат Таблиг»<sup>14</sup>. Они давно действуют в регионе подпольно, но некоторые даже легально как, например, «Джамаат Таблиг» в Казахстане. Они нацелены на «гражданскую» исламизацию общества снизу. Оба направления имеют своих сторонников<sup>15</sup>.

«Неофундаменталистское» движение<sup>16</sup> следует рассматривать как более опасное как в силу его стремления к религиозному доминированию в еще не завершившемся процессе исламизации, так и в силу того обстоятельства, что оно выступает в качестве прямого конкурента светской государственности в Центральной Азии. В краткосрочной перспективе неофундаменталисты извлекают выгоду из «вакуума религиозного образования» и поисков «своего» ислама молодыми мусульманами. К тому же салафиты гибко и индивидуально выстраивают отношения с людьми, семьями и общинами. В дискурсе «салафии» они определяются как «религиозные виртуозы, которые на основе религиозных представлений выстраивают программу работы над собой на протяжении всей жизни с целью достижения самосовершенствования. Перерастание этого подхода в политический «салафизм» ваххабитского толка происходит плавно, так же как и в разновидность «салафизма», апеллирующую к молодежной культуре, которую теперь можно приравнять к быстрой радикализации»<sup>17</sup>.

Религиозным противовесом этим тенденциям в Центральной Азии является автохтонная ханафитская школа суннитского права, которая, однако, находится в состоянии

богословского и духовного застоя. Светские государства не решаются вывести ее из этого состояния и поддержать ее богословов и имамов и тем самым противопоставить крайним исламистским движениям аргументы современного Ислама.

Таким образом, ключевым становится стратегический вопрос о том, что будет доминировать в процессе исламизации: арабо-пакистанский салафизм или центральноазиатский ханафитский мазхаб. Данной проблеме не уделяется должное внимание в стратегии ОБСЕ, а светские власти оказались не способны укрепить свои позиции, выдвинув эффективные религиозные контраргументы против неофундаменталистских движений. Умеренные исламские деятели предлагают свою богословскую поддержку и критикуют бессилие государств, неспособных выдвинуть эффективные аргументы. Эта критика справедлива, так как государства, внимание которых обращено прежде всего на военную сферу и безопасность, фактически контролируют только *периферийные группы* террористов, в то время как их контроль над действующими *в самом центре* общества салафитами ослабевает. Таким образом, широкие слои общества, к которым апеллируют «гражданские» неофундаменталистские радикализаторы, оказываются более или менее «открытым флангом».

*Третье: отношение светских властей к религии и исламизации.* Относительно государственной политики в отношении религии мои кыргызские и казахские собеседники согласились со следующими тезисами:

1. У светских властей нет конструктивного подхода к исламизации обществ. Они не могут идти в ногу ни с массовым «возрождением» Ислама с его быстротой и социальной широтой, ни с вытекающими отсюда изменениями условий, в которых действует государство. Им трудно отойти от традиционного советского светского принципа разделения государства и религии<sup>18</sup>.

2. Государства ищут способы реагирования на исламизацию и радикализацию, но не находят эффективных подходов. Они парализованы страхом перед религией, в особенности перед Исламом, который они считают потенциальным политическим конкурентом. Они дрейфуют между неэффективным правовым регулированием, вмешательством в религиозные дела, ограничением свободы вероисповедания и репрессиями<sup>19</sup>.

3. Правительства в целом определились со стратегией «секьюритизации»<sup>20</sup> Ислама.

Следует подчеркнуть, что из всех глав государств Центральной Азии только бывший президент Кыргызстана Алмазбек Атамбаев, выступая на международной конференции в сентябре 2017 года, рекомендовал установить «демократические отношения государства с рациональными представителями ислама»<sup>21</sup>.

В Таджикистане правительство во главе с Эмомали Рахмоном проводит более репрессивную политику в отношении религии по сравнению с соседними государствами Центральной Азии. Запрещение в 2015 году Партии исламского возрождения Таджикистана (ПИВТ) – партнера властей по соглашению о мире 1997 года, которым была прекращена гражданская война в Таджикистане – серьезная стратегическая ошибка, учитывая необходимость светско-исламского сосуществования и предотвращения терроризма. Уголовное преследование и заключение членов ПИВТ в тюрьму привело к ухудшению внутренней обстановки. Терпимость к этим событиям со стороны ОБСЕ, ЕС и западных государств только сбивает с толка.

Собеседники указывают на следующие ошибки данной политики в отношении религии:

— светское государство устанавливает контроль над обсуждением внутренних вопросов религии, не обладая необходимой богословской компетенцией;

— тем самым светское государство подрывает свои отношения с исламским духовенством, элитой и общинами;

— «секьюритизация» Ислама государством оказалась неэффективной стратегией предупреждения религиозной радикализации, поскольку «молодые» религиозные массы видят врага не в Исламе или его радикальных представителях, а скорее в светском государстве.

В целом можно констатировать, что светские государства далеко не исчерпали имеющийся у них потенциал для нахождения в рамках секуляризма и светских форм правления сбалансированных и основанных на сотрудничестве решений для развития демократических неконфликтных отношений с религиозной сферой. Для этого сегодня уже существует значительное пространство.

*Четвертое: гендерный аспект предупреждения радикализации.* В Центральной Азии женщины и девушки представляют собой группу риска в контексте радикализации, но они могут способствовать и ее предупреждению. Большинство из них ощущают себя частью мусульманского мира, но не обязательно сводят это во всех смыслах к ведению строго религиозного образа жизни. Именно в семьях мусульманские практики сохранялись и в советский период.

В Кыргызстане и Казахстане радикальные исламистские группировки считают девушек и женщин особой целевой группой. Они разрабатывают все более тонкий гендерно-ориентированный подход, используя социальные сети и прямые контакты, а также личные обращения, основываясь на знании обстоятельств и актуальных социальных проблем. В частности, они не без успеха привлекают на свою сторону

одиноким молодых женщин, социально изолированных из-за их статуса, предлагая им вступить в брак с бойцами «Исламского государства». Считается, что отношение к ним как к полноправным борцам за дело исламизма привлекательно также для молодых женщин, стремящихся к активной роли в обществе.

Все меньше женщин и девушек получают образование и профессиональную подготовку. В частности, в сельской местности они не учатся в государственных школах, но ходят в школы Корана. Обязательное образование перестало быть нормой. Тем не менее в университетах все еще учится большое количество женщин. Но это не всегда обусловлено только стремлением к эмансипации через образование. Девушки часто видят в этом возможность избежать ранних принудительных браков и общего давления со стороны членов семьи мужского пола.

Существует несколько женских организаций, то есть НПО, которые занимаются дерадикализацией и предупреждением радикализации, хотя и не только этим. Они работают в основном без соответствующей подготовки в данной области и имеют низкий уровень поддержки со стороны государства. Проекты в значительной степени поддерживаются международными организациями и обычно ограничиваются 1–2 годами. Одна из целей женских исламских организаций – содействие развитию Ислама при строгом противостоянии экстремизму и терроризму<sup>22</sup>.

*Пятое: причины религиозной и исламистской радикализации.* Религиозную радикализацию нельзя объяснить какой-то одной причиной, скорее «исламистское возрождение» вызвано диффузным социально-психологическим состоянием масс, при котором комбинируются различные движущие силы. Это началось с концепции Карла Маркса о религии как «опиуме для народа», «вздохе угнетенного существа, сердца бессердечного мира»<sup>23</sup>, а в последнее время стало толчком к явлению, описанному как «индивидуальные отношения» моло-

дых верующих с «их исламом». Марксисты часто говорят о массовой социальной изоляции и бедности, затрагивающих в основном молодое поколение. Естественно, что такие люди нередко становятся «новыми» мусульманами. О постоянном обнищании свидетельствуют оценки Всемирного банка в 2014 году. Согласно им, бедность в Центральной Азии (домохозяйства с ежедневным потреблением на человека менее 4,30 доллара США) – постоянное бремя для общества после распада СССР<sup>24</sup>. Только в период трансформации в 1990–1999 годах 20 млн человек в Центральной Азии оказались в нищете. В Кыргызстане в 2011 году 70% населения жили менее чем на 4,30 доллара США, а 25% – менее чем на 2,15 доллара. В Таджикистане эти показатели составляли 79% и 31% соответственно. Только в Казахстане уровень абсолютной бедности снизился по сравнению с 2005 годом, когда он составлял 50% населения, хотя в 2014 году 30% все еще считались бедными с доходом не выше 5,40 доллара в день.

Исследование, представленное в ноябре 2015 года во Владикавказе, столице республики Северная Осетия – Алания в составе Российской Федерации, показало, что люди, родившиеся после 1991 года, особенно сильно подвержены влиянию идей «Исламского государства». Они родились и выросли в условиях отсутствия убедительной государственной идеологии, падения уровня образования, распада социальных связей и семей, отсутствия работы, денег, возможностей для социального развития, перспектив и самореализации.

Это объясняет, почему исламистская идеологическая обработка ориентирована на молодежь. Население в государствах Центральной Азии становится все моложе. Ежегодно его численность увеличивается в среднем на 1,7%. 30% населения сейчас моложе 15 лет. Эта острая структурная проблема проявляется в уровне безработицы среди молодежи, который в государствах Центральной Азии (за исключением Казахстана) оценивается более чем в 20%<sup>25</sup>. Четверть населения Казахстана родилась после 1991 года. В Казахстане дети



(до 14 лет) и молодежь (15–29 лет) составляют соответственно 33% и 28% от социально незащищенной части населения, а в Таджикистане эти цифры составляют 73% и 72%<sup>26</sup>. В 2005 году 90% детей в Кыргызстане жили в семьях с потреблением менее 2,5 долларов на человека. В Узбекистане эта доля составляла 80%, а в Таджикистане – 75%<sup>27</sup>. Среди 1,5 млн таджикских трудовых мигрантов 53% в возрасте 15-29 лет<sup>28</sup>, а среди безработных в сельскохозяйственном секторе Таджикистана 83,6% моложе 40 лет<sup>29</sup>. Данное поколение в настоящее время на пике своего развития.

Это привлекает внимание к тому факту, что причины уязвимости для конфликта приобрели транснациональный и трансрегиональный характер. Глубинные причины такой трансрегиональной уязвимости для конфликта следует искать в кризисной ситуации, порожденной совокупностью трех групп факторов: социальных, религиозных и неадекватного управления. Они становятся причиной волнений, ставших постоянным явлением в результате процесса трансформации, и сегодня определяют динамику социально-политического кризиса в Центральной Азии. Из этого следует, что умная контрстратегия исламистов может превратить Ислам из чисто религиозного феномена в транснациональную и трансрегиональную антисекулярную идеологию интеграции.

В наших беседах высказывались ожидания усиления радикализации с возвращением центрально-азиатских боевиков «Исламского государства»<sup>30</sup>. Они могут взять на себя организующую роль в расширении исламистской религиозно-политической программы. Такие опасения были высказаны, в частности, в отношении Ферганской долины и Ошской области Кыргызстана.

### *Промежуточная оценка*

Причины радикализации формируются под влиянием как внутренних, так и внешних факторов. Для предотвращения

радикализации *внутри* страны главный приоритет – решение серьезных проблем в развитии и политических проблем, порождающих социальную неудовлетворенность. Что касается *внешних* факторов, то основной приоритет – пресечение воздействия салафитских исламистов, прежде всего из арабского мира и Пакистана. Их экспансия основана на ожидании того, что еще не завершившийся процесс государственного строительства с его религиозно-политической трансформацией удастся направить в русло формирования исламского государства. Успех данного проекта в евразийском регионе ОБСЕ, а также в Китае и Индии, в сочетании с «большими деньгами» (из Саудовской Аравии) может стать геополитической проблемой величайшего масштаба.

Основные причины радикализации в подавляющем большинстве случаев лежат в субъективной плоскости. Это относится прежде всего к государственным структурам. Следовательно, предупреждение радикализации возможно, но оно в значительной степени зависит от осознания проблем, наличия воли и готовности соответствующих политических субъектов к выстраиванию отношений между государством и религиями, а также к проведению социально-экономических и демократических реформ. Для предупреждения радикализации крайне важно, чтобы светские лидеры обращались к влиятельному духовенству и религиозным деятелям.

Проблемы и последствия внешнего религиозного влияния и иностранного проникновения в Центральную Азию, а также в другие мусульманские регионы ОБСЕ, требуют серьезного международного внимания и сотрудничества, особенно с Российской Федерацией и Китаем. Необходимо также разобраться, является ли ОБСЕ оптимальной платформой для такого взаимодействия. Учитывая транснациональный характер существующих рисков и угроз, их обсуждение в коллективном формате может способствовать укреплению доверия между евразийскими государствами. Следует учитывать, что «исламистскому проникновению» в Центральную Азию до

настоящего времени противодействовали только Российская Федерация и Китай, прежде всего военными средствами.

### *Ключевые направления предупреждения радикализации*

Изучение конкретных потребностей в сфере предупреждения радикализации в Центральной Азии через призму взаимосвязи целей и средств, возможных вариантов политики и определяющих их выбор политических приоритетов позволяет классифицировать требования к политике предупреждения радикализации. В число главных политических приоритетов входят области общих интересов, в которых возможен консенсус, к достижению которого следует стремиться в рамках ОБСЕ.

Во-первых, это – противодействие продвижению внешних исламистских группировок в Центральную Азию с решительным акцентом на гражданские ненасильственные стратегии и возможные действия, основанные на политике укрепления мира в сочетании с политикой безопасности и военной политикой. Во-вторых, сегодня представляется возможным предположить, что большинство государств-участников ОБСЕ будет объединять общая заинтересованность в сохранении безопасности и стабильности в евразийском регионе, стабилизации экономических пространств и сохранении стратегической функции Центральной Азии, Каспийского и Кавказского регионов как моста между Востоком и Западом, а также между Севером и Югом. Можно предположить, что по этим вопросам возможно соглашение с региональными акторами, Российской Федерацией, Китаем и другими соседними государствами, такими как Иран, Турция, Афганистан, Пакистан.

С этой точки зрения гражданские ненасильственные стратегии предупреждения радикализации должны быть разработаны таким образом, чтобы они были как можно более четкими, приемлемыми, прагматичными и практически осуществимыми для как можно большего числа заинтересованных

сторон. Здесь был бы полезен следующий подход. Определение целей такой политики должно исходить из оценки угроз и их характера. Для их определения можно использовать следующие критерии:

а) масштаб опасности в обществе (все общество, конкретные группы, такие как социальные классы, религиозные общины, женщины и девушки, молодежь и так далее);

б) характер причин и их происхождение (объективная или субъективная природа);

в) оценка контролируемости причин радикализации (легко контролируемая; трудно контролируемая или контролируемая в определенных условиях; не контролируемая в настоящее время; в отношении трудноразрешимых противоречий светская и исламская стороны должны согласиться не применять насилие, мирно сосуществовать друг с другом и искать компромиссные решения);

г) оценка и уточнение условий, необходимых для контроля;

д) определение контрольных приоритетов и последовательности действий;

е) определение потенциала как материальных (экономическая, социальная, жилищная политика и так далее), так и нематериальных (обеспечение свободы вероисповедания, религиозного образования, гендерного равенства, правовая сфера, средства массовой информации и так далее) факторов для действий;

ж) административные решения.

Пользуясь данными критериями, с одной стороны, можно выделить угрозы, влияющие на все общество, и их причины, а с другой стороны – контролировать эти угрозы с помощью *гражданских методов предупреждения радикализации, не предполагающих применение силы*, на основе сотрудничества между государством и гражданским обществом.

К примеру:

— *Преодоление социальной поляризации в обществе и ее структурных причин.* Направления деятельности включали бы, к при меру: программы государственной поддержки для социально слабых групп населения; стимулирование общественной деятельности, финансируемой частным сектором с использованием правовых социальных инструментов контроля; экономические реформы.

— *Противодействие религиозно-политической идеологической обработке населения исламистскими силами.* Соответствующие меры могли бы включать: укрепление традиционного для Центральной Азии ханафитского мазхаба, повышение уровня образования с уделением особого внимания религиозному образованию, финансирование и подготовка исламских ученых и богословов в интересах создания противовеса внешней радикализирующей идеологической обработке, создание платформ для академического обмена по религиозным вопросам между Центральной Азией и европейскими партнерами, содействие богословскому обмену между учеными-исламистами в Германии, Казахстане, Кыргызстане и Российской Федерации.

— *Гендерные вопросы в предотвращении радикализации.* Женщины и девушки в религиозной жизни семьи играют роль усиливающего фактора и, следовательно, обладают огромным потенциалом, позволяющим им сыграть роль в предотвращении радикализации.

— *Внедрение мер укрепления доверия.* Необходимо укреплять доверие между государством и его административными органами, такими как полиция, правовые институты и религиозные органы, с одной сторо-

ны, и исламскими общинами, религиозными деятелями и элитами – с другой.

— *Диалоги*. Стороны должны вести диалог как по вопросам, по которым может быть достигнуто согласие, так и по вопросам, по которым в ближайшее время согласия ожидать нельзя. Первая линия диалога служит для формирования платформ для сотрудничества, а вторая – для того чтобы избежать неверной интерпретации сути разногласий<sup>31</sup>.

— *Общественная поддержка*. Правительства могли бы обратиться к научным или другим общественным структурам для обсуждения противоположных нарративов<sup>32</sup>.

— *Сотрудничество*. Стороны должны сотрудничать, где это возможно, по любому вопросу, на любом уровне, будь то государство или общество. Следует избегать движения условий, ограничивающих сотрудничество<sup>33</sup>.

— *Активизация автохтонной ханафитской школы Ислама*. Это может предполагать обучение имамов, признание документов о получении религиозного образования и другие связанные с этим вопросы.

— *Контроль за этническими и территориальными конфликтными ситуациями, которые служат воротами для террористических групп*.

Однако исследования выявили сложные вопросы, которые в значительной степени связаны с трудностями, с которыми сталкиваются светская и исламская стороны при адаптации к процессу исламизации, чего не избежать и в Европе.

*Исламское возрождение – вызов и возможности*

Возрождение Ислама происходит в контексте истории Центральной Азии. Реальное воздействие на этот процесс оказывают память и опыт общества. Если говорить об Исламе, исламизме или «политическом исламе», нужно учитывать, что традиционные механизмы социализации и действий в арабском мире, Азии или Африке принципиально отличаются от таковых в Центральной Азии. Данное различие проявляется в социокультурном характере центральноазиатских обществ и влияет на процесс исламизации в регионе.

Для мусульман Центральной Азии (на сегодня около трех поколений) характерно смешение современных светских ценностей и образа жизни<sup>34</sup>, унаследованных от советских времен, с исламскими социокультурными ценностями и нормами, пережившими этот период. Другие специфические социальные условия включают определенную терпимость в отношении авторитарных моделей лидерства.

Данная «гибридная» социокультурная переходная эпоха от светского либерального образа жизни к Исламу создает в Центральной Азии уникальные условия: миллионы «молодых» мусульман испытывают на себе влияние двух центров притяжения – секуляризма и Ислама. В религиозном плане они выбрали Ислам, но это не означает, что пора развернуть боевые знамена секуляризма. Последнее будет решаться в политической сфере. Искусство политики заключается в наведении мостов между секуляризмом и Исламом и модернизации их взаимоотношений.

Отношение к НЭРВТ и антитеррористическим стратегиям выглядит следующим образом:

*Во-первых*, для изменения расстановки сил в этот «гибридный» религиозный переходный период главным приоритетом является поиск и мобилизация партнеров внутри Ислама. Их можно найти среди национальных и реформаторских исламских сил.

Здесь важно отметить, что такие явления и категории, как исламистские экстремисты и террористы, «не могут быть четко отделены» от других описанных выше весьма дифференцированных форм проявления Ислама. В частности, для целей «профилактики и дерадикализации» оперирование распространенными стереотипами об исламистах, салафитах и «политическом исламе» контрпродуктивны<sup>35</sup>. Это предупреждение особенно актуально при рассмотрении процессов исламизации в Центральной Азии.

*Во-вторых*, демократическое содержание озабоченностей или требований, выражаемых мусульманами, не должно оставаться незамеченным на фоне боевых знамен «политического ислама». Массовое движение в сторону Ислама неизбежно приведет к тому, что круги верующих мусульман будут выступать с религиозных позиций, занимать определенную позицию по вопросам религиозной политики, объединяться в партии или организации и добиваться представительства в парламентах. *Пытаясь бороться с этим*, светские власти вводят конституционный запрет религиозных партий или подвергают остракизму сторонников «политического ислама» как протагонистов Халифата.

В-третьих, необходима дискуссия о содержании понятий, связанных с Исламом<sup>36</sup>. Соотношение демократии и Ислама (и наоборот) требует новых ответов, в том числе на вопрос о том, какую позицию светские власти могут занять в отношении права граждан-мусульман на участие в политической жизни, даже если это участие имеет исламскую окраску. Стоит также задуматься над тем, может ли демократическое давление со стороны верующих изменить традиционные исламские догмы.

### *ОБСЕ и возрождение Ислама в Центральной Азии*

Рабочая программа НЭРВТ не может заменить стратегию взаимодействия ОБСЕ с ее все более исламизирующимся



центрально-азиатским регионом, тем более что предупреждение радикализации и экстремизма уже становится проблемой трансрегионального масштаба, и ОБСЕ здесь оказывается евразийской политической опорой. Вне зависимости от того, насколько необходима НЭРВТ, Центральная Азия важна для ОБСЕ, тем более что регион останется необратимо мусульманским<sup>37</sup>. Строго говоря, такой вызов стоит перед всеми евразийскими государствами-участниками ОБСЕ, даже перед теми из них, которые не проявляют приверженности гражданским методам предупреждения радикализации. Однако им также не следует пренебрегать гражданскими методами предупреждения, так как, согласно результатам нашего анализа, большинство центральных направлений предупреждения радикализации прямо или косвенно представляют собой *гражданские* «исламские вопросы». На одной чаше весов – салафизм, занявший определенное пространство в регионе в виде джихадистского терроризма и продвижения салафитской идеологии среди населения, а на другой – необходимость заполнить вакуум религиозного образования, поддержать автохтонную ханафитскую школу и реформировать религиозную политику, а также укрепить доверие между светской властью и Исламом.

Для решения последней задачи особенно необходимо европейское измерение. Контекст здесь таков: упомянутый выше запрет Партии исламского возрождения Таджикистана убедил исламских политиков Центральной Азии в том, что они не могут добиться ни равноправного места в политическом сообществе<sup>38</sup>, ни религиозной свободы у себя на родине – даже если они проявляют готовность пойти на демократический компромисс со светским правительством или отказываются от использования военных средств. События в Египте (падение Мурси и запрет «Братьев-мусульман») усилили их недоверие<sup>39</sup>. И наоборот, египетские репрессии придали уверенности светским государственным лидерам Таджикистана в решении запретить ПИВТ и посадить в тюрьму ее функционеров. Евро-

па смирилась с этим и, таким образом, упустила из вида свой собственный риск: исламские элиты и общины могут опереться на своих «зарубежных» помощников, если на родине они лишены возможности жить в соответствии со своим пониманием правил Ислама. Такие «помощники» могут прийти именно из исламистского лагеря, что НЭРВТ стремится предотвратить.

Описанные процессы подчеркивают «дилемму недоверия» к Европе, существующую в исламских кругах Центральной Азии. Они не уверены в том, что европейские государства ОБСЕ признают исламские партии, если они придут к власти демократическим путем. Встает также вопрос о том, смогут ли умеренные исламские партии в случае прихода к власти гарантировать стабильность конституционного строя или же более радикальные исламистские силы смогут склонить их к его свержению.

Суть проблемы в том, что НЭРВТ сможет дать реальный долгосрочный эффект только в том случае, если эта программа будет реализовываться в рамках более широкой концепции ОБСЕ, которая определила бы отношение организации к «исламскому фактору» в Евразийском регионе, а также к процессу исламизации в Центральной Азии. Европе следует переосмыслить свою базовую политическую стратегию в отношении Ислама. Недостаточно просто избегать столкновения и конфронтации между различными цивилизациями в Евразии, необходимо добиться сотрудничества между ними и сосуществования.

В таком контексте Европа должна также пересмотреть и дифференцировать свое традиционное восприятие «политического ислама» как исключительно негативного фактора, «проблемного носителя конфликта», ведущего к терроризму. Ключ к достижению этой цели – осознание того, что стабильность в Евразийском регионе может быть гарантирована в будущем только на основе общего понимания, которое признает целостность различных культур, религий и цивилизаций. Это

никоим образом не требует отказа от принципов, но означает, что отношения должны строиться на основе сотрудничества и сосуществования. В этой области Европа располагает богатым историческим опытом, который может быть востребован.

Наконец, самый важный результат нашего анализа состоит в том, что необходимо значительно расширить пространство для мирного применения гражданских методов предупреждения религиозной радикализации и экстремизма, ведущих к терроризму, и это не должно быть просто дополнением или инструментом в рамках военно-политического измерения безопасности. Чтобы привлечь во внимание реальные обстоятельства, связанные с попаданием большинства мусульманского населения Центральной Азии в орбиту влияния салафитских движений и сохранением независимых государств Центральной Азии, необходима всеобъемлющая стратегия, координирующая разделение труда между гражданским предупреждением радикализации в обществе и военно-политическими действиями против террористических угроз там, где это неизбежно и не будет препятствовать успеху гражданских стратегий.

## ***Примечания***

---

<sup>1</sup> Из интервью в Оше, Кыргызстан.

<sup>2</sup> Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the opening of the OSCE Counter-Terrorism Conference «Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that lead to Terrorism», Berlin, 31 May 2016 // German Foreign Ministry. 2016. 31 May. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/160531-bm-osze-antiterror/280936>.

<sup>3</sup> «Civilian Prevention of Radicalization in Central Asia» Project // Centre for OSCE Research (CORE) at the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH. URL: <https://ifsh.de/en/core/central-asia/>. Проект получил финансирование отдела международного сотрудничества по борьбе с терроризмом, наркоторговлей, организованной преступностью и коррупцией Федерального министерства иностранных дел Германии.

<sup>4</sup> Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region. Report by Professor Peter R. Neumann, OSCE Chairperson in Office's Special Representative on Countering Radicalisation and Violent

---

Extremism. – London: International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR), King's College, 2017. P. 41. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/346841>.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Обобщение понимания социальных особенностей см.: Evers F., Klötzer J., Seifert A.C., Somfalvy E. Civilian Prevention of Radicalization in Central Asia. – Hamburg: Centre for OSCE Research (CORE) at the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH. CORE Working Paper 30, 2018. URL: [https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working\\_Papers/CORE\\_WP30\\_en.pdf](https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working_Papers/CORE_WP30_en.pdf).

<sup>7</sup> За последние двадцать лет из 57 млн жителей Центральной Азии 52,8 млн человек, или 92,6% населения (за исключением малочисленных атеистических, национальных и религиозных меньшинств) исповедовали Ислам. Эта группа будет продолжать расти, так как население увеличивается в среднем на 1,7% в год, при этом 30% населения моложе 15 лет. Ислам практически стал основой наций.

<sup>8</sup> См. интервью с бывшим председателем Комитета по делам религии при правительстве Таджикистана Абдурахимом Холиковым: Хасанова М., Таджибаева З. Не стоит создавать стереотипы, что в Таджикистане все запрещено // Азия-плюс. 2011. 11 июля. URL: <http://news.tj/ru/news/ne-stoit-sozdavat-stereotipy-chto-v-tadzhikistane-vse-zapreshcheno>.

<sup>9</sup> Это указывает не на какую-либо конкретную возрастную группу, а на период обретения государствами независимости, в течение которого большинство населения обратилось в исламскую веру.

<sup>10</sup> Zellner W. (ed.) et al. European Security – Challenges at the Societal Level. – Hamburg: OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2016. P. 26. URL: [https://ifsh.de/file-OSCE-Network/documents/European\\_Security-OSCE\\_WEB.pdf](https://ifsh.de/file-OSCE-Network/documents/European_Security-OSCE_WEB.pdf).

<sup>11</sup> Ibid. P. 32. В публикации «ОБСЕ и ислам – шанс на самореализацию?» в Ежегоднике ОБСЕ 2000 года автор утверждал, что ОБСЕ придется столкнуться с последствиями исламского возрождения в Центральной Азии, результаты которого очевидны в контексте трансформации и формирования государств и наций: «ОБСЕ должна быть в силах противостоять вызовам, в том числе в области толерантности, и выработать широкую множественную концепцию себя как „сообщества ценностей“, где отдельные „сообщества ценностей“, будь то мусульманские или какие-либо другие, являются равноправными партнерами и могут не опасаться, что их лишат права голоса и политически сегрегируют. Это укрепило бы кооперативный характер ОБСЕ. Здесь есть шанс понять „исламский фактор“ как ресурс для самореализации и принять его позитивно». См.: Seifert A.C. The OSCE and Islam – A Chance at Self-Fulfilment? // OSCE Yearbook 2000 / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2001. P. 226.

<sup>12</sup> Ханафитскую школу права основал Абу Ханифа (умер в 767 году). Наиболее распространена в Турции, Средней Азии и на индийском субконтиненте. «В дополнение к четырем правовым основаниям, требуемым шафиитской школой (Коран, сунна, иджма и кияс), ханафиты признают две другие юридические практики: рай, или личное мнение их школы с незапамятных времен, и истихсан – предпочтение конкретного решения в зависимости от обстоятельств в отношении общества». См.: Radtke B. Sunni Islam // Islam in the World Today. A Handbook of Politics, Religion, Culture, and Society / W. Ende, U. Steinbach (eds.). – Ithaca, NY, 2010. P. 46.

---

<sup>13</sup> Senghaas D. Zivilisierung wider Willen. – Frankfurt am Main, 1998. P. 192.

<sup>14</sup> «Джамаат Таблиг» («Таблиги Джамаат») отделился от индийского движения деобандитов (по названию города Деобанди) в 1930-е годы и был создан как суннитское движение возрождения, «чтобы напомнить мусульманам об их обязанностях по усердному соблюдению заповедей и запретов ислама». Организация внесла «большой вклад в повторное открытие идеи джихада в 20 веке». Она направляет добровольцев-миссионеров в мусульманские регионы по всему миру. Одним из наиболее влиятельных проповедников был выходец из Центральной Азии Мухаммаджон Хиндустани, который принес в Центральную Азию идеи движения деобандитов. 15 лет он провел в тюрьме в Сибири. См.: Freitag-Wirminghaus R. Russia, the Islamic Republics of the Caucasus, and Central Asia // *Islam in the World Today*. P. 269-296; Ahmed M.D. India // *Islam in the World Today*. P. 310-324.

<sup>15</sup> Третий по численности иностранный контингент боевиков «Исламского государства» в Ираке и Сирии прибыл из центрально-азиатского региона. Сейчас ИГ продолжает преследовать свои цели, базируясь в Афганистане. В состав воинствующего джихадистского крыла входят главным образом боевики арабского происхождения, но есть и ряд уроженцев Центральной Азии, Кавказа и Северо-Западного Китая.

<sup>16</sup> Французский исследователь ислама Оливье Руа проводит различие между исламскими фундаменталистами и неофундалистами: «Фундаментализм, под которым понимается возвращение к «истинным» принципам религии, столь же стар, как и сам ислам. Современная тенденция, называемая неофундаментализмом, объединяет технический модернизм, декulturизацию, отказ от традиционных культур, как мусульманской, так и современной западной, и глобализацию. <...> Такие организации, как „Аль-Каида“ и „Хизб ут-Тахрир“, <...>, – части детерриториализованных исламских сетей, действующих на Западе и на периферии Ближнего Востока. Их происхождение не имеет ничего общего с ближневосточными конфликтами или традиционным религиозным образованием». Интервью с Оливье Руа см.: Columbia University Press, New York. URL: <https://cup.columbia.edu/author-interviews/roy-globalized-islam>.

<sup>17</sup> Schiffauer W. Sicherheitswissen und Deradikalisierung // Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, Handlungsempfehlungen zur Auseinandersetzung mit islamistischem Extremismus und Islamfeindlichkeit. P. 228-229. Таджикский политолог Парвиз Муллоджанов описывает стратегию салафитов в Центральной Азии так: первая фаза – захват культурно-образовательной сферы, вторая – захват сферы духовного управления, третья – вхождение во власть, четвертая – захват власти. Основная опасность проникновения идеологии салафизма в регион заключается даже не в возможном расколе мусульманской общины, а в идеологическом подрыве, трансформации местного ханафитского мазхаба изнутри. Одной из причин успеха салафистской пропаганды в регионе является умелая и хорошо поставленная стратегия работы с властями, государственными органами и чиновниками. В теории, салафизм отрицает любое сотрудничество с светским государством. На практике сегодня упор делается на создании лобби в структурах власти, манипулировании страхом чиновников перед исламизацией общества, проталкивании необходимых указов и решений в отношении конкурирующих с салафитами исламских организаций и обществ. Как только государство предпринимает ограничительные меры в отношении религии или отдельных религиозных авторитетов, салафитские интернет-ресурсы и проповедники используют их в

---

качестве аргументов в антиправительственной пропаганде, обвиняя местные власти в давлении на ислам и неверии. Некоторые правительственные указы и решения, принятые в последние годы в религиозной сфере, выглядят так, как будто их писали под диктовку салафитов или при тесной консультации с ними. См.: Постсоветская Средняя Азия и мусульманский мир: салафизация как инструмент геополитики. // Азия-плюс (Душанбе). 2017. 24 апреля. URL: <https://news.tj/ru/news/centralasia/20170424/postsovetskaya-srednyaya-aziya-i-musulmanskii-mir-salafizatsiya-kak-instrument-geopolitiki>.

<sup>18</sup> Изначальное европейское понимание секуляризма означает отделение церкви от государства, а не разделение государства и религии. Государство не может просто отделиться от религии своего народа. Трудности в отношениях между светским государством и исламом проистекают из целостного понимания веры как религии и того факта, что в исламе нет института церкви.

<sup>19</sup> Таджикистан считается ярким примером ограничения свободы вероисповедания. Там действуют следующие правовые ограничения: детям и подросткам до 18 лет запрещено посещать мечети, родители несут ответственность за соблюдение этого запрета под угрозой значительного штрафа. Женщинам и девочкам также запрещено посещать мечети, им разрешено молиться только в дома. В общественных местах и учебных заведениях запрещено ношение головных платков или другой одежды, которая может быть связана с религией. Не разрешается молиться в общественных местах, в государственных учреждениях, вооруженных силах, полиции, учебных заведениях, компаниях, предприятиях и даже на полях в деревнях. Молитвы разрешены только в мечетях или дома. Отменена свобода выбора проповедника для похорон. Разрешены только официально назначенные имамы.

<sup>20</sup> Согласно «теории секьюритизации», «секьюритизация проблемы происходит, когда определенный объект представляется находящимся под угрозой в процессе секьюритизации». Секьюритизация имеет в основном контрпродуктивные последствия: «Порочный круг развивается, потому что соответствующий шаг одной стороны также приводит к секьюритизации с противоположной стороны». См.: Lenz-Raymann K. *Securitization of Islam: A Vicious Circle, Counter-Terrorism and Freedom of Religion in Central Asia*. – Bielefeld, 2014, P. 252.

<sup>21</sup> Согласно записи, сделанной автором статьи.

<sup>22</sup> Evers F., Klötzer J., Seifert A.C., Somfalvy E. Op. cit. P. 7.

<sup>23</sup> Маркс К. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Собрание сочинений, изд. 2, т. 1. – М.: Политиздат, 1957. URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Marks\\_K%20kriike.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Marks_K%20kriike.pdf).

<sup>24</sup> Определение бедности Всемирным банком: «Уровень дохода на душу населения, необходимый для удовлетворения таких основных потребностей человека, как образование, здравоохранение и доступ к информации, или пороговый уровень, ниже которого люди с низким уровнем дохода в регионе уязвимы для бедности». См.: World Bank. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA0,,contentMDK:20202198~menuPK:435055~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>.

<sup>25</sup> Schmitz A., Wolters A. Revolutionen in Zentralasien? // *Zentralasien Analysen*. 2011. No. 43-44. P. 2.

<sup>26</sup> Beyond Transition. Towards Inclusive Societies. UNDP Regional Human Development Report. – Bratislava: UNDP, Regional Bureau for Europe and CIS, 2011. P. 43. URL: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/Beyond-Transition-Inclusive-Societies.html>.

<sup>27</sup> Ibid. P. 18.

<sup>28</sup> Умаров Х. Кризис в Таджикистане. – Душанбе, 2010. С. 217.

<sup>29</sup> Ibid. С. 218.

<sup>30</sup> Количество боевиков ИГ из Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана на конец 2016 года оценивалось в 3000–4500 человек. Кроме того, есть еще около 5000 человек из других стран СНГ. Русский – третий по распространенности иностранный язык в ИГ.

<sup>31</sup> Zellner W. (ed.) et al. Op. cit. P. 5.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Мусульманские общины Центральной Азии характеризуются терпимостью и открытостью. Это показало всемирное сравнительное исследование мусульман. Для группы стран Центральной Азии в ходе опросов были определены следующие медианные значения: (1) поддержка принятия шариата в качестве официального законодательства в своей стране: 12%; (2) поддержка свободы вероисповедания при условии, что возможности исповедовать свою религию для людей других конфессий оцениваются как очень хорошие: 92%; (3) поддержка политического влияния религиозных лидеров: 28%; (4) согласие с тезисом о том, что нет никакого противоречия между религией и современным обществом: 71%; (5) поддержка права женщин разводиться со своими мужьями: 70%; (6) предоставление женщинам права решать, носить ли паранджу: 73%; (7) согласие среди тех, кто фактически выступает за западное культурное влияние, с тезисом о том, что западная поп-культура наносит моральный вред: 38%; (8) согласие с тезисом о том, что напряженность в отношениях между более и менее религиозными мусульманами представляет серьезную проблему для их страны: 6%. Кроме того, 82% респондентов в Кыргызстане, 85% в Таджикистане и 95% в Казахстане считают теракты смертников неоправданными. См.: The World's Muslims: Religion, Politics and Society. – Washington: Pew Research Centre, 30 April 2013. URL: <http://www.pewforum.org/2013/04/30/the-worlds-muslims-religion-politics-society-overview>. В данном исследовании в группу стран Центральной Азии были включены Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Турция и Узбекистан. В Узбекистане не проводились опросы о целесообразности придания законам шариата официального статуса, политического влияния религиозных лидеров, оправданности терактов смертников.

<sup>35</sup> Schiffauer W. Op. cit. P. 236.

<sup>36</sup> Шиффауэр критикует «картографический подход, который исходит из политического требования симметричного отношения к экстремистам». Это означает, что одни и те же основные категории должны использоваться для очень разных явлений. Шиффауэр указывает, что такое искажение «по отношению к симметричной трактовке исламизма еще более проблематично. [ ... ] Мы недостаточно понимаем исламизм, если определяем его как «политическую идеологию», – это не говорит нам ни о том, что движет им, ни о его внутренних противоречиях и логике развития. Вместо этого маркировка его как «политической

---

идеологии”, по-видимому, возникла из политической необходимости применять симметричный подход. [...] Исламисты представляются как те, кто “использует” религиозные чувства и “злоупотребляет” ими. Поэтому факты действительных нарушений прав верующих не учитываются и не рассматриваются как повод для политических действий». Schiffauer W. *Op. cit.* P. 231.

<sup>37</sup> В этом контексте ОБСЕ следует отметить, что ее самооценка как обеспечивающей общие Евразийские политические рамки уже не является неоспоримой. С появлением государственных альянсов на Востоке возникли серьезные евразийские политические конкуренты западных государств, ОБСЕ и ЕС. В состав Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) или Евразийского экономического союза (ЕАЭС) входят и другие мусульманские страны, помимо центрально-азиатских. Они намного прагматичнее подходят к исламскому вопросу, чем ОБСЕ и ЕС.

<sup>38</sup> Под «политическим сообществом» понимаются «члены политической системы и их базовая система ценностей». См.: Pickel S., Pickel G. *Politische Kultur- und Demokratieforschung*. – Wiesbaden, 2006. P. 79.

<sup>39</sup> Мы встречались с собеседниками, открыто выражавшими исламские взгляды, но получали и отказы из-за «бесполезности» встреч с представителями Запада.





## **Взаимодействие полиции с общинами: ключевой элемент усилий ОБСЕ по наращиванию потенциала в борьбе с преступностью**

*Введение: мандаты ОБСЕ и основные принципы деятельности общинной полиции*

За последние 19 лет содействие общинной полиции стало одним из основных направлений деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими функциями. Важность работы на уровне общин была подчеркнута в нескольких решениях и планах действий Совета министров ОБСЕ, в том числе в *Решении № 9 Бухарестской встречи Совета министров 2001 года о деятельности, связанной с полицейскими функциями*<sup>1</sup>, и в *Стратегической концепции ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями*<sup>2</sup>, принятой государствами-участниками ОБСЕ в 2012 году.

Основной предпосылкой подхода ОБСЕ к полицейской деятельности на уровне общин является необходимость повысить уровень вовлеченности общества в обеспечение безопасности и общественного порядка, а также в решение проблем преступности в общинах, поскольку эта задача не может быть решена силами одной лишь полиции. Для установления таких партнерских отношений полиция должна быть в большей мере интегрирована в общество. Она должна укрепить свою легитимность посредством осуществления полицейской деятельности на основе согласованных действий и повышения качества услуг, которые она оказывает обществу.

Основные стратегические направления претворения этих принципов в жизнь включают:

- создание фиксированных географических районов, постоянно закрепленных за назначенными сотрудниками полиции;
- обеспечение легкой узнаваемости и доступности сотрудников полиции и полицейских участков для населения;
- переориентацию патрульной службы на работу, не связанную с оперативной деятельностью;
- введение упреждающего подхода к решению проблем;
- вовлечение в процесс местных жителей;
- участие в процессе всех заинтересованных государственных организаций и ведомств.

Организационные изменения, необходимые для реализации концепции работы полиции с населением по месту жительства, касаются вопросов управления и изменения внутренних структур полиции и других государственных учреждений. Один из важнейших элементов этих изменений – разработка конкретных должностных инструкций и оперативных руководств, четко определяющих задачи и обязанности должностных лиц, которые должны устанавливать и поддерживать тесные партнерские отношения с гражданами для решения проблем. Эти правила должны также служить основой для оценки деятельности сотрудников полиции.

Другой важный аспект этих организационных изменений – делегирование части полномочий по принятию решений полицейским, непосредственно работающим с населением, без чего они не смогут эффективно решать местные проблемы. Кроме того, этим сотрудникам необходимо предоставить финансовые ресурсы для осуществления инициатив в области предупреждения преступности и решения проблем на местах.

Основные изменения в структуре и стиле руководства, выходящие за рамки непосредственно полицейской организации, должны быть сосредоточены на ознакомлении других государственных ведомств с их ролью в реализации подхода, основанного на решении проблем, и создании формальных структур для успешного сотрудничества на основе принципа разделения труда, взаимопомощи и создания условий для эффективного взаимодействия в деле использования общественных ресурсов.

### *Разработка инструктивных материалов*

В 2007 году Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности секретариата ОБСЕ приступил к разработке технических руководств, касающихся деятельности полиции на уровне общин, в целях оказания содействия исполнительным структурам ОБСЕ в осуществлении согласованного подхода к внедрению концепции такой деятельности.

В руководстве «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом»<sup>3</sup> содержится обзор основных принципов деятельности общинной полиции и анализ различных мер по осуществлению этих принципов на практике, потенциальных проблем и путей их решения. В руководстве также представлены различные конкретные мероприятия по охране общественного порядка и требования к успешному и устойчивому партнерству полиции и общества.

Учитывая разнообразие региона ОБСЕ и многонациональный характер многих ее государств-участников, руководство исходит из необходимости гибкого применения изложенных в нем принципов в зависимости от национальных, региональных, политических и культурных условий, и предлагает разработчикам политики и практикам различные пути решения конкретных вопросов полицейской деятельности в общинах с учетом специфики конкретных стран.

Основываясь на этом руководстве и продолжая прорабатывать проблемы полицейской деятельности в многонациональных обществах, которые можно более эффективно решить на основе «общинного» подхода, в 2013 году Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) совместно опубликовали руководство *«Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры надлежащей практики»*<sup>4</sup>.

В руководстве содержится подборка примеров надлежащей практики в области улучшения отношений между полицией и общинами рома и синти с общей целью борьбы с дискриминацией и расовым насилием и обеспечения того, чтобы рома и синти могли играть полноценную роль в обществе как его полноправные члены. Это помогает государствам-участникам в выполнении их обязательств в рамках Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ.

В целях практической реализации этих руководств Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности и БДИПЧ оказывают поддержку полевым операциям ОБСЕ и государствам-участникам в организации семинаров по повышению осведомленности, разработке учебных материалов и проведении учебных мероприятий для сотрудников полиции, других государственных учреждений и ведомств, членов общин и организаций гражданского общества. Кроме того, группа оказывает содействие полевым операциям, проводя оценку их программ полицейской деятельности на уровне общин в целях выявления проблем и недостатков, а также разработки стратегий и мероприятий по решению этих проблем.

На основе этих оценок в следующем разделе приводится краткий обзор программ поддержки общинной полиции полевыми операциями ОБСЕ, рассматривается ряд проблем и извлеченных уроков в отношении осуществления этих программ.

## *Программы и проекты по поддержке общинной полиции*

ОБСЕ сформулировала концепцию общинной полицейской деятельности в конце 1990-х годов в контексте деятельности ее миссий по постконфликтному восстановлению после кровопролитных межэтнических конфликтов в бывшей Югославии. Общинная полиция была предложена в качестве инструмента укрепления взаимопонимания, чтобы установить или восстановить доверие между различными этническими общинами, а также между полицией и обществом, в частности, этническими меньшинствами. «Общинный» подход к полицейской деятельности был дополнен формированием многоэтнических полицейских служб в целях содействия укреплению доверия между меньшинствами и полицией и для того, чтобы полиция могла общаться с представителями меньшинств на их языках.

Позднее введение общинной полиции стало ключевым элементом общей полицейской реформы почти во всех государствах Восточной Европы, Юго-Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии, принимавших на своей территории полевые операции ОБСЕ. Здесь основное внимание уделялось повышению эффективности полицейской деятельности в борьбе с преступностью на основе расширения доступа общественности к полиции, улучшения реагирования последней на потребности общин и усиления ее подотчетности обществу, что способствовало улучшению взаимного сотрудничества. Деятельность в рамках программы включала оказание содействия принимающим государствам, например, в разработке стратегий и планов действий общинной полиции, правовых положений, во внесении организационных изменений, включая создание подразделений общинной полиции и соответствующих должностей, в разработке учебных программ и подготовке национальных инструкторов, в организации базовой, углубленной и непрерывной подготовки, создании экспе-

риментальных полицейских информационных пунктов, техническом оснащении офисов и транспортных средств, организации форумов для диалога между полицией и обществом, осуществлении различных инициатив в области общественной безопасности, оценке проектов, а также в регулярном проведении опросов общественного мнения и организации обмена опытом и надлежащей практикой на национальном и региональном уровнях.

Благодаря позитивным результатам деятельности ОБСЕ в области укрепления доверия в постконфликтных ситуациях концепция общинной полиции была вновь востребована в 2010 году после ожесточенного межнационального конфликта в Кыргызстане. «Инициатива по обеспечению общественной безопасности в Кыргызстане» стала крупнейшим за всю историю проектом ОБСЕ в области общинной полиции. В период с 2011 по 2015 год количество международных советников по работе общинной полиции на 13 объектах проекта в бывших кризисных районах доходило до 28 человек.

В 2017 году 9 из 14 полевых операций осуществляли программы и проекты в сфере общинной полиции. Почти треть всех мероприятий в области полицейской деятельности, осуществляемых исполнительными структурами ОБСЕ, была посвящена укреплению и консолидации проектов налаживания партнерских отношений между полицией и обществом, особенно в Юго-Восточной Европе.

Один из ключевых элементов всех программ и проектов в области полицейской деятельности на уровне общин, способствующий более эффективной интеграции полиции в жизнь общества и повышению качества ее услуг населению, – создание и руководство форумами для диалога полиции и общественности на местном, муниципальном или региональном уровнях. Хотя в разных странах у этих форумов разные названия – общинные консультативные группы (Сербия), гражданские консультативные группы (Армения и Бывшая югославская Республика Македония), общинные инициатив-

ные группы по обеспечению безопасности, местные комитеты общественной безопасности (Косово)<sup>5</sup>, районные центры по предупреждению преступности (Кыргызстан), а также муниципальные советы безопасности (Сербия), муниципальные советы общественной безопасности (Косово) или рабочие группы по общественной безопасности (Кыргызстан) на муниципальном уровне, – их роли, обязанности и состав в различных регионах ОБСЕ следуют общей схеме.

Такие форумы представляют собой наиболее структурированные институты для поддержания двустороннего диалога и активного участия общественности в решении проблем. В их состав обычно входят представители полиции, местных административных органов, социальных, медицинских и экологических служб, образовательных и религиозных учреждений и организаций, деловых ассоциаций и, конечно же, широких слоев общества, проживающих и работающих в конкретных районах или муниципальных образованиях.

В рамках форумов представители государственного сектора и общин имеют возможность совместно выявлять проблемы и обсуждать пути их решения. Чаще всего речь идет о таких проблемах как безопасность дорожного движения, распространение наркотиков и насилие в школах, вандализм, экологические проблемы, разбой, насилие в семье, а также проблемы улучшения отношений между различными этническими группами.

### *Проблемы и опыт внедрения общинной полиции*

В ходе реализации большинства программ ОБСЕ по охране общественного порядка были сформированы правовые основы, приняты национальные стратегии деятельности общинной полиции и разработаны планы действий по осуществлению этих стратегий.

Однако зачастую этот процесс растягивается на много лет, а министерства внутренних дел нередко не выделяют в



годовом бюджете необходимые средства для реализации стратегий и планов действий, что создает еще одну проблему. Поэтому ОБСЕ часто приходилось искать финансирование для осуществления стратегий и планов действий. Однако зависимость от финансовой поддержки со стороны ОБСЕ является показателем того, насколько трудно поддерживать достижения программ.

Были осуществлены структурные изменения, такие как создание общинных полицейских подразделений и создание должностей общинных полицейских, иногда называемых «контактными сотрудниками», «местными инспекторами» или «инспекторами по предупреждению». Однако конкретные должностные инструкции для сотрудников общинной полиции разрабатывались не всегда, и назначенным на соответствующие должности полицейским приходилось решать задачи по взаимодействию с общественностью в дополнение к их обычной работе в качестве патрульных. В результате им нередко приходилось налаживать партнерские отношения с общественностью в нерабочее время. Разумеется, это часто отрицательно сказывалось на мотивации и результатах работы сотрудников общинной полиции.

Персонал проектов ОБСЕ также регулярно отмечал, что сотрудников общинной полиции, в течение многих месяцев устанавливавших доверительные отношения со своими общинами, внезапно переводили в другие полицейские подразделения, а новым сотрудникам общинной полиции приходилось устанавливать отношения с общинами с нуля.

Благодаря интенсивным программам ОБСЕ по обучению сотрудников всех уровней полицейской иерархии у большинства из них сформировалось общее понимание концепции деятельности общинной полиции. Однако некоторые подразделения, такие как уголовная или дорожная полиция, не всегда усваивали ее смысл и взаимосвязь их работы с деятельностью на уровне общин.

Отсутствие понимания концепции и чувства сопричастности отмечалось и в отношении других государственных органов, таких как местные администрации, органы здравоохранения и социального обеспечения. Это зачастую проявлялось в том, что местные власти не выделяли ресурсы, необходимые для создания служебных помещений для организации общественных форумов, или финансирование на цели реализации инициатив, направленных на поиск решений местных проблем.

Местные общины и организации гражданского общества обычно принимали концепцию партнерских отношений с полицией, когда замечали, что проведение форумов способствует укреплению доверия между полицией и общественностью, а также и между различными общинами. Такая же реакция наблюдалась в тех случаях, когда успешное внедрение ориентированного на решение проблем и предупреждение преступлений подхода давало ощутимый эффект в плане повышения уровня безопасности и защищенности и в целом условий жизни в соответствующих районах и муниципалитетах.

Вместе с тем, иногда по различным причинам вовлечение общественности в эту деятельность является непростой задачей. Общины могут неохотно сотрудничать с полицией по следующим причинам:

- предыдущий негативный опыт взаимодействия с полицией, связанный с жестоким обращением или непредоставлением услуг или защиты;
- боязнь мести со стороны преступников или членов сообщества, которые могут посчитать активных участников форумов сотрудниками полиции;
- местные общественные структуры и традиции, не готовые к собраниям такого рода;
- идеологические барьеры для сотрудничества с полицией со стороны определенных слоев общества;

– тот простой факт, что члены сообщества не видят непосредственной личной выгоды в добровольном участии.

Так как большинство местных форумов диалога полиции и общественности основаны на энтузиазме и добровольном участии их членов, крайне важно, чтобы они видели, что работа форумов ведет к заметному улучшению ситуации в области безопасности. В противном случае их энтузиазм и интерес к работе форумов быстро исчезнут, и форумы прекратят функционировать. Проекты ОБСЕ по поддержке общинной полиции иногда сталкиваются с ситуациями, когда в общинах возникает ощущение, что полиция не несет перед ними ответственности за осуществление согласованных мероприятий или не признает своей обязанности отчитываться перед общественностью о результатах реализации некоторых инициатив. Естественно, такое поведение полиции подрывает мотивацию членов общин, и они в итоге утрачивают интерес к дальнейшему участию в работе форумов.

Зачастую добровольное участие членов общин затрудняется просто тем, что у них нет денег для оплаты регулярных поездок из дома на собрания, особенно если они живут в отдаленных районах. Возмещение транспортных расходов нередко оказывается проблемой, и простое решение ее до сих пор не найдено.

Другая проблема заключается в том, что форумы диалога полиции и общества порой собираются только в том случае, если они организованы должностными лицами, такими как представители полиции или местной власти. Поэтому общественные форумы должны возглавлять люди, пользующиеся широким уважением. В идеале они должны не только быть приемлемы для всех групп общества, но и иметь высокую мотивацию для того, чтобы добровольно взять на себя эту миссию.

Чем разнороднее состав общественных форумов, тем труднее задача их председателей. Разные группы населения порой придерживаются различных взглядов, ценностей. И них разные опыт, потребности, и они выдвигают разные требования к полиции и другим государственным учреждениям. Расхождения в интересах возникают не только между общинами, но и внутри общин или между отдельными лицами. Все это отвлекает форумы от поиска решений. Наиболее склонные к громким заявлениям группы иногда стараются использовать форумы в своих целях. В таких случаях у председателей должна быть возможность не допустить принятия решений простым большинством голосов, игнорируя мнение меньшинства. В противном случае менее активные группы могут отступить и обвинить полицию в дискриминации и слишком тесных отношениях с другими группами общества. Чтобы избежать такого развития событий, ОБСЕ всячески поощряет чувство общей ответственности, необходимости поиска компромиссов и соблюдения прав всех.

Еще один важный извлеченный урок заключается в том, что для наиболее эффективного и действенного использования общественных форумов их члены должны быть готовы к такой работе. Это предполагает проведение практикумов и других учебных мероприятий по укреплению потенциала. Такие мероприятия дают участникам возможность развить свои навыки по выявлению проблем, определению приоритетов и подготовке проектных предложений, а также по реализации и оценке проектов. Расширение прав и возможностей общест-венности также означает, что полиция соглашается на двусторонний диалог на равноправной основе, основанный на общих знаниях и равных правах на участие в принятии решений и определении приоритетов.

Кроме того, в связи с частой сменой сотрудников полиции, представителей муниципалитетов и членов общин на этих форумах постоянно ощущается необходимость в постоянной работе по укреплению потенциала общинных полицей-

ских структур в рамках полицейских организаций и структур партнерства между полицией и общественностью.

Поэтому ОБСЕ оказывает постоянное содействие институционализации таких структур, обеспечивая подготовку и наставничество или поощряя проведение мероприятий по наращиванию потенциала на местном уровне путем расширения возможностей существующих структур.

### *Положительные результаты программ и проектов в области поддержки общинной полиции*

Несмотря на вышеупомянутые проблемы, с которыми сталкиваются программы и проекты ОБСЕ в области поддержки общинной полиции, многие из них дали положительные результаты.

Во всех проектах, в рамках которых были созданы форумы диалога, отношения между полицией и общинами заметно улучшились.

Полиция стала гораздо более доступной для общественности, она получила возможность информировать общественность о своей роли, целях, деятельности и потребностях, а также узнала о потребностях и проблемах обеспечения безопасности общин, которым она должна служить.

Во многих случаях полиция повысила осведомленность общественности по некоторым вопросам безопасности, таким как злоупотребление наркотиками, издевательства в школах, безопасность дорожного движения и насилие в семье, и инициировала многочисленные мероприятия по предупреждению преступности и повышению безопасности.

Опираясь на возросшее взаимное доверие, полиция также получает от общественности больше информации, необходимой для предупреждения и раскрытия преступлений.

Такое тесное взаимодействие с общественностью и создание форумов диалога зачастую облегчало встречи представителей различных этнических групп, которые обычно избегали контактов друг с другом из-за отсутствия доверия, разрушенного прежними межэтническими конфликтами. Выявление их общих потребностей в области безопасности и совместные действия по решению этих вопросов привели к заметному улучшению положения в области безопасности и защиты этнических общин, в том числе меньшинств, а также маргинальных и уязвимых групп.

Все полевые операции также отметили, что улучшение отношений между полицией и обществом в районах реализации экспериментальных проектов способствовало тому, что муниципальные и полицейские органы других округов и регионов принимающих стран проявили заинтересованность в осуществлении общинной полицейской деятельности в их зонах ответственности.

### *Общинная полиция как инструмент борьбы с серьезной и организованной преступностью*

Основываясь на положительном опыте вовлечения общин в местные инициативы по предупреждению преступности, в последние годы ОБСЕ также внедрила ориентированный на общины подход к борьбе с организованной преступностью, в том числе с торговлей людьми, а также к борьбе с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму.

В новой инициативе ОБСЕ по продвижению концепции оперативной полицейской деятельности признается ключевая роль общинной полиции в сборе и обработке связанной с преступностью информации от общин, имеющей отношение к эффективному предупреждению и выявлению преступности.

В дальнейших разделах рассматриваются эти новые тенденции.

## *Общинная полиция как инструмент борьбы с торговлей людьми*

План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми предлагает государствам-участникам разработать программы взаимодействия полиции с местным населением: «повышать уровень доверия между полицией и населением с тем чтобы, в частности, способствовать получению информации, касающейся торговли людьми, и стимулировать у потерпевших желание заявлять о преступлениях»<sup>6</sup>. В соответствии с этим Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности в тесном сотрудничестве с Бюро специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми подготовил руководство *«Торговля людьми: идентификация потенциальных и предполагаемых жертв. Подход полиции, использующей концепцию сотрудничества с населением по месту жительства»*<sup>7</sup>.

Это руководство дает сотрудникам полиции четкие указания по выявлению лиц, ставших жертвами торговли людьми, и, в частности, вводит набор показателей, с помощью которых выявляются потенциальные и предполагаемые жертвы. Основное внимание в нем уделяется выявлению жертв среди детей на этапе, предшествующем активной фазе преступления, то есть вербовке и передаче. Руководство рекомендует также шире использовать в борьбе с торговлей людьми сотрудничество между правоохранительными органами, государственными учреждениями и гражданским обществом.

Для практического применения передовой практики, описанной в руководстве, Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности также подготовил *«Справочное руководство ОБСЕ по обучению полиции: торговля людьми»*<sup>8</sup>. Оно содержит минимальный набор стандартов для подготовки сотрудников правоохранительных органов в государствах-участниках ОБСЕ и партнерах по сотрудничеству и направле-

но на укрепление потенциала правоохранительных органов в области предупреждения торговли людьми и борьбы с ней, а также на содействие выявлению новых тенденций и новых форм торговли людьми. В руководстве представлены тематические исследования, иллюстрирующие передовую практику расследования дел о торговле людьми и выявления жертв.

Начиная с 2017 года ОБСЕ организовала ряд учебных мероприятий по борьбе с торговлей людьми на миграционных маршрутах, где около 200 сотрудников правоохранительных органов, прокуроров, инспекторов труда, адвокатов, финансовых следователей, поставщиков социальных услуг и журналистов из 51 государства-участника ОБСЕ и партнеров по сотрудничеству имели возможность расширить свои знания о совместной борьбе с торговлей людьми.

*Общинная полиция как инструмент противодействия насильственному экстремизму и радикализации, ведущих к терроризму*

Работа общинной полиции также стала одним из ключевых направлений деятельности по разработке и осуществлению контртеррористической политики. Это нашло отражение в ряде решений Совета министров и Постоянного совета ОБСЕ, в том числе в принятой в декабре 2012 года *Консолидированной концептуальной базе ОБСЕ для борьбы с терроризмом*<sup>9</sup>, а также в принятой в декабре 2015 года *Декларации министров о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействию им*<sup>10</sup>.

Этот подход основан на том понимании, что терроризм, насильственный экстремизм и радикализация, ведущие к терроризму, представляют собой угрозы для безопасности общества, а не только государства. Общественность также является заинтересованной стороной и партнером в борьбе с терро-



ризмом, а не просто пассивным объектом правоохранительной деятельности<sup>11</sup>.

Как и концепция общинной полиции, противодействие насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму, требует многостороннего и скоординированного подхода, охватывающего широкий круг государственных органов за рамками секторов безопасности и уголовного правосудия.

Политика и программы, направленные на налаживание контактов и укрепление доверия с местными общинами, включая предприятия, религиозные общины, молодежные и женские группы или культурные центры, могут помочь в предупреждении и решении проблемы насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму.

Однако участие общественности в борьбе с насильственным экстремизмом и радикализацией должно основываться на налаженных отношениях между полицией и обществом и на поддержке со стороны общества. Поддержка со стороны общества не гарантирована сама по себе, ее необходимо завоевать. Доверительные отношения между полицией и различными слоями общества должны быть установлены задолго до того, как можно будет совместными усилиями решать такие деликатные вопросы как проблема насильственного экстремизма и радикализации. Может потребоваться немало времени и усилий полиции, чтобы добиться доверия общества или восстановить его, разъяснить цели взаимодействия с полицией и представить доказательства ощутимых выгод такого взаимодействия для общества. Это лучше всего достигается путем привлечения общественности к решению волнующих ее более широких вопросов безопасности, причем не обязательно в связи с предотвращением терроризма. Там, где полицейские установили доверительные и здоровые каналы связи со своими местными общинами, это может стать самой сильной или даже единственной возможностью для правоохранительных органов получать информацию, которой рас-

полагает общественность, и выявлять движущие факторы террористической радикализации – тех, кто разжигает радикальные настроения и подстрекает других к насилию, а также тех, кто может быть уязвим для радикализации.

Легче всего установить доверие там, где у полиции и общества есть общее понимание того, что цель полиции и партнерских учреждений в борьбе с насильственным экстремизмом и радикализацией заключается в первую очередь в защите уязвимой части населения от радикализирующих влияний. Опасения того, что полиция может шпионить за общинами и действовать против них, могут быть в значительной степени развеяны, если борьба с экстремизмом и радикализацией объясняется и понимается в контексте защиты общин<sup>12</sup>.

В целях оказания поддержки государствам-участникам в эффективном применении концепции общинной полиции антитеррористическое подразделение Департамента ОБСЕ по транснациональным угрозам и Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности совместно с БДИПЧ разработали руководство *«Предупреждение терроризма и противодействие насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму: подход на основе взаимодействия полиции с общинами»*. Цель руководства – дать рекомендации, основанные на международном опыте и соответствующие обязательствам ОБСЕ в области борьбы с терроризмом и защиты прав человека, о том, как использовать общинную полицию в рамках эффективного правозащитного, учитывающего гендерные аспекты междисциплинарного подхода к борьбе с терроризмом<sup>13</sup>.

Руководство по противодействию экстремизму и радикализации предназначено в первую очередь для политиков и старшего звена полиции. Однако оно также может быть полезным ресурсом для членов гражданского общества, проявляющих интерес к этим вопросам.

Оно может служить общим ориентиром для содействия взаимопониманию и доверию, а также для содействия диалогу между полицией и представителями общественности по следующим вопросам:

- угроза терроризма, насильственного экстремизма и радикализации;
- права человека и основные свободы, стоящие на кону в деле предотвращения терроризма;
- потенциальная роль общин в предотвращении терроризма;
- способы, с помощью которых полиция и общественность могут эффективно подходить к вопросам ответственности, участия и сотрудничества в предотвращении терроризма.

В руководстве также содержатся практические рекомендации по внедрению подхода, основанного на взаимодействии полиции с обществом, в борьбе с экстремизмом и радикализацией, например:

- транспарентность и подотчетность полицейских операций;
- постановка задач и подготовка сотрудников местной полиции;
- связь и обмен информацией;
- взаимодействие с конкретными группами общества, в том числе с молодежью, женщинами, религиозными группами и меньшинствами;
- механизмы межведомственной координации и перенаправления вопросов;
- оценка результатов.

В дополнение к подборке примеров передовой практики в руководстве также отражены ограничения и риски, связан-

ные с применением подхода, основанного на взаимодействии полиции с обществом при решении проблем экстремизма и радикализации. Ожидания разработчиков политики и руководителей полиции в отношении результатов, которые может дать полицейская деятельность на уровне общин, должны быть реалистичны. Общинная полиция не может работать как самостоятельный инструмент для предотвращения терроризма и борьбы с экстремизмом и радикализацией. Она должна быть встроена во всеобъемлющую, последовательную и отвечающую требованиям соблюдения прав человека стратегию борьбы с терроризмом во всех его формах и проявлениях и устранения способствующих ему условий.

В руководстве подчеркивается исходная позиция ОБСЕ: общинная полиция не занимается и не должна заниматься целенаправленным сбором данных для борьбы с терроризмом. Ее первоочередная цель – обеспечение потребностей общин. «Разведывательная» функция может появиться только как побочный продукт эффективной работы полиции с общинами, если у населения сформируется доверие к ней.

Использование возможностей общинной полиции для предотвращения терроризма и борьбы с ним должно быть тщательно спланировано и подготовлено, чтобы не подорвать сами принципы работы общинной полиции, общественное доверие и поддержку, которые она стремится создать. Поэтому в руководстве подчеркнуто, в частности, что полиции необходимо:

- внедрять международные стандарты в области прав человека на всех уровнях и повышать ответственность за действия полиции по борьбе с терроризмом в целях повышения транспарентности и недопущения таких нарушений прав человека, как сбор компрометирующей человека информации;
- обеспечивать четкое разграничение между контртеррористическими операциями и работой общин-

ной полиции, а также эффективную координацию между этими направлениями деятельности;

— быть готовой к своевременному и адекватному общению с общественностью и средствами массовой информации в случае проведения контртеррористических операций или совершения террористических актов;

— разъяснять политику и стандартные оперативные процедуры при участии сотрудников общинной полиции в действиях по предотвращению терроризма и борьбе с ним, в том числе протоколы обмена информацией, регистрации и отчетности;

— обеспечить надлежащую подготовку сотрудников местной полиции по вопросам их предполагаемой роли в предупреждении терроризма и борьбе с экстремизмом и радикализацией;

— устанавливать регулярную активную двустороннюю связь с общественностью по вопросам угрозы терроризма – не преувеличивая и не преуменьшая ее — и роли полиции и общественности в борьбе с терроризмом;

— обеспечивать управление регулярным, транспарентным и инклюзивным двусторонним взаимодействием полиции с общинами и конкретными группами;

— выстраивать свою деятельность по связям с общественностью и ее вовлечению в работу на основе точного понимания специфики различных групп общества, в том числе внутренней динамики, проблем, связанных с терроризмом и контртеррористической деятельностью, а также отношения к полиции. Этот индивидуальный подход должен также основываться на данных, собранных специализированными контртеррористическими подразделениями<sup>14</sup>.

После публикации руководства в 2014 году Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности организовал ряд национальных семинаров по вопросам взаимодействия полиции с общинами в целях противодействия экстремизму и радикализации в государствах-участниках ОБСЕ с участием международных и национальных экспертов, представляющих как государственные органы, так и гражданское общество, для обсуждения угрозы экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и описанной в руководстве передовой практики в решении этой проблемы.

К 2018 году семь полевых операций ОБСЕ уже использовали руководство в качестве справочного документа в своих собственных проектах организации работы общинной полиции по предотвращению экстремизма и радикализации и противодействию им. Все они направлены, в частности, на совершенствование полицейских инициатив по вовлечению определенных групп населения, включая молодежь, женщин и религиозных лидеров.

В целях дальнейшего укрепления согласованного подхода ОБСЕ к применению деятельности общинной полиции в борьбе с экстремизмом и радикализацией в 2018 году Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности в сотрудничестве с антитеррористическим подразделением Департамента ОБСЕ по транснациональным угрозам и БДИПЧ опубликовал руководство по подготовке полицейского персонала и начал проводить подготовку полицейских в сотрудничестве с полевыми миссиями, в которых используются передовые методы, описанные в руководстве по противодействию экстремизму и радикализации.

*Работа общинной полиции как ключевой элемент полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации*

В 2016 году ОБСЕ предложила концепцию полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации как современную модель упреждающей правоохранительной деятельности и реалистичную альтернативу традиционному реактивным формам полицейской деятельности в государствах-участниках ОБСЕ. Эта концепция, в последние годы уже принятая в ряде стран, сочетает сбор оперативной информации, оценку и анализ с процедурами и механизмами принятия решений на основе этой информации, обеспечивая тем самым более эффективное и действенное управление полицейскими органами в решении все более сложных задач с учетом трансграничного характера преступности, а также повышения требований общественности к финансовой эффективности.

Работа общинной полиции и полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации по различным причинам дополняют друг друга. Обе концепции основываются на междисциплинарной рабочей среде с возможностью вовлечения в программу нескольких партнеров, как государственных, так и общественных, в том числе местных органов власти, других ведомств и общественных ассоциаций. Поскольку деятельность общинной полиции ведет к улучшению и повышению надежности двусторонней связи с общественностью, она представляет собой бесценный источник информации и осведомленности для полиции, а отношения, устанавливаемые на основе более активных и регулярных контактов между обществом и полицией, могут выступать в качестве ценных каналов для получения информации от общин. Это может стать для полиции источником ценной информации, позволяющей более эффективно планировать и ориентировать операции по борьбе с преступностью. Таким образом, общинная полиция и деятельность на основе оперативных данных и информации непосредственно взаимно дополняют друг друга.

Взаимодействие полиции с общинами может способствовать обмену информацией между общественностью и по-

лицией путем укрепления доверия общества к полиции и расширения возможностей для взаимодействия с общественностью. Это может включать в себя наблюдения представителей общественности, информацию, полученную должностными лицами в ходе выполнения своих обязанностей на местах, и информацию от других работников публичной сферы, таких как учителя и врачи. Предполагается, что это позволит расширить знания о рисках и уязвимости, улучшить возможности для вовлечения общин и повысить доверие общества. Затем эта информация может быть включена в существующие базы данных для анализа и сравнения. Таким образом, существует потенциал для того, чтобы усилия полиции на уровне общин служили источником информации на местном уровне для предупреждения и пресечения всех форм преступности, включая насильственный экстремизм и терроризм.

В свою очередь, полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации укрепляет взаимодействие полиции с общинами, так как обеспечивает прозрачность процессов, а также процедуры коммуникации и структуры управления для сбора, анализа и распространения данных и информации. Данные, предоставляемые специализированными аналитиками, могут использоваться сотрудниками общинной полиции для разработки ее подходов к решению конкретных потребностей и проблем общества<sup>15</sup>.

Как упоминалось выше в контексте борьбы с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму, сбор потенциально полезной информации и оперативных данных при работе с общинами является и должен быть побочным продуктом эффективного взаимодействия полиции с обществом. Сбор данных, в частности, о преступной деятельности, никогда не должен быть основной целью работы с общинами. Главной целью остается решение проблем в соответствии с потребностями общин в обеспечении безопасности.



В *«Руководстве ОБСЕ по полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации»*<sup>16</sup>, опубликованном антитеррористическим подразделением Департамента по транснациональным угрозам и Отделом стратегических вопросов полицейской деятельности в 2017 году, дополнительно рассматриваются ключевые элементы полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации и связь между такой деятельностью, работой общинной полиции и борьбой с насильственным экстремизмом и радикализацией. В 2017 году руководство было представлено на региональных семинарах в Юго-Восточной Европе и Центральной Азии, а в 2018 году антитеррористическое подразделение и Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности приступили к проведению обучения в совокупности с дальнейшими мероприятиями по повышению осведомленности на региональном уровне в регионе ОБСЕ. Основные целевые группы, которым адресовано руководство, – разработчики политики, высокопоставленные правительственные должностные лица и руководители правоохранительных органов высокого и среднего уровня.

### *Заключение*

На протяжении последних 19 лет взаимодействие полиции с обществом – один из ключевых элементов деятельности ОБСЕ по наращиванию потенциала в целях повышения эффективности правоохранительных органов государств-участников в области предупреждения и выявления преступлений и укрепления безопасности и защиты населения. Основываясь на положительном опыте использования общинной полиции в качестве инструмента укрепления доверия для установления партнерских отношений между полицией и общественностью и более эффективного решения повседневных проблем общественной безопасности, ОБСЕ также внедрила основанный на взаимодействии с общинами подход к борьбе с серьезной и трансграничной организованной пре-

ступностью, в том числе с торговлей людьми и насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму.

ОБСЕ убедилась, что внедрение концепции общинной полиции требует много времени, поскольку требует организационных, структурных и даже культурных изменений в полицейских органах и в обществе. Укрепление доверия между полицией и обществом может занять немало времени, а также зависит от прошлого опыта взаимодействия общества с полицией. Добиться вовлечения общественности может быть особенно трудно, если это связано с противодействием таким потенциально опасным проблемам, как насильственный экстремизм и радикализация, а также организованная преступность.

Полностью осознавая эти проблемы, исполнительные структуры ОБСЕ привержены оказанию долгосрочного содействия принимающим государствам в установлении эффективных и устойчивых партнерских отношений между полицией и общественностью.

## ***Примечания***

---

<sup>1</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Девятая встреча Совета министров. Решение No. 9, Деятельность, связанная с полицейскими функциями, MC(9).DEC/9, Бухарест, 3–4 декабря 2001 г. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/31973?download=true>.

<sup>2</sup> ОБСЕ. Постоянный совет. Решение No. 1049, Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями, PC.DEC/1049, 26 июля 2012 г. URL: <https://www.osce.org/ru/pc/94956?download=true>.

<sup>3</sup> Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Составлено Старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ. – Вена: ОБСЕ, 2008. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/32548>

<sup>4</sup> Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры надлежащей практики. Серия публикаций ОСВПД. Т. 9. – Вена: БДИПЧ ОБСЕ, 2010. URL: <https://www.osce.org/ru/odhr/74952?download=true>.

<sup>5</sup> Все упоминания Косова, будь то территория, учреждения или население, в настоящем тексте должны пониматься в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета безопасности ООН.

---

<sup>6</sup> ОБСЕ. 11-я встреча Совета министров. Решение No. 2/03, Борьба с торговлей людьми, Маастрихт, 1–2 декабря 2003 г. С. 4. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/23871?download=true>.

<sup>7</sup> Торговля людьми: идентификация потенциальных и предполагаемых жертв. Подход полиции, использующей концепцию сотрудничества с населением по месту жительства. Серия публикаций ОСВПД. Т. 10. – Вена: ОБСЕ, 2011. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/109945>.

<sup>8</sup> Справочное руководство ОБСЕ по обучению полиции: Торговля людьми. Серия публикаций ДТУ/ОСВПД. Т. 12. – Вена: ОБСЕ, 2011. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/109936>.

<sup>9</sup> ОБСЕ. Постоянный совет. Решение No. 1063, Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом, PC.DEC/1063, 7 декабря 2012 г. URL: <https://www.osce.org/ru/pc/98542>.

<sup>10</sup> ОБСЕ. Совет министров. Декларация министров о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействии им, MC.DOC/4/15, Белград, 4 декабря 2015 г. URL: <https://www.osce.org/ru/cio/212041>.

<sup>11</sup> См.: Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: подход, основанный на взаимодействии полиции с населением. – Вена: БДИПЧ ОБСЕ, 2014. С. 165. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/116413>.

<sup>12</sup> Ibid. С. 94, 179.

<sup>13</sup> См.: Ibid. С. 94-103.

<sup>14</sup> См.: Ibid. С. 22-23.

<sup>15</sup> См.: Руководство ОБСЕ по полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации. – Вена: ОБСЕ, 2017. С. 88-90. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/357211>.

<sup>16</sup> Ibid.



## **Наращивание потенциала в контексте ОБСЕ**

### *Введение*

ОБСЕ часто называют площадкой для «политического диалога и совместных действий». Хотя это разные категории, они представляют собой две стороны одной медали, так как диалог без сотрудничества лишен смысла, а сотрудничество без диалога невозможно. Понимание этого стало одной из движущих сил трансформации СБСЕ в ОБСЕ в начале 1990-х годов, которая привела к преобразованию изначально постоянной конференции противостоявших друг другу блоков эпохи «холодной войны» в организацию, имеющую постоянные структуры и осуществляющую оперативную деятельность. С тех пор ОБСЕ содействует сотрудничеству в области безопасности между государствами-участниками по широкому кругу вопросов, начиная с реформы сектора безопасности и снижения военных рисков, с одной стороны, и заканчивая правами человека и демократизацией – с другой.

Изменение международной обстановки в последние годы, характеризующееся ускорением глобализации и технологического прогресса, повысило требования к международному сотрудничеству. В условиях, когда наш мир становится более сложным, взаимосвязанным и взаимозависимым, чем когда-либо прежде, едва ли есть какие-либо вопросы, которые могут быть эффективно решены каким-либо государством в одиночку. В сфере безопасности это особенно очевидно в том, что касается трансграничных угроз и вызовов, таких как кибербезопасность, терроризм, организованная преступность, незаконная торговля, миграция и изменение климата. С начала

века международное сотрудничество по этим вопросам расширяется, и ОБСЕ не является исключением. В начале 2000-х годов секретариат ОБСЕ создал соответствующие оперативные подразделения, а именно Антитеррористическое подразделение, Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности, Отдел по вопросам пограничной безопасности и управления границами и Бюро специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми (БСП/КБТЛ)<sup>1</sup>. В то же время государства-участники ОБСЕ приняли ключевые программные документы, определяющие работу организации в этой области, такие как Хартия о предупреждении терроризма и борьбе с ним<sup>2</sup>, Стратегия по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке<sup>3</sup> и Концепция в области безопасности границ и пограничного режима<sup>4</sup>. Несколько лет спустя были приняты дополнительные стратегические документы: Стратегическая концепция в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями<sup>5</sup>, Концепция в отношении борьбы с угрозой незаконных наркотиков и утечкой химических прекурсоров<sup>6</sup> и Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом<sup>7</sup>.

На основе этих документов можно выделить несколько видов деятельности ОБСЕ в области противодействия транснациональным угрозам и вызовам: предоставление площадки для политического обсуждения этих вопросов, содействие обмену информацией и передовой практикой, повышение осведомленности, подготовка рекомендаций по разработке политики и осуществлению реформ, организация учебных мероприятий для практиков и лиц, принимающих решения, и наращивание потенциала государственных ведомств и негосударственных организаций. В данной статье рассматривается последний из этих видов деятельности. В ней, в частности, выделены ключевые элементы эффективного наращивания потенциала и приводится пример конкретного проекта ОБСЕ в данной области, который в настоящее время осуществляется в Юго-Восточной Европе. Вслед за этим рассмотрены силь-

ные и слабые стороны деятельности ОБСЕ по наращиванию потенциала.

### *Элементы эффективного наращивания потенциала*

Укрепление потенциала, иногда также называемое развитием потенциала, – один из основных видов содействия, которое международные межправительственные и неправительственные организации оказывают широкому кругу государственных ведомств и неправительственных организаций. Согласно определению Программы развития ООН (ПРООН), укрепление потенциала представляет собой «процесс, посредством которого отдельные лица, организации и общества с течением времени приобретают, укрепляют и поддерживают навыки и компетенции, необходимые для постановки и достижения своих собственных целей в области развития»<sup>8</sup>. Соответственно, наращивание потенциала может осуществляться как на индивидуальном уровне, так и на уровне организаций и общества. ПРООН выделяет пять этапов этого процесса: (1) вовлечение заинтересованных сторон в обсуждение вопроса о развитии потенциала, (2) оценка существующего потенциала и потребностей в его наращивании, (3) постановка задач и определение необходимых мер по укреплению потенциала, (4) реализация мер в области развития потенциала и (5) оценка результатов<sup>9</sup>.

Хотя на практике этот процесс не всегда складывается так просто, описанные выше шаги представляют собой хороший ориентир при рассмотрении ключевых элементов обеспечения эффективного наращивания потенциала<sup>10</sup>. Наиболее важный из них – вовлечение и чувство сопричастности бенефициаров. Наращивание потенциала выходит за рамки простого обучения или технического содействия. Оно требует качественного изменения процессов, установок, поведения и зачастую даже менталитета. Это немыслимо без прямого участия бенефициара и его заинтересованности в достижении

такого долгосрочного эффекта. Иными словами, для успеха любого проекта или программы по наращиванию потенциала необходимы активная поддержка и участие предполагаемых бенефициаров. Данный момент заслуживает особого внимания, так как иногда предполагается, что бенефициары автоматически поддержат любую инициативу по наращиванию потенциала, особенно если она затрагивает важный вопрос или закрывает объективно существующий пробел, поскольку с рациональной точки зрения это должно отвечать их интересам. В жизни на принятие решений влияет целый ряд других факторов, будь то политические, финансовые, социальные, культурные или даже личные. Эти факторы часто играют более важную роль, чем рациональные соображения, особенно в сфере политики. Поэтому вовлечение бенефициаров и чувство сопричастности никогда не должны считаться чем-то само собой разумеющимся, независимо от качества предлагаемой инициативы.

Второй важный элемент эффективного наращивания потенциала – устойчивость. Устойчивость можно рассматривать с двух точек зрения. С одной стороны, это означает, что реализация соответствующих программ должна привести к результатам, которые будут сохранены бенефициаром после завершения программ. Другими словами, изменения в процессах, установках или поведении, достигнутые в ходе реализации проекта или программы по наращиванию потенциала, должны сохраниться и после прекращения внешней поддержки. С другой стороны, важна устойчивость не только в отношении бенефициара, но и в отношении более широкой общей стратегии организации-провайдера. Любая инициатива по наращиванию потенциала должна разрабатываться таким образом, чтобы она позволяла в будущем осуществлять мероприятия, которые будут опираться на предыдущие результаты и достижения. Из-за сложности большинства современных проблем в области безопасности проекты и программы редко могут охватить все аспекты той или иной темы. В лучшем слу-



чае они могут успешно справиться только с одним конкретным аспектом. Кроме того, большинство современных проблем быстро развивается в течение относительно короткого периода времени. Все эти факторы подчеркивают важность долгосрочного стратегического подхода, лежащего в основе разработки любой инициативы по наращиванию потенциала в конкретной тематической области.

Еще один важный элемент – адаптация деятельности к потребностям бенефициаров, условиям и контексту. Хотя это может показаться тривиальным, на практике это не всегда легко сделать. Необходимо выделить значительное время и ресурсы на тщательный анализ и оценку существующего положения дел, и сделать это желательно не просто до начала проведения каких-либо мероприятий, а еще перед разработкой самого проекта или программы наращивания потенциала. Несмотря на свою исключительную важность, результаты этого первого этапа не всегда убеждают потенциальных спонсоров. Кроме того, контекст (например, исторический, социокультурный, политический и так далее) и местные условия (например, соответствующая законодательная база), особенно в случае реализации многолетних проектов и программ, с течением времени могут измениться. Поэтому хорошая инициатива по наращиванию потенциала должна предусматривать определенную степень гибкости, которая позволит адаптироваться к меняющейся ситуации. Все эти потенциальные проблемы усугубляются при разработке региональных проектов, в которых оценку потребностей, условий и контекстов приходится умножать на количество различных бенефициаров. У региональных проектов есть очевидные преимущества – они не только позволяют сэкономить время и ресурсы, но и способствуют развитию регионального сотрудничества и формированию профессиональных и личных сетевых связей. Однако у них есть и обратная сторона, когда встает вопрос о том, в какой степени различные виды деятельности могут быть индивидуально адаптированы к каждому бенефициару.

Поэтому любая региональная инициатива по наращиванию потенциала всегда должна учитывать, как ее содержание и деятельность могут быть эффективно адаптированы к различным потребностям, условиям и контекстам каждого из ее бенефициаров.

Важная часть деятельности по адаптации к потребностям бенефициаров – оценка. Она обычно проводится в конце работы, но в долгосрочной перспективе систематическая оценка проектов и программ, осуществленных в прошлом (например, два или три года назад), играет еще более важную роль в разработке будущих мероприятий. Любые извлеченные уроки или передовая практика, выявленные в ходе такой оценки, помогают лучше адаптировать мероприятия по наращиванию потенциала к конкретной тематической или географической области.

И последнее, но не менее важное: эффективное наращивание потенциала требует координации, а также сотрудничества между ключевыми международными участниками. Многие международные организации занимаются теми же тематическими вопросами в тех же регионах, что и другие организации. Поэтому для исключения дублирования необходимо координировать их деятельность по наращиванию потенциала в конкретной тематической области в конкретном регионе. Это также поможет организациям учиться на чужом опыте. Хотя координация – важный первый шаг, во многих случаях желательно перевести ее в плоскость сотрудничества. Как отмечалось выше, из-за сложности большинства современных проблем в области безопасности инициативы по наращиванию потенциала не могут в полной мере охватить все аспекты той или иной темы. Кроме того, ни одно государство и ни одна международная организация не могут успешно справиться с сегодняшними вызовами в одиночку. Возрастает необходимость объединять усилия и ресурсы, как людские, так и финансовые, чтобы взаимно дополнять и поддерживать друг друга в целях достижения значительного и долгосрочного

эффекта. Поэтому координация и сотрудничество с другими ключевыми участниками этого процесса должны быть неотъемлемой частью любой инициативы по наращиванию потенциала, начиная с оценки потребностей и разработки предложений.

Само собой разумеется, что все перечисленные выше элементы дополняют друг друга. Например, без вовлечения бенефициаров и чувства сопричастности с их стороны немыслима устойчивость. Если деятельность по проекту или программе не соответствует потребностям и условиям бенефициаров, то она вряд ли вызовет достаточный интерес для обеспечения их участия и сопричастности. Аналогичным образом, без координации и сотрудничества с другими ключевыми международными участниками инициатива рискует дублировать другие аналогичные проекты или пересекаться с ними, что снижает ее актуальность для бенефициаров, подрывая тем самым их вовлеченность и ослабляя общее воздействие.

### *Деятельность ОБСЕ по наращиванию потенциала на практике*

Чтобы продемонстрировать работу ОБСЕ в этой области, стоит более подробно остановиться на одном из текущих проектов организации по наращиванию потенциала. Конкретно в данной статье будет рассмотрен внебюджетный проект «Укрепление потенциала для работников системы уголовного правосудия в борьбе с киберпреступностью и преступлениями, связанными с применением компьютерной техники, в Юго-Восточной Европе»<sup>11</sup>. Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам начал реализацию данного проекта в мае 2017 года.

Цель двухлетнего регионального проекта заключается в укреплении потенциала учреждений уголовного правосудия в

Албании, Боснии и Герцеговине, Бывшей югославской республике Македонии, Черногории и Сербии в области расследования и судебного преследования киберпреступности и преступлений, связанных с применением компьютерной техники, путем наращивания их национального потенциала в области подготовки кадров в данной области. В основе проекта лежит принцип «инструктирования инструкторов». Каждая страна-бенефициар назначает двух экспертов, которые на протяжении всего срока осуществления проекта выступают в качестве «национальных инструкторов». Для вовлечения местных бенефициаров, которые должны взять на себя ответственность за осуществление проекта, а также для облегчения обмена информацией и координации всех видов деятельности в рамках проекта был создан Координационный совет, в состав которого входят представители властей соответствующих стран и полевых операций ОБСЕ в регионе. Совет играет важнейшую роль не только в координации и мониторинге реализации проекта, но и в принятии решений о порядке проведения различных мероприятий и в решении ряда практических вопросов. Таким образом, проект – результат совместной работы секретариата, полевых операций ОБСЕ в Юго-Восточной Европе и властей соответствующих стран-бенефициаров.

Деятельность по проекту в основном состоит в организации серии учебных курсов, посвященных трем ключевым тематическим областям: выявление и первичная обработка цифровых улик, расследование преступлений, совершаемых с использованием даркнета и криптовалют и повышение квалификации и знаний специализированных подразделений по расследованию киберпреступности (цифровой криминалистики) при проведении криминалистических исследований оперативных данных и вредоносных программ. Учебные мероприятия проводятся в несколько этапов. На первом этапе курсы проводятся на региональном уровне для «национальных инструкторов» и группы других соответствующих специалистов-

практиков из всех стран-бенефициаров. Смысл проведения занятий в аудитории со смешанным составом участников, который частично обновляется от курса к курсу, состоит в том, чтобы в каждой стране были практики, которые не только имеют опыт работы в данной области, но и знакомы с соответствующим учебным курсом. Это гарантирует, что впоследствии они смогут помогать «национальным инструкторам» и соответствующим учебным заведениям в своих странах в организации собственных курсов. В декабре 2017–апреле 2018 года Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам организовал шесть однонедельных курсов для более чем 120 специалистов в области уголовного правосудия из региона. В учебных мероприятиях был задействован ряд внешних партнеров: международные организации (Европейский центр по киберпреступности Европола, Управление ООН по наркотикам и преступности), научные круги (Центр по кибербезопасности и расследованию киберпреступности Университетского колледжа Дублина), некоммерческие международные ассоциации (Европейская группа по обучению и образованию в области киберпреступности), частный сектор (Австрийский технологический институт) и ведущие эксперты ряда государств-участников ОБСЕ, таких как Германия, Норвегия и Бельгия.

На втором этапе «национальные инструкторы» адаптируют содержание первого этапа к своим национальным потребностям, условиям и контексту, в частности, к их законодательной базе. Цель состоит не в том, чтобы воспроизвести региональные курсы, а в том, чтобы взять наиболее актуальные модули и разработать курсы, адаптированные к условиям каждой страны-бенефициара. Например, узкоспециализированные курсы не обязательно будут срочно или постоянно необходимы в каждой стране, в то время как базовый курс для сотрудников полиции (курсантов или тех, кто уже находится на службе) по выявлению и изъятию цифровых улик может быть

весьма востребован. Затем «национальные инструкторы» совместно с соответствующими учебными заведениями организуют первый раунд экспериментальных курсов в своих странах. Это поддерживают, контролируют и оценивают члены Координационного совета проекта соответствующей страны, то есть представители полевой операции ОБСЕ и соответствующего национального органа. Второй этап завершается проведением регионального семинара для рассмотрения первого раунда национальных учебных мероприятий, извлечения уроков, выявления существующих пробелов и вынесения рекомендаций в отношении следующего раунда учебных мероприятий.

Наконец, на третьем этапе на национальном уровне проводится еще один раунд учебных курсов с поправками, внесенными на основе рекомендаций регионального семинара. Эту деятельность снова контролируют и оценивают члены Координационного совета проекта. В то же время Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам при активной поддержке полевых операций в регионе проводит консультации для соответствующих национальных учебных заведений по вопросу о включении разработанных и апробированных «национальными инструкторами» курсов в официальные учебные программы, с тем чтобы они стали неотъемлемой частью учебного процесса после завершения проекта. Проект завершается внешней оценкой и заключительной конференцией, на которой подводятся итоги его реализации и определяются области, требующие особого внимания в будущем.

Возвращаясь к элементам эффективного наращивания потенциала, о которых шла речь в предыдущем разделе, можно выделить несколько ключевых моментов. Во-первых, Координационный совет проекта и учебные мероприятия, проводимые на национальном уровне, обеспечивают активное участие бенефициаров и их вовлеченность на протяжении

всего периода осуществления проекта. Во-вторых, адаптация курсов «национальными инструкторами» должна гарантировать, что их содержание будет учитывать реальные потребности, условия и контекст каждой страны-бенефициара. Долгосрочную устойчивость должны обеспечить постоянный мониторинг и оценка учебных мероприятий, а также включение курсов в учебные планы соответствующих учебных заведений. Кроме того, проект готовит почву для будущих инициатив по наращиванию потенциала в данной области, которые будут опираться на его результаты. Это могут быть, к примеру, инициативы, направленные на дальнейшее укрепление потенциала соответствующих стран в области профессиональной подготовки либо по «вертикали», то есть путем внедрения более сложных специальных курсов, либо по «горизонтали» – путем введения аналогичной подготовки для других специалистов в области уголовного правосудия, таких как судьи или адвокаты. Наконец, непосредственное участие ряда внешних партнеров в региональных учебных курсах способствует координации и сотрудничеству в реализации проекта с другими ведущими организациями в данной области.

### *Сильные и слабые стороны ОБСЕ в области наращивания потенциала*

Приведя пример инициативы ОБСЕ по наращиванию потенциала, перейдем к обсуждению сильных и слабых сторон организации в этом виде деятельности. Следует подчеркнуть, что перечисленные ниже вопросы относятся не только к сфере деятельности по наращиванию потенциала, но и к работе ОБСЕ в целом. Тем не менее, в силу специфического характера инициатив по укреплению потенциала влияние этих факторов особенно актуально в данной области.

По ряду причин, начиная с политического уровня, у ОБСЕ есть хорошие возможности для проведения мероприятий по наращиванию потенциала. Во-первых, организация вопло-

щает в себе основанный на сотрудничестве подход к безопасности, являющийся неотъемлемой частью ее политического мандата и, по сути, основой ее существования. Хотя сотрудничество можно считать необходимым в любой многосторонней структуре или организации, в случае ОБСЕ оно глубоко вписано в ее «генетический код», о чем свидетельствует не только ее название, но и история, и широкий набор обязательств, принятых государствами-участниками на протяжении многих лет. Таким образом, мандат ОБСЕ и ее методы работы во многом отражают принципы сотрудничества и взаимодействия, которые лежат в основе деятельности по наращиванию потенциала.

Во-вторых, всеобъемлющая модель безопасности ОБСЕ с ее тремя измерениями (военно-политическим, экономико-экологическим и человеческим) обеспечивает хорошую основу для многих мероприятий по наращиванию потенциала. Благодаря многоаспектному подходу к безопасности организация накопила за прошедшие годы опыт в ряде тематических областей и сумела применить свой разнообразный инструментарий к различным вопросам, начиная с распространения оружия и содействия обеспечению прозрачности в военной сфере и заканчивая урегулированием затяжных конфликтов, поддержкой переходных процессов и демократических реформ и борьбой с транснациональными угрозами. С учетом возрастающей сложности многих современных проблем безопасности этот подход весьма актуален и играет все более важную роль.

Наконец, ОБСЕ как крупнейшая в мире региональная организация по безопасности обладает широким географическим охватом, позволяющим связывать такие разнообразные регионы, как Северная Америка и Европа, с одной стороны, и Центральная Азия или Южный Кавказ – с другой. Это особенно полезно для инициатив по наращиванию потенциала в различных тематических областях, так как организация может использовать опыт того или иного государства-участника и



применить его в другом, зачастую находящемся в сотнях миль от первого. Географический охват ОБСЕ также помогает в выстраивании поистине разносторонних международных партнерств и профессиональных сетей, а также в обмене передовой практикой и опытом с участием широкого круга экспертов и организаций. И то, и другое – важные предпосылки для осуществления эффективной деятельности по наращиванию потенциала.

На оперативном уровне самая сильная сторона ОБСЕ заключается в ее обширной сети полевых операций. В настоящее время они развернуты в Юго-Восточной Европе, Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии. В 2017 году в их составе работали 2820 из общего числа 3416 сотрудников организации, то есть более 80%<sup>12</sup>. Благодаря своему долгосрочному физическому присутствию в принимающих странах полевые операции ОБСЕ обладают глубоким пониманием местных условий и реалий и обширной сетью контактов с государственными и негосударственными организациями. Это сильно облегчает решение ими задач не только по проведению собственных мероприятий по наращиванию потенциала, но и по оказанию содействия в осуществлении таких инициатив другим исполнительным структурам ОБСЕ, базирующимся за пределами принимающей страны, будь то секретариат или любой из трех специализированных институтов ОБСЕ.

Полевые операции обладают рядом важных преимуществ в организации эффективной деятельности по наращиванию потенциала. Так, благодаря прямым и постоянным контактам с ключевыми заинтересованными сторонами они могут эффективно содействовать установлению отношений с основными бенефициарами и обеспечить их постоянное участие и оперативность реагирования. Многочисленные рабочие контакты и партнерские связи, установленные полевыми операциями на протяжении многих лет на различных уровнях государственного управления и в различных секторах общества,

играют решающую роль в реализации инициатив по укреплению потенциала. Они особенно полезны при проведении тщательной оценки потребностей в определенной тематической области или оценке воздействия проекта после его завершения. Кроме того, физическое присутствие в принимающей стране позволяет полевым операциям осуществлять постоянный мониторинг прогресса бенефициаров, оказывать практическую поддержку там, где это необходимо, и оперативно устранять возможные осложнения. Короче говоря, физическое присутствие в стране-бенефициаре обеспечивает многочисленные преимущества, очень важные для успешного и эффективного осуществления любой международной инициативы на всех этапах – от оценки потребностей и разработки до реализации и оценки результатов. В случае с инициативами по наращиванию потенциала, предполагающих долгосрочное изменение процессов, установок, поведения или менталитета, такое присутствие имеет решающее значение.

Еще одна сильная сторона ОБСЕ на оперативном уровне – ее широкая сеть партнерских связей с другими международными организациями. Обширные контакты как на руководящем, так и на рабочем уровнях позволяют ОБСЕ лучше координировать свою деятельность с другими ключевыми участниками и налаживать практическое сотрудничество в рамках различных программ, привлекая к участию в проектах экспертов других организаций, о чем наглядно свидетельствует рассмотренный выше проект по наращиванию потенциала в области борьбы с киберпреступностью в Юго-Восточной Европе. Большинство программных подразделений и департаментов исполнительных структур ОБСЕ на протяжении многих лет установили целый ряд партнерских связей. Так, Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам может опираться на соглашения о сотрудничестве и планы действий, подписанные ОБСЕ с ключевыми международными организациями, такими как Управление ООН по нарко-

тикам и преступности, Международная организация уголовной полиции (Интерпол) или Европейский полицейский колледж.

Но при всех преимуществах, которыми ОБСЕ обладает в осуществлении деятельности по наращиванию потенциала, у организации есть слабые места, которые осложняют ее.

Наиболее очевидная слабая сторона ОБСЕ связана с бюджетной ситуацией, с которой она сталкивается уже несколько лет. За некоторыми исключениями, ее годовой бюджет постоянно сокращается с 2000 года<sup>13</sup>. В последнее время, похоже, сокращение сменилось стагнацией. Однако поскольку некоторые государства-участники проводят политику нулевого номинального роста, на практике это означает, что фактические ресурсы, которыми располагает организация, продолжают сокращаться с каждым годом под влиянием инфляции. Правда, темпы такого сокращения в последнее время замедлились, и оно становится более плавным в том, что касается прямых сокращений. Нехватка ресурсов в сочетании с большими задержками в утверждении бюджета, ставшими в последние годы обычной практикой, приводит к ограниченному объему оперативных средств, выделяемых на программную работу. Поэтому большинству исполнительных структур ОБСЕ приходится полагаться на внебюджетные взносы для финансирования своей деятельности, особенно той, которая требует больше времени и финансовых ресурсов, как, в частности, наращивание потенциала. Сильная зависимость от добровольных взносов создает для этого вида деятельности проблему, так как не позволяет осуществлять долгосрочное стратегическое планирование и не может гарантировать преемственность. Очень редко крупный многолетний проект, независимо от его типа или масштаба, с самого начала получает полное финансирование. Многие доноры просто не в состоянии обеспечить многолетнее финансирование, так как их бюджеты утверждаются на ежегодной основе. Кроме того, некоторые страны требуют, чтобы их взносы использовались только для финансирования мероприятий, проводящихся в

текущем финансовом году. Короче говоря, финансирование инициатив по укреплению потенциала, зачастую осуществляемых в течение нескольких лет и требующих значительных ресурсов за счет внебюджетных взносов, представляет собой сложную задачу из-за различных существующих ограничений в отношении этого вида финансирования.

Еще одно слабое место, которое негативно сказывается на деятельности по наращиванию потенциала, – высокая текучесть кадров в ОБСЕ. Причина этого – жесткая политика организации, которая ограничивает продолжительность работы в ней для сотрудников категории специалистов. Для большинства должностей она ограничивается семью годами работы на одной должности и максимум десятью годами в общей сложности. Для старших руководящих должностей этот срок составляет пять лет, а для директоров – всего четыре года. Это ведет к быстрой ротации персонала, особенно в старшем звене, так как многие сотрудники начинают искать новую работу, не дожидаясь окончания контрактов. В результате во многих проектах, рассчитанных на несколько лет, как часто бывает в сфере наращивания потенциала, в процессе их реализации меняются руководители. Это создает для деятельности по укреплению потенциала проблемы, аналогичные тем, которые вызваны отсутствием устойчивого и предсказуемого финансирования: все это затрудняет долгосрочное планирование и обеспечение преемственности. Кроме того, рабочие и личные отношения с коллегами из учреждений-бенефициаров не всегда могут быть легко переданы новому руководителю.

Наконец, ОБСЕ недостает систематической оценки программной деятельности. Как упоминалось выше, оценка – важный этап в любом процессе наращивания потенциала. Тщательная оценка требует времени и ресурсов, как людских, так и финансовых, чего не хватает многим организациям с государственным финансированием. За оценку работы организации отвечает, в частности, служба внутреннего надзора секретариата ОБСЕ. Но в условиях ограниченного бюджета и

немногочисленного персонала она в состоянии провести оценку лишь небольшой части деятельности ОБСЕ. Кроме того, практически все проекты по укреплению потенциала финансируются за счет внебюджетных средств, расходование которых не подлежит автоматическим процедурам оценки. Поэтому единственный вариант обеспечения проведения внешней оценки – включение финансовых ресурсов на эти цели в бюджет проекта. Однако поскольку многие проекты не получают полное финансирование, нет никакой гарантии того, что в конечном итоге будут выделены достаточные ресурсы для проведения окончательной оценки. Кроме того, как и в случае с оценкой потребностей, оценка результатов не обязательно представляет собой особо привлекательную для большинства доноров деятельность.

### *Заключение*

Наращивание потенциала представляет собой важную часть работы таких международных организаций, как ОБСЕ. Его главная отличительная черта заключается в том, что оно направлено на изменение установок, поведения, процессов или даже менталитета, которые формируют рамки, в которых субъекты-бенефициары решают определенные вопросы в той или иной области. Таким образом, его конечная цель – достижение долгосрочного эффекта. Существует несколько важных элементов, которые могут обеспечить эффективность таких усилий. К ним относятся, в частности, обеспечение вовлеченности бенефициаров и их ответственности за проекты, долгосрочная устойчивость, адаптация деятельности к потребностям, условиям и контекстам бенефициара, а также координация и сотрудничество организации-исполнителя с другими ключевыми участниками в данной тематической или географической области.

Как было показано на примере рассмотренного выше регионального проекта по наращиванию потенциала в обла-

сти борьбы с киберпреступностью в Юго-Восточной Европе, у ОБСЕ есть все возможности для эффективной поддержки своих государств-участников в наращивании их потенциала для противостояния современным угрозам и вызовам в сфере безопасности. Ключевая ценность организации в этом отношении заключается в ее основанном на сотрудничестве многоаспектном подходе к безопасности, географическом охвате, прочном физическом присутствии во многих стратегических регионах, таких как Юго-Восточная Европа, Восточная Европа и Центральная Азия, и широкой сети международных партнерств. Всё это – важные преимущества, которые могут способствовать эффективному и успешному наращиванию потенциала.

В то же время следует признать, что ОБСЕ в этой области сталкивается с рядом проблем. Они связаны главным образом с отсутствием предсказуемого и последовательного финансирования, что приводит к значительной зависимости от добровольных взносов, с высокой текучестью кадров организации и отсутствием систематической оценки результатов деятельности. Однако можно утверждать, что эти недостатки устранимы при наличии у государств-участников ОБСЕ достаточной политической воли. Некоторые из этих вопросов новый генеральный секретарь ОБСЕ Томас Гремингер включил в свою программу реформ.

В связи с возрастающей сложностью, взаимосвязанностью и взаимозависимостью условий в сфере международной безопасности можно ожидать, что в предстоящие годы спрос на содействие в наращивании потенциала будет возрастать. ОБСЕ хорошо подготовлена для оказания такого рода поддержки своим государствам-участникам и таким образом вносит свой вклад в создание устойчивых обществ, готовых к нынешним и будущим вызовам.

## **Примечания**

Мнения, выраженные в данной статье, принадлежат исключительно автору и не отражают официальную позицию какого-либо учреждения или организации.

---

<sup>1</sup> В 2012 году Антитеррористическое подразделение, Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности, Отдел по вопросам пограничной безопасности и управления границами и Бюро специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми были объединены в новом Департаменте по противодействию транснациональным угрозам.

<sup>2</sup> ОБСЕ. Совет министров. Хартия ОБСЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним, Порту, 7 декабря 2002 г. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/42540>.

<sup>3</sup> ОБСЕ. 11-я встреча Совета министров. Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI Веке, Маастрихт, 1–2 декабря 2003 г. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/17508>.

<sup>4</sup> ОБСЕ. Совет министров. Концепция в области безопасности границ и пограничного режима, MC.DOC/2/05, Любляна, 6 декабря 2005 г. URL: <https://www.osce.org/mc/17452>.

<sup>5</sup> ОБСЕ. Постоянный совет. Решение No. 1049, Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями, PC.DEC/1049, 26 июля 2012 г. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/70205>.

<sup>6</sup> ОБСЕ. Постоянный совет. Решение No. 1048, Концепция ОБСЕ в отношении борьбы с угрозой незаконных наркотиков и утечкой химических прекурсоров, PC.DEC/1048, 26 июля 2012 г. URL: <https://www.osce.org/ru/pc/94955>.

<sup>7</sup> ОБСЕ. Постоянный совет. Решение No. 1063, Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом, PC.DEC/1063, 7 декабря 2012 г. URL: <https://www.osce.org/pc/98008>.

<sup>8</sup> Supporting Capacity Development: The UNDP Approach // UNDP. 2008. 4 June. P. 4. URL: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/support-capacity-development-the-undp-approach.html>.

<sup>9</sup> См.: Capacity Development: A UNDP Primer // UNDP. 2009. 13 October 2009. P. 21. URL: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-a-undp-primer.html>.

<sup>10</sup> Цель состоит не в том, чтобы дать исчерпывающий перечень, а в том, чтобы осветить ключевые вопросы с точки зрения автора.

<sup>11</sup> Проект финансируется Германией и США.

<sup>12</sup> См.: Ежегодный доклад ОБСЕ за 2017 год. – Вена: ОБСЕ, 2018. С. 102. URL: <https://www.osce.org/ru/annual-report/2017>.

<sup>13</sup> См.: Nünlist C. The OSCE and the Future of European Security. – CSS Analyses in Security Policy No. 202, 2017. P. 3. URL: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse202-EN.pdf>.





## Список авторов

**Бандов Горан**, *Ph.D.*, Appointed Member of the Foreign Affairs Committee of Croatian Parliament; Vice Dean/Associate Professor of international relations and international law, Dag Hammarskjöld University College of International Relations and Diplomacy; Zagreb

**Ванковска Биляна**, Institute for Security, Defense and Peace, Faculty of Philosophy, Ss. Cyril and Methodius University; Skopje

**Ваннингер Юлия**, Political Adviser to the S&D (Socialists & Democrats) Group in the European Parliament; former Head of Office and Adviser to MEP Knut Fleckenstein on EU enlargement policy in the Western Balkans; Brussels

**Вималараджа Лукиш**, Mediation and Dialogue Support Programme, Berghof Foundation; Berlin

**Вольпичелли Стефано**, International Organization for Migration (IOM); Geneva

**Вуниш Наташа**, ETH Postdoctoral Fellow at the Center for Comparative and International Studies at ETH Zurich; Associate Fellow with the German Council on Foreign Relations (DGAP); member of the Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG); Zurich

**Зайферт Арне К.**, Ambassador ret., Central Asia Adviser at the Centre for OSCE Research (CORE)/Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH); Berlin/Hamburg

**Йенике Аксель**, diplomat holding management positions in OSCE and EU missions to the Balkans, Georgia, and Ukraine since 1998; former Charge d'affaires to the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Head of the Liaison Office for EU Rule of Law Mission EULEX Kosovo in Belgrade (2013-2016); Berlin

**Мацкевич Лукаш**, Monitoring Officer in the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (January 2016-May 2017), Regional Human Dimension Co-ordinator in the Luhansk Monitoring Team; Berlin

**Миланези Энцо Моаверо**, Minister of Foreign Affairs and International Cooperation of Italy, 2018 OSCE Chairperson-in-Office; Rome

**Морина Энгеллуше**, Conflict Transformation Research Programme, Berghof Foundation; Berlin

**Мубашир Мир**, Mediation and Dialogue Support Programme, Berghof Foundation; Berlin

**Носал Юрай**, Project Assistant, Transnational Threats Department/Strategic Police Matters Unit, OSCE Secretariat; Vienna

**Нюнлист Кристиан**, Senior Researcher at the Center for Security Studies (CSS) at ETH Zurich; Co-Coordinator of the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions; Hamburg/Zurich

**Пир Джули**, Senior Advisor in the Task Force of the 2017 Austrian OSCE Chairmanship; Vienna

**Рауниг Флориан**, Ambassador, Head of the Task Force of the 2017 Austrian OSCE Chairmanship; Vienna

**Ричи Валиант**, JD, Acting Co-ordinator, Office of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings; Vienna

**Сахин Каан**, Research Fellow, German Council on Foreign Relations (DGAP); Berlin

**Флекенштайн Кнут**, Member of the European Parliament since 2009; member of the Committee on Foreign Affairs, foreign policy spokesperson for the S&D (Socialists & Democrats) Group, and European Parliament Rapporteur for Albania; Brussels/Hamburg

**Формизано Клаудио**, Executive Officer at the OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings; Vienna

**Хайдукович Домагой**, PhD candidate at the University of Zagreb; Member of the Croatian Parliament; Member of the Scientific Council for Peace and Human Rights of the Croatian Academy of Science and Arts; Zagreb

**Хилл Уильям Х.**, Ambassador, US foreign service officer (ret.), Head of the OSCE Mission to Moldova from June 1999 to November 2001, and January 2003 to August 2006; Washington, DC

**Хопманн П. Терренс**, Ph.D., Professor of International Relations, Conflict Management Program, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University; Professor Emeritus of Political Science, Brown University; Washington, DC/Providence, RI

**Цельнер Вольфганг**, Senior Research Fellow at the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH); Hamburg

***Шлихтинг Урзель***, Senior Researcher at the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH); Hamburg

***Штодик Торстен***, Deputy Head of Strategic Police Matters Unit/Adviser on Community Policing, Transnational Threats Department/Strategic Police Matter Unit, OSCE Secretariat; Vienna



ОБСЕ

ОБ

OSZE

osze

