

Институт исследования проблем мира и политики безопасности
при Университете Гамбурга

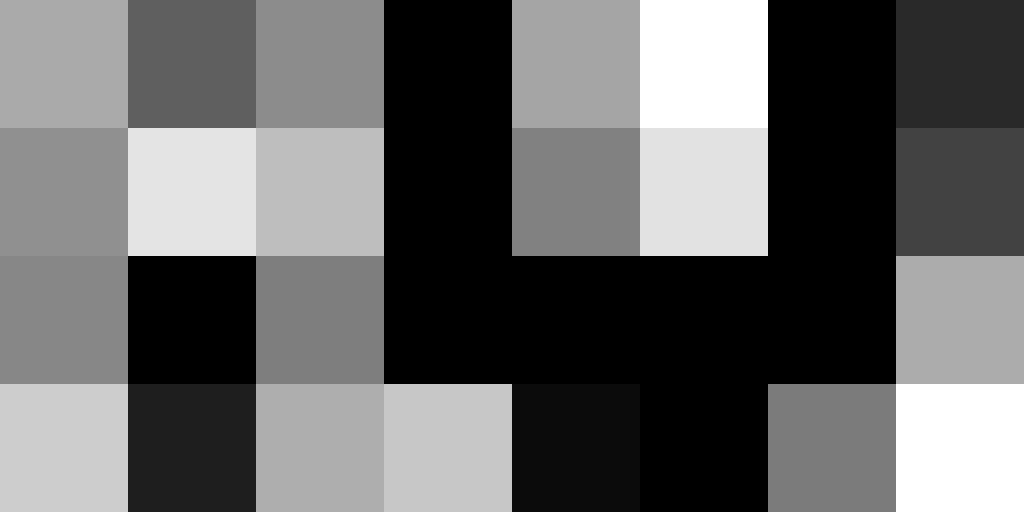
ОБСЕ Insights 2023

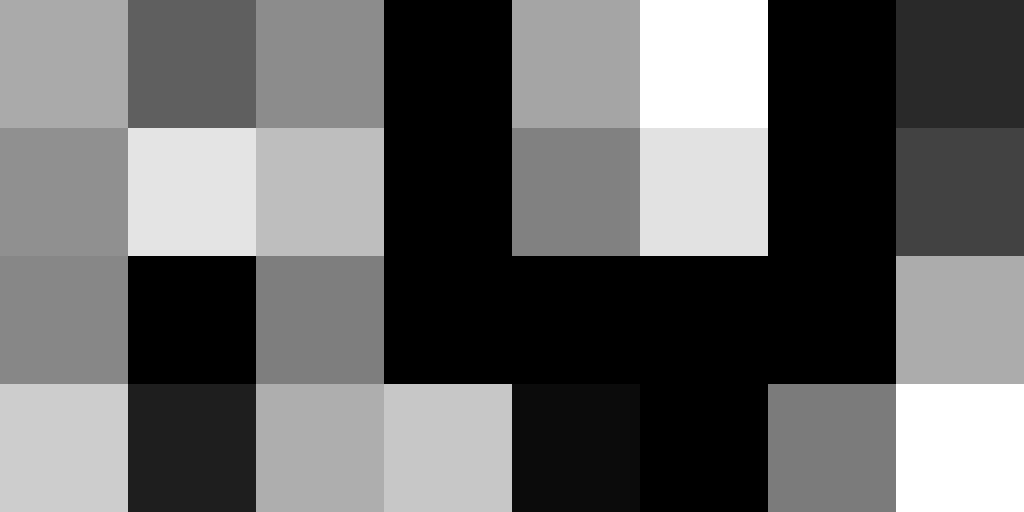
Адаптируясь к изменениям



Nomos

IFSH Institute for Peace Research
and Security Policy
at the University of Hamburg





Содержание

Введение в «ОБСЕ Insights 2023»: адаптация к изменениям <i>Корнелиус Фризендорф, Аргиро Картсонаки</i>	7
Наблюдение БДИПЧ за выборами в условиях давления <i>Даниэла Донно</i>	13
Укрепление доверия на фоне войны: Молдова, Приднестровье и неопределенное будущее процесса «5+2» <i>Надя Дуглас, Стефан Вольф</i>	27
Бюджетное и ресурсное обеспечение ОБСЕ в сравнительной перспективе <i>Ронни Патц</i>	43
Пределы и потенциал консенсуса во времена кризиса <i>Рик Фон</i>	65
Конфиденциальные переговоры: первые шаги к прекращению российской войны в Украине <i>П. Терренс Хопман</i>	79
Поддержка восстановления, реинтеграции и вступления в ЕС: возможности и вызовы для ОБСЕ в Украине <i>Татьяна Маляренко, Стефан Вольф</i>	91
Пересечение гендерного неравенства и коррупции: исследовательские усилия ОБСЕ для понимания взаимосвязи <i>Арианна Бриганти</i>	107
Как изменится контроль над обычными вооружениями в Европе? <i>Габриэла Ивелис Роза Эрнандес</i>	125

Введение в «ОБСЕ Insights 2023»: адаптация к изменениям

*Корнелиус Фризендорф, Аргиро Картсонаки**

Ссылка на настоящий материал

Фризендорф К., Картсонаки. А. Введение в ОБСЕ Insights 2023: адаптация к изменениям. // ОБСЕ Insights 2023 / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) – Баден-Баден: Номос, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748920120-00>

Агрессивная война России против Украины продолжалась на протяжении всего 2023 года, что имело негативные последствия для ОБСЕ. Хотя это была самая большая проблема, с которой столкнулась ОБСЕ, существовали и другие. Среди них – сопротивление многих государств-участников свободным выборам, свободе СМИ и другим демократическим нормам, продвигаемым ОБСЕ.

И все же 2023 год выглядел не так мрачно, как 2022-й, с точки зрения способности ОБСЕ выжить в условиях войны и авторитаризма и продолжать принимать решения и вести деятельность. В конце 2023 года правительства на встрече Совета министров в Скопье устранили главное препятствие на пути сохранения ОБСЕ как жизнеспособной организации. Они согласовали назначение Мальты председателем на 2024 год и продлили мандаты Генерального секретаря и глав трех институтов. Вскоре после этого государства-участники также продлили мандаты полевых операций.

Следует отметить, что успех был частичным. Мандаты четырех ведущих должностей были продлены только до сентября 2024 года, и, как и в декабре 2022 года, Россия согласилась продлить работу Миссии ОБСЕ в Молдове только на шесть месяцев. К осени 2023 года также стало ясно, что консенсусного решения по регулярному бюджету ОБСЕ на 2023 год достичь не удастся. Однако к концу года оказалось возможным достичь компромисса по регулярному бюджету на 2024 год. В целом в 2023 году ОБСЕ доказала свою устойчивость к сочетанию факторов, которое могло привести к ее гибели.

Авторы «ОБСЕ Insights» за 2023 год исследуют широкий спектр тем: конфликт в Приднестровье, наблюдение ОБСЕ за выборами, принцип консенсуса в ОБСЕ, составление бюджета ОБСЕ, конфиденциальные переговоры о войне против Украины, роль ОБСЕ в Украине, контроль над обычными вооружениями, а также связь между

1 Институт исследований мира и политики безопасности Гамбургского университета (IFSH), friesendorf@ifsh.de, kartsonaki@ifsh.de.

гендерным неравенством и коррупцией. Несмотря на разнообразие тем, рекомендаций и методологий, документы освещают три основных темы: а) движущие силы перемен в регионе ОБСЕ, б) то, как государства-участники и ОБСЕ адаптировались к этим переменам, и в) возможности, которые перемены открывают перед ОБСЕ.

Движущие силы изменений

Основной причиной перемен в регионе ОБСЕ остается война России против Украины. Надя Дуглас и Штефан Вольф показывают, как эта война сделала более нестабильным приднестровский конфликт. Габриэла Роза Эрнандес демонстрирует, как кризис в отношениях между Россией и западными государствами привел к практически полному краху режима контроля над обычными вооружениями в Европе, несмотря на продолжающееся селективное выполнение Венского документа. Война также коренным образом изменила деятельность ОБСЕ в Украине, как показывают Татьяна Маляренко и Штефан Вольф.

Но война России против Украины — не единственная движущая сила перемен. Даниэла Донно анализирует, как Россия и государства-единомышленники с начала 2000-х годов оспаривали наблюдение БДИПЧ за выборами, стремясь ослабить его независимость. Кроме того, существовали и внешние вызовы, в частности альтернативный мониторинг выборов, который противоречил оценкам БДИПЧ. Ронни Патц иллюстрирует, что ОБСЕ уже давно сталкивается с проблемами в отношении бюджетирования и обеспечения ресурсами. Например, с 2002 года государствам-участникам удалось лишь семь раз принять Единый бюджет в срок (то есть до начала нового бюджетного года). С 2014 года основными причинами сбоев в бюджетном процессе стали агрессия России против Украины и конфликт между Арменией и Азербайджаном. В своем анализе исследовательских усилий ОБСЕ, направленных на лучшее понимание взаимосвязи между гендерным неравенством и коррупцией, Арианна Бриганти указывает на растущее осознание этой связи как на движущую силу деятельности ОБСЕ в этой области. Это осознание стимулируется изменениями в обществе, такими как растущая зависимость от предоставления государственного образования.

Адаптация к изменениям

Несколько авторов «ОБСЕ Insights» за 2023 год рассказывают о том, как западные сторонники Украины, а также структуры и институты ОБСЕ отреагировали на войну России против Украины. Рик Фон рассматривает одно из основных правил ОБСЕ: принятие решений на основе консенсуса. ОБСЕ проявила немало «изобретательности», чтобы адаптироваться к новым обстоятельствам.

тельности» в применении, а также обходе этого принципа для поддержания своей жизнеспособности. Яркие примеры мероприятий, в которых было скорректировано правило консенсуса, — конференция по человеческому измерению в Варшаве и Программа поддержки Украины (финансируемая за счет внебюджетных взносов). В своей статье Маляренко и Вольф предлагают подробный анализ Программы поддержки Украины, перечисляя проекты, финансирование и сроки.

Другие авторы также рассматривают адаптацию к различным изменениям. Донно рассказывает о том, как БДИПЧ адаптировалось к проблемам, связанным с наблюдением за выборами, что стало «историей стойкости и непрерывной жизнеспособности вопреки сложным обстоятельствам». Адаптационные меры включали направление наблюдателей за выборами в страны с устоявшейся демократией, увеличение числа наблюдателей из постсоветских стран, а также повышение прозрачности и последовательности оценок выборов. Однако эти меры не зашли так далеко, чтобы поставить под угрозу стандарты БДИПЧ по оценке выборов, автономию наблюдательных миссий или практику публикации предварительных заявлений после выборов. Патц показывает, как государства-участники, которые хотят, чтобы деятельность ОБСЕ продолжалась (особенно западные союзники Украины), вместе со структурами и институтами ОБСЕ реагировали на бюджетные тупики. Так, Программа поддержки Украины представляет собой инновационную схему использования добровольного финансирования. Бриганти демонстрирует, как ОБСЕ отреагировала на растущее понимание связи между гендерным неравенством и коррупцией, инициировав исследования, призванные пролить свет на эту связь.

Возможности для ОБСЕ

Вызванные агрессией России политические потрясения наряду с другими изменениями ослабили ОБСЕ во многих областях. Однако они также открыли новые возможности. Изучая приднестровский конфликт, Дуглас и Вольф утверждают, что политическая динамика, вызванная войной России против Украины, создала «окно возможностей» для Кишинева и Тирасполя, а также для международных игроков, включая ОБСЕ, чтобы поддержать укрепление доверия. Рик Фон дает рекомендации о том, как ОБСЕ может продолжать расширять свою деятельность даже без консенсуса, если в этом возникнет необходимость. Он видит возможности на Западных Балканах, в Центральной Азии и на Южном Кавказе, а также в конкретных сферах, таких как высшее образование. Однако он также отмечает, что деятельность без консенсуса должна быть исключением и поддерживаться значительным большинством государств-участников. Патц формулирует рекомендации о том, как ОБСЕ может справиться с бюджетными трудностями. Среди них переход на интегрированный процесс составления бюджета и создание более эффективной функции по мобилизации ресурсов.

П. Терренс Хопман указывает на еще одну возможность для ОБСЕ: предоставление места для «предварительных, неофициальных и негласных» переговоров между Россией и Украиной. По мнению Хопмана, эти переговоры могут подготовить почву для формальных переговоров о прекращении войны России против Украины. Конфиденциальные переговоры не потребуют от ОБСЕ официальной роли и могут быть ограничены оказанием добрых услуг со стороны ОБСЕ или государств-участников. Такие переговоры не направлены на урегулирование конфликта; это скорее «переговоры о переговорах», цель которых — заложить основу для официальных переговоров, когда внутренняя политика России и Украины позволит это сделать. По мнению Хопмана, Вена и ее окрестности идеально подходят для таких переговоров.

Маяренко и Вольф рассматривают возможности ОБСЕ в Украине. Они выделяют реинтеграцию украинского общества и его путь к вступлению в ЕС как области, в которых ОБСЕ может принести пользу. Не в последнюю очередь это связано с тем, что в этих областях ОБСЕ может использовать опыт Западных Балкан и стран Балтии, накопленный с 1990-х годов, в частности, в отношении национальных меньшинств, законодательной реформы и свободы СМИ.

Эрнандес рассматривает еще одну область, в которой война России против Украины, казалось бы, не оставляет политического пространства: контроль над вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности. Однако, несмотря на то что режим контроля над обычными вооружениями в Европе рухнул, Эрнандес показывает, что инструменты контроля над обычными вооружениями все еще могут использоваться в отдельных случаях, даже во время войны. Государства-участники могут использовать такие инструменты для сигнализации и мониторинга, что способствует предотвращению ложных тревог и военных инцидентов.

Благодарности

Подготовка серии политических документов об организации, которая находится вне поля зрения большинства исследователей, даже тех, кто специализируется на международных организациях, — дело непростое. Помимо поиска авторов, заинтересованных в ОБСЕ и знающих о ней, проблемой для подготовки «ОБСЕ Insights 2023» стал высокий уровень политизации в Вене и на уровне столиц. Политизация, как правило, снижает интерес к критическому анализу, даже если речь идет о материалах, предлагающих конструктивные рекомендации и представляющих точку зрения исключительно авторов, как в случае с материалами «ОБСЕ Insights».

Преодоление этих трудностей стало возможным только благодаря коллективным усилиям. Мы благодарны авторам, внешним рецензентам, Еве Ланг и Карстену Лангу из издательства Nomos, а также коллегам из Института исследований мира и политики безопасности Гамбургского университета (IFSH). Часть расходов по

Введение в «ОБСЕ Insights 2023»: адаптация к изменениям

выпуску «ОБСЕ Insights» взяло на себя федеральное министерство иностранных дел Германии. Мы также искренне благодарим коллег, которые внесли свой вклад в подготовку русскоязычных версий статей, несмотря на сложные политические и личные обстоятельства, а также редакторов, переводчиков и корректоров англоязычного издания «OSCE Insights», особенно Каролин Бенсон. Особую благодарность выражаем Фрэнку Эверсу и Штефану Вольфу за сохранение позитивного настроя в трудные времена.

Наблюдение БДИПЧ за выборами в условиях давления

*Даниэла Донно**

Аннотация

Хотя БДИПЧ является мировым лидером в области международного наблюдения за выборами, на протяжении двадцати лет оно сталкивается с вызовами со стороны государств-участников, которые пытаются ограничить независимость его миссий. В публикации описывается характер этих вызовов и рассматривается, как БДИПЧ реагировало на них, приспособливаясь к некоторым требованиям и отвергая другие. Результат – история стойкости и жизнеспособности вопреки сложным обстоятельствам. Однако наряду с этими вызовами в статье фиксируется появление альтернативных «теневых» организаций по наблюдению за выборами, которые пытаются противопоставить оценкам БДИПЧ свои положительные оценки демократических выборов. Сохранение востребованности БДИПЧ как основной европейской организации по наблюдению за выборами требует пристального внимания к поддержанию его авторитета и поиска путей для того, чтобы его послания преодолевали границы, разделяющие все более фрагментированное медийное пространство.

Ключевые слова

Наблюдение за выборами, БДИПЧ, продвижение демократии, институциональная адаптация

Для цитирования этой публикации: Донно Д. Наблюдение БДИПЧ за выборами в условиях давления / К. Фризендорф, А. Картонаки (отв. ред.) // ОБСЕ Insights 1/2023 – Баден-Баден: Номос, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748920120-01>

Введение

В 1990 г., приняв Копенгагенский документ¹, участники СБСЕ выразили свою приверженность проведению свободных и справедливых выборов. Это новаторское соглашение содержало подробные стандарты демократических выборов, идущие дальше общих обязательств по другим международно-правовым документам, таким как Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Европейская конвенция о правах человека (ЕКПЧ). Копенгагенский документ установил стандарты, относящиеся не только к голосованию, но и к политическим, правовым

* Даниэла Донно, Факультет политологии, Университет Кипра
donno.daniela@ucy.ac.cy.

и административным условиям проведения выборов, включая право создавать в условиях полной свободы политические партии, проводить политические кампании без запугивания со стороны государства в условиях беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе². В документе также говорилось, что все государства-участники на постоянной основе приглашают миссии СБСЕ (впоследствии – ОБСЕ) наблюдать за ходом их национальных выборов.

Институциональная основа наблюдения за выборами была заложена парижской Хартией 1990 г., в соответствии с которой в Варшаве было учреждено Бюро по свободным выборам, и Московским документом 1991 г., в котором подтверждалось, что вопросы, касающиеся человеческого измерения, «являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства»³. В последующее десятилетие в условиях посткоммунистической трансформации государств Центральной и Восточной Европы, а также бывшего Советского Союза в регионе произошли фундаментальные перемены. СБСЕ–ОБСЕ прошла свой путь трансформации, подкрепленный усилением приверженности демократии и правам человека. В 1992 г. Бюро по свободным выборам было расширено, наделено дополнительными функциями и переименовано в Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)⁴.

Мандат БДИПЧ заключается в оказании содействия государствам-участникам в выполнении их обязательств в области человеческого измерения. Наблюдение за выборами с самого начала было одним из основных направлений его деятельности. Методология наблюдения за выборами БДИПЧ известна во всем мире и характеризуется целостным подходом, охватывающим все этапы избирательного процесса. Она формировалась на протяжении нескольких лет под влиянием предложений сотрудников БДИПЧ и решений, принимавшихся государствами-участниками (Советом министров). О международном признании опыта БДИПЧ свидетельствует его активное участие в разработке и реализации Декларации принципов международного наблюдения за выборами и Кодекса поведения международных наблюдателей за выборами 2005 г.⁵ ЕС привел свою методологию наблюдения за выборами в соответствие с методологией БДИПЧ. По этой причине наблюдательные миссии ЕС не направляются в государства—участники ОБСЕ⁶. Таким образом, БДИПЧ представляет собой основной международный орган по наблюдению за выборами в регионе ОБСЕ.

В 1990-е гг. спрос на миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами был высоким, особенно в бывших коммунистических государствах. Но по мере нарастания напряженности в отношениях России с ЕС и США после «цветных революций» начала 2000-х гг. деятельность БДИПЧ по наблюдению за выборами столкнулась с серьезными вызовами, часто исходившими от России и ее единомышленников. Ниже представлен обзор как «внутреннего» давления на БДИПЧ в рамках ОБСЕ,

которое преследовало цель его реформирования и сокращения наблюдения за выборами, так и «внешнего» (появление «параллельных» организаций по наблюдению за выборами). В статье рассматривается, как БДИПЧ адаптировалось к «внутреннему» давлению, расширяя географию своей работы и привлекая к ней все более широкий круг участников без ущерба для его автономности и доверия к его методологии. Наш анализ этих процессов основан в том числе на интервью с действующими⁷ и бывшими сотрудниками БДИПЧ.

По итогам проведенного анализа складывается картина креативности и устойчивости перед лицом постоянного политического давления. Гизела Хиршманн называет это стратегией «адаптации»⁸. Такой исход был далеко не гарантирован. Международные организации, сталкивающиеся с резкими изменениями в политике государств-членов, часто либо прекращают свое существование, либо превращаются в «зомби»⁹. Поэтому важно обеспечить продолжение деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами и сохранить доверие к его методологии. Время покажет, сможет ли БДИПЧ пережить беспрецедентный кризис и паралич, охвативший ОБСЕ после вторжения России в Украину в 2022 г.¹⁰

История наблюдения БДИПЧ за выборами – это история организации, влияние которой на общественное мнение ограничивается в эпоху дезинформации и создания «альтернативных фактов». Мы рассматриваем появление «теневых» групп наблюдателей, особенно на постсоветском пространстве, и разительное отличие выводов этих групп относительно выборов от оценок БДИПЧ. В результате оценки качества выборов, которые дает БДИПЧ, могут девальвироваться, если потребители незападных новостей в первую очередь читают сообщения о радужных выводах менее авторитетных наблюдателей. По этой причине повышение доверия к деятельности Бюро и донесение соответствующей информации до целевой аудитории должны стать ключевыми направлениями его деятельности в будущем.

«Внутренние» проблемы, с которыми БДИПЧ сталкивается в рамках ОБСЕ

После окончания «холодной войны» Россия надеялась, что ОБСЕ станет главной организацией по безопасности на континенте¹¹. Но по мере того как бывшие коммунистические государства стремились вступить в НАТО и ЕС, стало ясно, что эти организации не будут делиться своими функциями с ОБСЕ, а будут расширять свое влияние. Россия сетовала на увядание военно-политического измерения ОБСЕ и расширение деятельности в «человеческом измерении» безопасности, которое она считала менее важным¹². Приход к власти Владимира Путина, за которым последовали революции, сопровождавшие выборы в Грузии (2003) и Украине (2004), укрепил решимость России противостоять тому, что она воспринимала как растущее вмешательство Запада на ее пространстве¹³. Путина также задела критика БДИПЧ

в адрес российских парламентских выборов 2004 г.¹⁴ Эта проблема повлияла на последующие выборы, в ходе которых Россия стремилась ограничивать число наблюдателей от БДИПЧ.

В 2004–2005 гг. Россия начала дипломатическое наступление на БДИПЧ, наблюдательные миссии которого воспринимались ею как инструмент организации западных революций¹⁵. В 2004 г. при поддержке большинства партнеров по СНГ Россия выступила с призывом изменить политику ОБСЕ в сфере «человеческого измерения» и в особенности – практику наблюдения за выборами¹⁶. На встрече Совета министров 2005 г. в Любляне министр иностранных дел России Сергей Лавров осудил БДИПЧ как предвзятую структуру и инструмент для вмешательства в дела не входящих в ЕС стран. Тезис о предвзятости БДИПЧ по отношению к странам «к востоку от Вены» часто звучал в выступлениях представителей России и ее союзников¹⁷. В 2005 г. Россия блокировала принятие бюджета ОБСЕ из-за разногласий по вопросу о наблюдении за выборами¹⁸ и итоговое заявление Совета министров¹⁹.

Россия выдвинула три претензии к деятельности БДИПЧ, которые были обобщены в «Астанинском обращении» СНГ 2004 г.²⁰ Во-первых, географический охват наблюдения БДИПЧ за выборами был несбалансированным (крен в сторону государств «к востоку от Вены»). Во-вторых, в составе наблюдателей БДИПЧ были непропорционально широко представлены Западная Европа и Северная Америка. В-третьих, методология БДИПЧ не была одобрена государствами-участниками (ошибочное утверждение, учитывая многочисленные решения Совета министров, подтверждающие поддержку деятельности Бюро), а межправительственные механизмы надзора за его деятельностью были слишком слабы²¹. Россия хотела, чтобы публикация отчетов БДИПЧ о наблюдении за выборами зависела от одобрения Постоянного совета – межправительственного органа, действующего на основе консенсуса, что фактически дало бы ей право вето²². Кроме того, было выдвинуто требование отказаться от практики БДИПЧ объявлять предварительные выводы в течение одного-двух дней после выборов²³, что имеет большое значение, поскольку именно эти заявления миссий БДИПЧ наиболее широко освещаются в СМИ. Как будет показано ниже, БДИПЧ внесло существенные корректизы в географию и состав участников его миссий по наблюдению за выборами. Однако при твердой поддержке ключевых государств-участников БДИПЧ занимал твердую позицию по принципиальным вопросам сохранения его автономности, понимая, что его наиболее важными активами являются авторитет методологии и независимость от политического вмешательства.

Другой проблемой для БДИПЧ стала координация действий с наблюдателями Парламентской ассамблеи ОБСЕ, которые прибывали в принимающие страны лишь на короткое время накануне дня голосования и порой руководствовались скорее политическими, а не технократическими стандартами наблюдения за выборами²⁴. В 1997 г. БДИПЧ и Парламентская ассамблея заключили соглашение о сотрудничестве.

стве, предусматривавшее, что в своих заявлениях и докладах они будут представлять общую позицию²⁵. Но за кулисами напряженность сохранялась, особенно в отношении миссий наблюдения в менее демократических государствах, таких как Азербайджан, Армения или Молдова²⁶. Эти проблемы были наиболее острыми, когда Парламентская ассамблея ОБСЕ находилась под фактическим руководством ее Генерального секретаря Спенсера Оливера (1993–2015 гг.), который считал, что парламентарии «как избранные представители [...] справедливо полагают, что знают о выборах больше, чем кто-либо другой»²⁷. Оливер, который официально подчинялся делегациям в Парламентской ассамблее и избираемым ими президентам, повторял многие тезисы России, в том числе он утверждал, что БДИПЧ руководствуется двойными стандартами. Напряженность достигла точки кипения в 2012 г., когда Парламентская ассамблея объявила о прекращении сотрудничества с БДИПЧ, но затем спала после того как директор БДИПЧ Янез Ленарчич (2008–2014 гг.) в ходе контактов с политическим руководством Ассамблеи предпринял усилия для восстановления доверия. После того как в 2016 г. Роберто Монтелла сменил Оливера на посту генерального секретаря Парламентской ассамблеи отношения стали более конструктивными.

Адаптация

БДИПЧ справляется с оказываемым на него давлением, конструктивно реагируя на критику и обвинения в географической несбалансированности его деятельности, ограниченности состава миссий и предвзятости, но упорно сопротивляясь попыткам ограничить автономность его миссий²⁸. В 2002 г. БДИПЧ начало направлять миссии по наблюдению за выборами в страны с устоявшейся демократией. В 2002–2005 гг. оно направляло одну – две такие миссии в год, в том числе в США, Великобританию и Испанию. Со временем их число увеличилось. В 2018–2022 гг. БДИПЧ направляло в год от десяти до шестнадцати миссий в страны ЕС и Северной Америки (их число зависит от количества проводимых в том или ином году выборов). Хотя сначала эта практика столкнулась с негативной реакцией ряда государств-участников, которые считали это неэффективным использованием ресурсов²⁹, руководство БДИПЧ вскоре пришло к выводу, что устоявшиеся демократии также могут извлечь пользу из его опыта³⁰. Многие миссии, направляемые в страны с устоявшейся демократией, представляют собой миссии по оценке потребностей в наблюдении. Они менее многочисленны по своему составу и не предполагают развертывание полномасштабной миссии в день выборов. Сотрудники БДИПЧ стараются развеять заблуждение о том, что такие небольшие миссии имеют меньшее значение, чем полномасштабные. Скорее речь идет об адаптации миссий к конкретным потребностям конкретной страны³¹.

Во-вторых, БДИПЧ увеличило в своих миссиях количество наблюдателей из постсоветских стран³². Важной вехой стало создание в 2006 г. Фонда диверсификации для финансирования участия в его миссиях по наблюдению за выборами наблюдателей из семнадцати недостаточно представленных в них ранее стран. Эти усилия принесли свои плоды. С 2014 г. в докладах БДИПЧ о выборах указываются фамилии и гражданство наблюдателей, входивших в состав каждой миссии. Анализ докладов о наблюдении за выборами в постсоветских странах показывает, что с 2014 по 2019 г. в среднем 17% наблюдателей в составе миссий БДИПЧ представляли постсоветские страны, включая зачастую значительные контингенты российских наблюдателей, хотя Россия не присоединилась к Фонду диверсификации. Это – значительный рост по сравнению с предыдущими периодами. Многие сотрудники БДИПЧ отмечают данный результат как успех, поскольку принятые меры позволили повысить презентативность миссий, обучить и социализировать многих государственных служащих и лидеров гражданского общества из бывших коммунистических государств³³.

В-третьих, БДИПЧ предприняло шаги по повышению прозрачности и обеспечению последовательности его оценок. В частности, были опубликованы руководства по методологии БДИПЧ, в том числе по темам мониторинга СМИ, участия женщин в выборах и долгосрочного наблюдения³⁴. Были приняты меры по официальному реагированию на критику и озабоченности (см., например, отчет БДИПЧ Совету министров за 2006 г. «Общая ответственность»)³⁵. Миссии наблюдателей БДИПЧ начали выпускать промежуточные отчеты, которые заполняли пробел между оценкой потребностей и предварительным заявлением о состоявшихся выборах³⁶. Сотрудники БДИПЧ и главы миссий тщательного работают над формулировками заявлений и докладов, с тем чтобы обеспечить полное соответствие относящимся к выборам обязательствам по документам ОБСЕ, что в свою очередь обеспечивает последовательность при подведении итогов выборов в разных странах³⁷.

Придерживаться линии

Очень важно не допускать компромиссов в отношении стандартов оценки выборов БДИПЧ, автономности его миссий и практики обнародования предварительных выводов после выборов³⁸. США, Канада и члены ЕС последовательно поддерживали БДИПЧ по этим вопросам. Утверждение и распространение доклада наблюдательной миссии остается в компетенции ее главы – технократического назначенца, подчиняющегося непосредственно директору БДИПЧ.

БДИПЧ также усердно отстаивает принцип, согласно которому количество и тип наблюдателей должны определяться исходя из выводов миссий по оценке потребностей. Иногда это приводило БДИПЧ к конфликту с властями принимающей страны. В преддверии выборов 2007, 2008 и 2021 гг. российские власти пытались ограни-

чить количество наблюдателей БДИПЧ. Аналогичную попытку предпринял Азербайджан в 2015 г. В 2020 г., когда власти Беларуси направили БДИПЧ приглашение, уже не оставалось времени на организацию эффективной миссии наблюдателей. В каждом из этих случаев руководство БДИПЧ принимало трудное решение и отказывалось от направления наблюдательных миссий, считая недопустимым отступление от своей методологии.

Справиться с этими проблемами БДИПЧ помогало умелое руководство его директоров, в частности, Кристиана Штрохала (2003–2008), Янеза Ленарчича (2008–2014) и Михаэля Линка (2014–2017), которые неустанно работали над обеспечением выживания Бюро в том числе в ходе неофициальных контактов в поиске поддержки со стороны ключевых государств-участников. Руководству помогали находчивость и упорство сотрудников БДИПЧ, которые использовали свой профессионализм для того, чтобы провести Бюро через многочисленные кризисы и нехватку бюджетных средств. Еще один важный ресурс, на который опирается деятельность БДИПЧ по наблюдению за выборами – сами наблюдатели, особенно главы миссий и члены основной группы, которые неизменно демонстрировали профессионализм и «невосприимчивость к коррупции»³⁹.

Внешние вызовы: «параллельные» миссии

Параллельно с выдвигавшимися в рамках ОБСЕ требованиями реформирования БДИПЧ, Бюро столкнулось с внешним вызовом в лице созданных без участия западных стран и находящихся под российским влиянием организаций по наблюдению за выборами, осуществляющих свою деятельность не в соответствии с международно-признанными стандартами, которыми руководствуется БДИПЧ. Возможно, наиболее заметная из них – СНГ, начавшее наблюдение за выборами после принятия в 2002 г. Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод. Хотя в конвенции воспроизводятся некоторые положения Копенгагенского документа, большее внимание в ней уделяется уважению государственного суверенитета, а также принципам, которые характерны даже авторитарным выборам, таким как всеобщее избирательное право⁴⁰. Не только СНГ, но и другие организации, такие как Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и Организация тюркских государств (ОТГ), также занялись мониторингом выборов в регионе ОБСЕ. Автократические режимы обычно приглашают большое количество наблюдателей от малоизвестных неправительственных организаций, дружественно настроенных дипломатов и политиков из других стран⁴¹. Так, во время проведения президентских выборах в Азербайджане в 2013 г. Центральная избирательная комиссия сообщала о присутствии более чем 1300 наблюдателей из 50 международных групп. Из них только БДИПЧ подвергло критике явно несовершенный процесс⁴².

Вместе с Джулией Грей автор участвовала в сборе данных о присутствии и заключениях различных миссий по наблюдению за выборами в посткоммунистических странах. Эти данные проливают дополнительный свет на феномен «параллельных» наблюдателей на выборах. Первичным источником служили национальные и международные новостные сообщения⁴³. Собранные данные свидетельствуют о том, что с начала 2000-х гг. в постсоветских странах наблюдалось явное увеличение количества наблюдательных миссий. К 2010 г. наблюдение за национальными выборами в этих странах одновременно осуществляли в среднем не менее шести различных миссий. В то же время в государствах Центрально-Восточной Европы, не входящих в СНГ, среднее количество миссий по наблюдению за выборами не возросло – отчасти потому, что эти страны более демократичны и в них конкуренция между Россией и Западом не столь остра⁴⁴.

Рассмотрение направляемых в страны региона ОБСЕ миссий по наблюдению за выборами позволяет констатировать резкие различия между миссиями БДИПЧ и других организаций. Миссии БДИПЧ не делают черно-белые выводы. Они предлагают комплексную техническую оценку многочисленных аспектов избирательного процесса. На практике это означает, что в оценках БДИПЧ находят отражение как положительные аспекты, так и недостатки избирательного процесса. Его выводы сопровождаются рекомендациями по совершенствованию, в частности, правовых и административных условий выборов, обеспечения свободы средств массовой информации, условий для проведения избирательной кампании, организации голосования и подсчета бюллетеней. Важно отметить, что БДИПЧ не стесняется критиковать выявляемые недостатки. Наш анализ показал, что миссии СНГ и ШОС, напротив, одобряют почти все выборы, за которыми они наблюдают. Единственные выборы, когда-либо отвергнутые наблюдателями СНГ, – состоявшийся на волне «оранжевой революции» повторный второй тур президентских выборов в Украине в декабре 2004 г., по итогам которого к власти пришел прозападный политик Виктор Ющенко⁴⁵.

Все это можно рассматривать как часть организованной Россией более широкой дезинформационной кампании против западных институтов, цель которой – разрушить устоявшийся нарратив и подорвать доверие к международным стандартам демократии и выборов. В своем исследовании глобального феномена «теневого» наблюдения за выборами Дебре и Моргенбессер отмечают, что его цель – формирование восприятия выборов *гражданами* с помощью их целенаправленного освещения национальными СМИ⁴⁶. Это – пагубная цель, учитывая, что одна из задач наблюдения за выборами БДИПЧ заключается в предоставлении правдивой информации о качестве выборов как властям, так и общественности принимающих стран⁴⁷. Проблема усугубляется растущей фрагментацией медийного пространства. Аудитория западных СМИ читает статьи, в которых обсуждаются главным образом оценки, даваемые миссиями БДИПЧ, в то время как потребители российских СМИ читают

статьи, в которых акцент делается на положительных оценках, предлагаемых СНГ и другими «теневыми» наблюдателями.

Рекомендации

БДИПЧ было создано в уникальный момент оптимизма и идеологического сближения Запада и Востока после окончания «холодной войны». Его выживаемость поражает, если учесть, что отношения между Западом и Востоком с тех пор деградировали, а наблюдение БДИПЧ за выборами затрагивает один из самых чувствительных нервов в этих отношениях. Исходя из теории Грей о жизнеспособности международных организаций⁴⁸, Бюро смогло выстоять благодаря своей способности привлекать качественный персонал и сохранению своей автономности, то есть способности его избирательных миссий осуществлять свою деятельность и обнародовать заключения без политического вмешательства. Однако параллельно с этой историей выживания и адаптации идет наступление альтернативных «теневых» групп наблюдения за выборами. Это представляет серьезный вызов для доверия к миссиям БДИПЧ по наблюдению за выборами и их влияния, особенно когда речь идет о том, доходит ли их послание до граждан на местах и каким образом. Наши рекомендации включают:

Сохранять целостность методологии. Сотрудники БДИПЧ считают это одной из самых приоритетных задач. Авторитет БДИПЧ как технократического и неполитического института оценки выборов – его самый ценный актив. Ключевые аспекты методологии, которые должны отстаивать как руководство БДИПЧ, так и государства—участники ОБСЕ, требуют, чтобы численность и характер миссий определялись самим БДИПЧ на основе оценки потребностей, и чтобы глава миссии, а не политический орган, нес окончательную ответственность за содержание всех отчетов. Соблазн отступить от этих принципов под политическим давлением может быть велик, поскольку политики стоят перед необходимостью поиска компромисса между следованием методологии и желанием сохранить широкую поддержку деятельности по наблюдению за выборами. Россия не однократно в оказании давления на БДИПЧ. В 2019 г. Украина требовала от БДИПЧ не включать российских наблюдателей в состав краткосрочной миссии. Тем не менее, как отметил бывший заместитель директора, «БДИПЧ должно учитывать долгосрочные последствия уступок политическому давлению»⁴⁹.

Обеспечивать адекватное и своевременное финансирование. Сокращение бюджета и задержки с его утверждением представляют собой еще одну давнюю проблему, сказывающуюся на соблюдении методологии и поддержании эффективности деятельности БДИПЧ. Если утверждение годового бюджета задерживается, Бюро приходится работать на основе ежемесячных ассигнований, а практика соблюдения «нулевого номинального роста» бюджета ОБСЕ со временем ведет к фактическому

сокращению финансирования наблюдения за выборами. Тем не менее сотрудники БДИПЧ подчеркивают важность сохранения существующего порядка финансирования, при котором ключевые миссии финансируются только из основного бюджета ОБСЕ, утверждаемого всеми государствами-участниками. Это обеспечивает их легитимность и беспристрастность. К предложениям изменить данный порядок и частично финансировать миссии по наблюдению за выборами за счет внебюджетных взносов отдельных государств-участников следует относиться с осторожностью. Переход на внебюджетное финансирование позволит менее благосклонно настроенным государствам отвергнуть миссии БДИПЧ как отвечающие интересам определенных государств, но не основывающиеся на обязательствах, принятых в рамках организации в целом. В настоящее время процесс формирования сводного бюджета ОБСЕ парализован. Это еще больше заставляет БДИПЧ искать альтернативные возможности финансирования его деятельности. При этом заинтересованные в продолжении этой деятельности государства должны как минимум стремиться к тому, чтобы любые альтернативные бюджетные механизмы пользовались поддержкой со стороны возможно большего числа государств—членов СНГ и не полагались исключительно на финансирование со стороны членов ЕС и государств Северной Америки.

Государствам-участникам следует усилить свою поддержку. Нередко миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами испытывают нехватку прикомандированных наблюдателей. Это особенно характерно для миссий, направляемых в страны ЕС и США, что может быть (ошибочно) воспринято как свидетельство их меньшей значимости для деятельности БДИПЧ. Западным государствам-участникам следует щедро откликаться на просьбы о прикомандировании наблюдателей и обеспечивать, чтобы внутреннее законодательство позволяло им финансировать направление наблюдателей в том числе в страны с развитой экономикой, которым не может предоставляться помощь в целях развития. Положительной вехой в этом отношении стали выборы в Венгрии в 2022 г. Для наблюдения за ними была направлена полномасштабная миссия, которая была принята венгерскими властями и активно поддержана большим числом государств—участников ОБСЕ⁵⁰.

Подавать пример. Было бы также желательно, чтобы все государства-участники подавали пример, серьезно и публично откликаясь на рекомендации направляемых к ним миссий БДИПЧ. Этот момент подчеркивают группы гражданского общества⁵¹. В 2016 г. БДИПЧ опубликовало Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов⁵². Однако практика выполнения рекомендаций миссий по наблюдению за выборами в государствах-участниках по-прежнему различается. Устранение этого недостатка и большая последовательность в этом отношении помогли бы противостоять утверждениям о двойных стандартах в политике государств «к западу от Вены».

Повышать значимость миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами путем развития (неформальных) связей с другими международными организациями и влия-

тельными государствами. Одна из причин готовности менее демократических государств принимать у себя миссии БДИПЧ заключается в том, что этого от них ожидают другие ключевые международные субъекты, в том числе ЕС. Спрос на эту деятельность может возникнуть даже у международных доноров и инвесторов, которые рассматривают направление миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами как подтверждение политической стабильности в принимающем государстве⁵³. В результате востребованность БДИПЧ возросла бы благодаря более широкой легитимности и использованию его докладов другими международными акторами. БДИПЧ следует предпринять все возможные шаги для широкого распространения выводов его миссий для того, чтобы их адресаты проводили различие между выводами БДИПЧ и заявлениями других, «теневых», наблюдательных миссий и чтобы деятельность Бюро по-прежнему считалась «золотым стандартом» в области международного наблюдения за выборами.

Примечания

- 1 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Копенгаген, 1990 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf>.
- 2 Fawn R. Battle over the Box: International Election Observation Missions, Political Competition and Retrenchment in the Post-Soviet Space // International Affairs. Vol. 82 (2006). №. 6. P. 1133–1153.
- 3 Парижская Хартия для новой Европы. Париж, 1990. С. 19. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/39520.pdf>; Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Москва, 1991. С. 2. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/14314.pdf>.
- 4 Пражский документ о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ. Прага, 1992 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/40274.pdf>.
- 5 Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers. New York, October 27, 2005 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/c/215556.pdf>.
- 6 Handbook for European Union Election Observation. 3rd edition. Brussels: European Union, 2016. URL: http://www.eeds.eu/library/EUEOM_Handbook_2016.pdf.
- 7 По состоянию на 2022 г.
- 8 Hirschmann G. International Organizations' Responses to Member State Contestation: From Inertia to Resilience // International Affairs. Vol. 97 (2021). № 6. P. 1963–1981.
- 9 Gray J. Life, Death, or Zombie? The Vitality of International Organizations // International Studies Quarterly. Vol. 62 (2018). № 1. P. 1–13.
- 10 Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War. International Crisis Group Special Briefing № 9, 2022. URL: <https://www.crisisgroup.org/global/sb009-seven-priorities-preserving-osce-time-war>.
- 11 Kropatcheva E. The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis // Journal of Contemporary European Studies. Vol. 23 (2015). № 1. P. 12; Zellner W. Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment // Cambridge Review of International Affairs. Vol. 18 (2005). № 3. P. 390.

- 12 Trachsler D. The OSCE: Fighting for Renewed Relevance. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, 2012. P. 397. URL: <https://doi.org/10.3929/ethz-a-007325966>.
- 13 Hutcheson D.S. Elections, International Observers and the Politicisation of Democratic Values // Europe-Asia Studies. Vol. 63 (2011). № 4. P. 692.
- 14 Ghebali V.-Y. Growing Pains at the OSCE: The Rise and Fall of Russia's Pan-European Expectations // Cambridge Review of International Affairs. Vol. 18 (2005). № 3. P. 385.
- 15 Marchesano F. Election Observation as a Point of Contention between the Russian Federation and ODIHR // OSCE Yearbook 2014 / IFSH (ed.). Baden-Baden: Nomos, 2015. P. 265.
- 16 Dunay P. The OSCE in Crisis. Paris: Institute for Security Studies, 2006. P. 55. URL: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUSSIFiles/cp088.pdf>; Fawn R. Op. cit. P. 1140; Trachsler D. Op. cit. P. 398.
- 17 Ghebali V.-Y. Op. cit. P. 173; Balian H. ODIHR's Election Work: Good Value? // Helsinki Monitor. Vo. 16 (2005). № 3. P. 173.
- 18 Ghebali V.-Y. Op. cit. P. 385.
- 19 Fawn R. Op. cit. P. 1146.
- 20 Ibid. P. 1140. Обращение поддержали все члены СНГ, кроме Грузии, Азербайджана, Молдовы и Туркменистана.
- 21 Ghebali. V.-Y. Op. cit. P. 379; Aderhold E. Kazakhstan's Upcoming OSCE Chairmanship: Election Related Issues // Security and Human Rights. Vol. 20 (2009). № 1. P. 31; Kropatcheva E. Op. cit. P. 13.
- 22 Fawn R. Op. cit. P. 1142-1143; Hutcheson D.S. Op. cit. P. 692.
- 23 Dunay P. Op. cit. P. 58
- 24 Alizadeh Z. The OSCE and Elections in Azerbaijan // Helsinki Monitor. Vol. 16 (2005). № 2. P. 127–131; Hutcheson D.S. Op. cit. P. 687; Eicher P. Improving OSCE Election Observation // Security and Human Rights. Vol. 20 (2009). № 4. P. 264–276.
- 25 Co-operation agreement between the OSCE Parliamentary Assembly and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Copenhagen, 2 September 1997 // Официальный сайт Парламентской ассамблеи ОБСЕ. URL: <https://www.oscepa.org/ru/dokumenty/election-observation/election-observation-reports/documents/1603-osce-co-operation-agreement-1997/file>. Интервью с Николасом Качоровским. 2022. 22 ноября.
- 26 Remarks by R. Spencer Oliver to the CiO Seminar on Election-Related Issues. Vienna, 21 July 2008 // Официальный сайт Парламентской ассамблеи ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/file-s/f/documents/e/a/32869.pdf>.
- 27 Marchesano F. Op. Cit. P. 265.
- 28 Hutcheson D.S. Op. cit. P. 693.
- 29 Eicher P. Op. cit.
- 30 Интервью с сотрудником БДИПЧ. 2022. 1 декабря.
- 31 Balian H. Op cit. P. 174; Fawn R. Op. cit. P. 1136; Hutcheson D. S. Op. cit. P. 694.
- 32 Интервью с Дагласом Уэйком 19 октября 2022 г., Николасом Качоровским 22 ноября 2022 г., Кристианом Штрохалом 25 октября 2022 г. и сотрудником БДИПЧ 1 декабря 2022 г.
- 33 См.: Elections handbooks // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/handbooks>.
- 34 Общая ответственность: Обязательства и их выполнение. Отчет, представленный Совету министров ОБСЕ во исполнение Решения Совета министров № 17/05 о повышении эффективности ОБСЕ. Варшава: БДИПЧ, 2006 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/22682.pdf>.

- 36 Интервью с Катажиной Гардапхадзе. 2022. 20 декабря.
- 37 Интервью с Николасом Качоровским. 2022. 22 ноября.
- 38 Ghebali V.-Y. Op. cit. P. 383; Bader M. The Challenges of OSCE Electoral Assistance in the Former Soviet Union // Security and Human Rights. Vol. 22 (2011). № 1. P. 9-18.
- 39 Интервью с Николасом Качоровским. 2022. 22 ноября.
- 40 Bader M. Op. cit. P. 14–15.
- 41 Bader M. Disinformation in Elections // Security and Human Rights. Vol. 29 (2019). № 1–4. P. 33.
- 42 Disgraced: Azerbaijan and the End of Election Monitoring as We Know It // European Stability Initiative. 2013. 5 Nov. URL: <https://www.esiweb.org/publications/disgraced-azerbaijan-and-end-election-monitoring-we-know-it>.
- 43 Описание методологии см.: Donno D, Gray J. Institutional Crowding in the International Election Monitoring Regime. Presented at the Political Economy of International Organizations conference, San Diego, May 2023.
- 44 Хотя страны Балтии и принадлежат к бывшим советским республикам, для целей данного исследования мы рассматриваем их как членов ЕС.
- 45 Fawn R. Op. cit. P. Fawn R. Op. cit. P. 1142.
- 46 Debre M.J., Morgenbesser L. Out of the Shadows: Autocratic Regimes, Election Observation and Legitimation // Contemporary Politics. Vol. 23 (2017). № 3. P. 328–347.
- 47 Интервью с Кристианом Штрохалом. 2022. 25 октября.
- 48 Gray J. Op. cit.
- 49 Интервью с Катажиной Гардапхадзе. 2022. 20 декабря.
- 50 Интервью с сотрудником БДИПЧ. 2022. 1 декабря.
- 51 Civil Society Recommendations to the Participants of the OSCE Ministerial Council Meeting in Vienna. Adopted by the participants of the OSCE Parallel Civil Society Conference. Vienna, 5–6 December 2017 // Civic Solidarity. 2017. URL: https://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/recomendations_vienna_2017_3.12.pdf.
- 52 Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов. Варшава: БДИПЧ, 2017 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/f/361966.pdf>.
- 53 Интервью с сотрудником БДИПЧ. 2022. 1 декабря.

Укрепление доверия на фоне войны: Молдова, Приднестровье и неопределенное будущее процесса «5+2»

*Надя Дуглас, Стефан Вольф**

Аннотация

До начала полномасштабной войны в Украине в феврале 2022 г. обстановка в зоне приднестровского конфликта оставалась стабильной. Серьезной опасности вооруженной эскалации здесь не было. Однако после вторжения в Украину ситуация стала менее стабильной как в самой Молдове, так и в отношениях между Кишиневом и Тирасполем. Хотя в условиях крайней нестабильности всегда было важно содействовать сохранению доверия, мы полагаем, что новая ситуация открывает возможности для активизации деятельности по его укреплению, включая изучение возможности использовать новые форматы переговоров с учетом того, что Молдова находится в процессе вступления в ЕС. Принципиально важно, что опыт ОБСЕ в сфере укрепления доверия останется востребованным в этой обстановке, а организация сохраняет роль содействующей стороны в процессе урегулирования.

Ключевые слова

ОБСЕ, Молдова, приднестровский конфликт, укрепление доверия

Для цитирования этой публикации: Дуглас Н., Вольф С. Укрепление доверия на фоне войны: Молдова, Приднестровье и неопределенное будущее процесса «5+2» / К. Фризендорф, А. Карсонаки (отв. ред.) // ОБСЕ Insights 2/2023 – Баден-Баден: Номос, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748920120-02>

Введение¹

Хотя Молдове и Приднестровью² в последнее время уделяется необычно много внимания³, приднестровский конфликт остается в тени войны в Украине. Однако в силу географической близости война не может не оставить далеко идущие последствия для этого конфликта. С февраля 2022 г. границу Молдовы пересекли

* Надя Дуглас, Центр восточноевропейских и международных исследований (ZOiS), nadja.douglas@zois-berlin.de

Стефан Вольф, Департамент политологии и международных исследований Бирмингемского университета, s.wolff@bham.ac.uk

почти полмиллиона украинских беженцев. Около 100 тысяч из них остались в Молдове⁴. И в Украине, и в Молдове российское военное присутствие в Приднестровье воспринимается как вызов для безопасности и фактор неопределенности. Неопределенность возрастает и для де-факто властей в Тирасполе, на которые Россия, их воинственный покровитель, чьи конечные намерения остаются неясными и непредсказуемыми, оказывает все больший нажим. Более того, усиливаются противоречия между Тирасполем и его непосредственными соседями – Кишиневом и Киевом, – которые с июня 2022 г. быстро и решительно сближаются с Европейским союзом.

В этих условиях руководство Приднестровья с июля 2022 г. добивалось от международных партнеров по переговорам в формате «5+2» под руководством ОБСЕ формальных гарантий безопасности⁵. Эти усилия со стороны де-факто лидера Приднестровья Вадима Красносельского были встречены местными и международными наблюдателями с удивлением⁶. Кишинев воздержался от ответа на обращение Тирасполя, что отражает общее ужесточение позиции Молдовы и ее союзников в формате «5+2» и ставит под вопрос перспективы дальнейшей реализации мер укрепления доверия в этом конфликте⁷.

Хотя президент Молдовы Майя Санду и правительственные Бюро политики реинтеграции официально заявляют, что переговоры о статусе Приднестровья на данном этапе невозможны, неофициальное обсуждение этого вопроса молдавскими политиками продолжается⁸. С учетом возможности втягивания Молдовы и Приднестровья в российскую агрессию против Украины приднестровское досье заняло более важное место в молдавской повестке дня. Бюро политики реинтеграции было реорганизовано⁹, а заместитель премьер-министра по вопросам реинтеграции Олег Серебриан публично заявил о подготовке нового плана реинтеграции Приднестровья. Чиновники стараются не использовать термин «особый статус». Ни «особый статус», ни формат «5+2» не упоминаются в программе правительства, представленной премьер-министром Дорином Речаном 16 февраля 2023 г.¹⁰. Зато чаще стал упоминаться закон 2005 г. об особом правовом статусе Приднестровья, в котором последнее рассматривается как сумма населенных пунктов и в соответствии с которым правительство не обязывается вести переговоры об особом статусе региона в целом¹¹. В начале февраля 2023 г. парламент Молдовы принял закон, запрещающий действия, направленные на отделение какой-либо части территории Республики Молдовы или распространение информации, подстрекающей к такому правонарушению¹². Месяц спустя парламент принял закон, требующий, чтобы во всех законодательных актах язык страны назывался румынским, а не молдавским¹³. В марте, по-видимому критикуя Молдову за нерешительность в проведении ее политики, секретарь Совета безопасности и обороны Украины упомянул, что правительство Молдовы реализует семилетний план реинтеграции Приднестровья¹⁴.

Война имеет также существенные прямые и косвенные социально-экономические последствия. Беженцы, растущие цены на продукты питания и энергию, проблемы в сфере энергетической безопасности, потенциальное нарушение торговли с ЕС

(крупнейшим рынком сбыта для экспортной продукции Приднестровья) и неопределенность относительно сохранения российских субсидий для Приднестровья усилили опасения того, что обострение гуманитарного кризиса может еще больше усугубить политическую напряженность как внутри Молдовы, так и в отношениях между Молдовой и Приднестровьем.

Переживавший стагнацию процесс урегулирования в формате «5+2» по существу позволял поддерживать статус-кво, фактически установленный три десятилетия назад и устраивавший политические и бизнес-элиты, организованную преступность и многих простых людей по обе стороны Днестра. Российское вторжение в Украину осложнило поддержание этого статус-кво и сделало его менее привлекательным. Теперь, когда два участника переговоров находятся в состоянии открытой войны друг с другом, формат «5+2» при содействии ОБСЕ (а вместе с ним и формат «3+2») перестал функционировать. Каналы коммуникации и, соответственно, механизм предотвращения и урегулирования инцидентов сегодня в основном сведены к неформальным контактам в формате «1+1»¹⁵.

Таким образом, развитие событий после февраля 2022 г. высветило риски, связанные с неурегулированностью конфликта. Хотя до завершения войны в Украине окончательное политическое урегулирование приднестровского конфликта путем переговоров маловероятно, это не означает, что усилия по его урегулированию не могут начаться раньше. В прошлом обе стороны считали возможным достижение договоренностей по многим вопросам. Что способствовало таким соглашениям и почему они не привели к урегулированию вопроса о политическом статусе Приднестровья? В данной статье после краткого обсуждения того, как в прошлом различные стороны конфликта понимали и использовали договоренности об укреплении доверия для продвижения своих интересов, мы постараемся ответить на эти два вопроса. Это позволит проиллюстрировать, как противоположные мотивы и подходы к мерам укрепления доверия способствовали достижению соглашений, стабилизировавших статус-кво, но не урегулированию конфликта путем переговоров. Опираясь на уроки, которые могут быть извлечены из прошлого опыта, мы рассмотрим другие важные, но до сих пор недооцененные факторы, необходимые для потенциального урегулирования.

Различное понимание мер укрепления доверия

У сторон приднестровского конфликта сформировался консенсус в отношении того, что выгоды от мер укрепления доверия перевешивают их потенциальные издержки¹⁶. Однако сохраняются разногласия, иногда значительные, относительно целей и задач таких мер¹⁷. Понятие «меры укрепления доверия» включает широкий спектр донорской деятельности, в том числе такой, которая в большей мере ориентирована на сотрудничество в целях развития, чем на урегулирование конфликта.

Посредники (гаранты) и наблюдатели в формате «5+2» изначально имели в виду долгосрочные цели, но из-за сложного переговорного климата теперь они видят в мерах доверия прежде всего возможность подготовить почву для дальнейшего продвижения к окончательному урегулированию вопроса о статусе Приднестровья¹⁸. ЕС проводит хорошо зарекомендовавшую себя политику «взаимодействия без признания», используя меры укрепления доверия для того, чтобы ситуация в зоне конфликта не вышла из-под контроля и для улучшения своего имиджа в Молдове и Приднестровье¹⁹. Современное понимание «укрепления доверия» уже никак не связано с конечной политической целью переговоров. Некогда считавшаяся многообещающей политика «малых шагов»²⁰ превратилась в постоянный поиск доноров для соответствующих проектов²¹.

В Молдове основной смысл мер укрепления доверия видели в поддержании политических, экономических и социальных связей с населением и властями Приднестровья и в удержании последнего «в молдавской реальности»²². Общественное мнение Молдовы в целом более скептически относится к мерам укрепления доверия, считая их нежелательными и необоснованными уступками²³. Это наносило ущерб общественному имиджу тех политиков, которые соглашались на них²⁴. Считается также, что уступки усиливают уязвимость Молдовы в будущем²⁵.

С точки зрения Приднестровья, меры укрепления доверия – важный элемент поддержания стабильности и безопасности, включая как экономические, так и гуманистические аспекты²⁶. Хотя Тирасполь приветствует, в частности, спонсируемую ЕС помощь и проекты экономического развития, он полагает, что меры укрепления доверия зачастую используются для формирования имиджа ЕС и что некоторые меры на деле таковыми не являются. Так, приднестровские власти рассматривают многие поддерживаемые ЕС инициативы, в частности, Миссию Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM)²⁷, как меры, направленные на повышение прозрачности экономических процессов и трансграничной деятельности, а не как меры укрепления доверия²⁸.

Влияние мер укрепления доверия на ход (но не обязательно на результат) переговоров нельзя назвать незначительным²⁹. Прогресс, достигнутый в рамках формата «5+2», во многом был обеспечен рабочими группами³⁰, деятельность которых считается ключевой мерой укрепления доверия в приднестровском контексте³¹.

Ситуативная автономия: ключевой урок прежних мер доверия

Принято считать, что конструктивность и продуктивность переговоров по приднестровскому урегулированию зависят от состояния отношений между Россией и Западом. Поскольку до настоящего времени напряженность в этих отношениях препятствовала реальному урегулированию, необходимость стабилизации ситуации потребовала применения мер укрепления доверия. Так, после войны в Грузии

2008 г. Мезебергский процесс³² хотя и не увенчался успехом, но создал условия для согласования к середине 2010-х гг. мер укрепления доверия в экономической области несмотря на ухудшение отношений между Россией и Западом после аннексии Москвой Крыма и оккупации части Донбасса. Это позволяет предположить, что успех переговоров в приднестровском контексте зависит не только от состояния отношений между Россией и Западом.

Некоторые заметные, хотя и относительные успехи были достигнуты после 2012 г. К ним относятся согласование повестки дня, а также принципов и процедур ведения переговоров в формате «5+2» в апреле 2012 г. во время председательства в ОБСЕ Ирландии³³, включение Приднестровья с 1 января 2016 г. в действие Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли Молдовы и ЕС³⁴, согласование Берлинского протокола в июне 2016 г. во время председательства в ОБСЕ Германии³⁵, а также «пакета» из восьми давно требовавших решения проблем и процесс «Берлин-плюс», запущенный во время председательства в ОБСЕ Австрии в 2017 г.³⁶ На наш взгляд, причина этих успехов заключается в той степени ситуативной автономии³⁷, которой обладали обе стороны на переговорах, а также в их готовности воспользоваться ею. И наоборот, отсутствие ситуативной автономии (или желания воспользоваться ею) объясняет отсутствие подобных соглашений или их невыполнение, особенно начиная с 2019 г.

Иллюстрацией данного тезиса может служить заметный прогресс, достигнутый после возобновления официальных переговоров в формате «5+2» в июне 2016 г. вплоть до конца 2017 г. Переговоры не только оживились, но и привели к конкретным результатам. Более существенный прогресс, достигнутый в 2017 г. по сравнению с 2016 г., можно объяснить тем, что обе стороны ощущали и воспользовались значительной ситуационной автономией. Это изменение во многом связано с тем, что к концу 2016 г. политическая ситуация и в Кишиневе, и в Тирасполе изменилась в пользу Москвы. На президентских выборах в Молдове давний союзник Москвы Игорь Додон победил прозападного кандидата Майю Санду, а де-факто президентом Приднестровья стал Вадим Красносельский, представлявший партию «Обновление», тесно связанную с бизнес-конгломератом «Шериф»³⁸. Австрия, председательствовавшая в ОБСЕ в 2017 г., подчеркивала необходимость как полного выполнения положений Берлинского протокола, подписанного в июне 2016 г., так и достижения договоренности еще по трем вопросам, которые долгое время оставались нерешенными³⁹, в том числе об открытии моста Гура Быкулуй–Бычок через 26 лет после его закрытия⁴⁰.

Несмотря на высокую интенсивность переговоров 2018 г. во время председательства в ОБСЕ Италии, прогресс был более скромным. Семьдесят два заседания рабочих групп (включая возобновление заседаний рабочей подгруппы по правам человека, которая не собиралась почти пять лет) и рекордное число прямых встреч между двумя главными переговорщиками свидетельствовали о приверженности до-

стижению жизнеспособных соглашений и их выполнению. Однако две меры из «пакета» восьми пунктов до конца 2018 г. так и не были реализованы⁴¹.

С 2019 г. процесс переговоров начал пробуксовывать. Разразившийся в Молдове летом 2019 г. конституционный кризис завершился назначением Майи Санду премьер-министром и кратковременным периодом сосуществования Санду и Додона до ноября 2019 г., когда парламент страны вынес вотум недоверия правительству Санду. И Россия, и Запад поддержали летнее соглашение. Однако российская поддержка значительно ослабла после того как премьер-министр Санду заявила, что урегулирование конфликта путем федерализации страны неприемлемо для народа Молдовы, и пообещала более тесно сотрудничать с Украиной в перекрытии нелегальных каналов поступления средств в приднестровский регион. На этом фоне в Братиславе 9 и 10 октября 2019 г. состоялась последняя встреча в формате «5+2», по итогам которой не был принят протокол⁴². Сократилась не только ситуативная автономия Приднестровья, пока Россия взвешивала последствия договоренности о сосуществовании в Кишиневе, но и уменьшилась готовность обеих сторон идти на компромиссы, необходимые для согласования братиславского протокола.

Последующие сбои в процессе переговоров в 2020 и 2021 гг., вызванные пандемией коронавируса, сменой президента, а затем и правительства в Кишиневе, эскалацией кризиса в Украине и вокруг нее в 2021 г. и российским вторжением в феврале 2022 г. привели к тому, что процесс «5+2» снова «заснулся». С октября 2019 г. не было проведено ни одной официальной встречи, и перспективы возобновления формата «5+2» остаются мрачными. В связи с этим возникает вопрос, можно ли добиться большего успеха в рамках альтернативных форматов переговоров о статусе Приднестровья.

Укрепление доверия как катализатор процесса урегулирования конфликта?

Один из важных уроков 2016–2018 гг. заключается в том, что более высокая степень ситуативной автономии привнесла в процесс переговоров большую динамику и позволила обеим сторонам не только достичь результатов в ходе переговоров, но и добиться прогресса в последующей реализации достигнутых договоренностей.

Приднестровью возможность воспользоваться более широкой ситуативной автономией была необходима для поддержания стабильности режима, которая была поставлена на карту из-за постоянно сокращавшихся российских субсидий и возраставшей значимости рынка ЕС (а также молдавского и украинского рынков, связанных с ЕС соглашениями об ассоциации и углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли). Российские сигналы о том, что Москва согласится на стабилизацию статус-кво, давали приднестровскому руководству возможность ве-

сти переговоры и достигать соглашений по социально-экономическим вопросам, не беря на себя никаких обязательств по вопросу статуса.

Однако с началом войны России против Украины приднестровское руководство оказалось перед тремя вызовами. Во-первых, позиции России как государства-патрона Приднестровья явно ослабли, что ставит под вопрос ее способность поддерживать режим в Тирасполе. Во-вторых, высказывались опасения относительно того, что Россия может использовать свое еще сохраняющееся влияние на непризнанное государство и на определенные силы в Молдове для расширения войны в Украине. И, в-третьих, руководство Приднестровья обеспокоено тем, что Молдова и ее западные союзники могут применить силу для реинтеграции региона⁴³.

В конечном итоге вступление Молдовы в ЕС будет зависеть от урегулирования конфликта. Однако пример Кипра является ярким напоминанием о слабости позиции непризнанных образований в этом процессе. Каждый шаг Кишинева на пути к вступлению в ЕС уменьшает шансы Тирасполя на достижение полноценного соглашения об особом статусе. Эти соображения объясняют настойчивое стремление Тирасполя к возобновлению «официальных» переговоров несмотря на войну и, если потребуется, готовность к ведению переговоров вне формата «5+2». Вероятно, это повысит готовность и способность Приднестровья искать компромиссы. Власти Молдовы могли бы тщательно прозондировать такую перспективу в рамках текущего диалога в формате «1+1» и в рабочих группах, особенно в том, что касается возможности появления большей гибкости в отношении тех «красных линий», которые обе стороны обозначили в вопросе о статусе Приднестровья: Молдова в законе 2005 г.⁴⁴, а Приднестровье – на референдуме о независимости в 2006 г.⁴⁵.

Для Молдовы ситуация была и остается более комплексной. В 2016–2018 гг. власти в основном придерживались прагматичного подхода к приднестровской проблеме, допуская возможность обмена уступками. Однако внутриполитические сдерживающие факторы не позволили добиться в ходе переговоров большего и более быстрого прогресса в достижении разумных результатов. В настоящее время Молдова отказывается от участия в переговорах из-за войны и невозможности проведения встреч в формате «5+2». В связи с нынешними неудачами России в Украине Кишинев чувствует в себе силы, полагая, что благодаря войне он приблизился к цели реинтеграции как никогда ранее, сплотив население левого и правого берегов Днестра⁴⁶. Уверенность Молдовы можно объяснить сочетанием ряда факторов. Считается, что 90 процентов населения Приднестровья получили молдавское гражданство⁴⁷. Статус кандидата в члены Европейского союза придал новый импульс внешней политике страны, а необходимость принятия правил и норм ЕС дала ей возможность оказывать давление на Приднестровье, с тем чтобы оно сделало то же самое. Все это представляет собой экзистенциальную угрозу для нынешнего режима в Тирасполе, если только ему не удастся договориться о каком-то особом статусе, к примеру, похожем на статус Гренландии, являющейся частью Королевства Дании, но не ЕС.

Россия официально сохраняет свою роль государства-посредника и гаранта в процессе урегулирования конфликта. Однако стало ясно, что ее способность поддерживать Приднестровье, в частности, в экономическом плане, не вечна. Тем не менее Приднестровье остается для Москвы стратегическим активом, особенно с точки зрения продвижения российских интересов в регионе. В условиях войны в Украине эти интересы, судя по всему, заключаются в дестабилизации Молдовы, используя влияние в Приднестровье и на него⁴⁸. Наложив вето на продление мандата миссии ОБСЕ в Молдове на год и ограничив его продление шестью месяцами, Российская Федерация намеренно подвергла риску долгосрочную работу миссии, чтобы получить козырь для торга в ходе будущих переговоров⁴⁹. Состояние отношений между Россией и Западом отчасти объясняет тот факт, что до сих пор не удалось достичь устойчивого урегулирования по вопросу политического статуса Приднестровья.

Однако в прошлом достижению соглашений и согласованию прагматических решений, когда этого требовали обстоятельства и когда стороны конфликта пользовались разумной степенью ситуационной автономии, способствовали и другие факторы. Во всех случаях главной предпосылкой для этого было доверие. Не менее важны были традиционно значительная роль, которую Румыния (часто в качестве члена ЕС) играет в делах Молдовы, а также возрастающая роль Украины. В условиях войны Молдову и Украину объединяют общие интересы, основывающиеся на том, что обе страны столкнулись с российской оккупацией и обе преследуют цель вступления в ЕС. Что касается Приднестровья и процесса переговоров, то в последнее время Киев стал более активно подталкивать Молдову к ускорению процесса реинтеграции. Учитывая, как развивались события в Донбассе, Киев по-прежнему скептически относится к любым решениям, которые предполагали бы предоставление Приднестровью высокой степени автономии, и настаивает на выводе российских войск с украинско-молдавской границы. С точки зрения Украины, использование Москвой остающихся в Приднестровье сил для дальнейшей дестабилизации ситуации – лишь вопрос времени⁵⁰.

В то же время процесс укрепления доверия развивается медленно – отчасти из-за сложности стоящих на кону вопросов и высокой степени эмоционального напряжения с обеих сторон. Несмотря на общий прогресс, его низкие темпы и значительная внешняя помощь, благодаря которой он был достигнут, свидетельствуют о том, что ситуация постоянно остается нестабильной. Укрепление доверия – трудная задача, требующая тщательного руководства, в том числе управления ожиданиями. Тем не менее переговоры между сторонами, пусть медленные и не приведшие к урегулированию конфликта, способствовали появлению у их участников с обеих сторон чувства взаимного уважения и, возможно, определенного уровня доверия. Об этом говорит, к примеру, достижение согласия по представляющим взаимный интерес вопросам в сфере экологии.

Сегодня необходимы меры по сохранению доверия между Кишиневом и Тирасполем, а также между ними и их западными партнерами, включая разработку планов на случай возможного гуманитарного кризиса в Приднестровье и признание необходимости совместных действий по его преодолению. Помимо этого конфликтующим сторонам и их западным партнерам следует начать работать над планами на период после окончания войны в Украине. Им необходимо рассмотреть альтернативные форматы ведения переговоров и планы урегулирования. Сейчас обе стороны (и регион в целом) больше всего нуждаются в стабильности, но необходимо также приложить усилия к тому, чтобы стабилизация политической, экономической и военной ситуации не создавала препятствий для преодоления нынешнего статус-кво и достижения долгосрочного и устойчивого урегулирования. Нет никаких гарантий того, что реализация мер по сохранению и укреплению доверия станет эффективным катализатором процесса урегулирования в вопросе об окончательном статусе Приднестровья, но опыт применения таких мер в последние десять лет не оставляет сомнений в том, что без них переговорное урегулирование будет невозможным.

Рекомендации: Переход к новому этапу укрепления доверия

Российская агрессия открыла новые возможности для Молдовы и Приднестровья. Предоставление Молдове статуса кандидата на вступление в ЕС укрепило проевропейский курс правительства и изменило динамику процесса урегулирования. Интересы элит Приднестровья, несмотря на публичную риторику, скорее всего, также будут смещаться в направлении сближения с ЕС и отдаления от значительно ослабленной России. В итоге в долгосрочной перспективе возможно ослабление силы вето Москвы и появление окна возможностей для возобновления сближения сторон конфликта. Даже если при этом переговоры о статусе Приднестровья возобновятся не в формате «5+2», ОБСЕ не утратит роль содействующей стороны и посредника. Организация обладает достаточным опытом и, что очень важно, сетью контактов с обеих сторон, необходимых для содействия возобновлению конструктивного и содержательного взаимодействия. Постоянные усилия ОБСЕ будут необходимы прежде всего для того, чтобы не допустить дестабилизации нынешней ситуации, которая служила бы только российским интересам. Гражданская миссия ЕС в Молдове, развертываемая в рамках общей политики безопасности и обороны (ОПБО), взаимодействуя с молдавским обществом, может внести конструктивный вклад в переговорное урегулирование конфликта и последующий процесс реинтеграции. Важно, однако, чтобы она не дублировала деятельность ОБСЕ и не конкурировала с ее давно существующей миссией в Молдове.

Чтобы максимально использовать это окно возможностей, Кишиневу и Тирасполю следует придерживаться следующих стратегий:

Рассмотреть альтернативные форматы диалога. Совместно с миссией ОБСЕ в Молдове сторонам следует рассмотреть целесообразность дополнительных или альтернативных диалоговых форматов для укрепления нынешнего взаимодействия в формате «1+1», например, между субъектами частного сектора.

Создать дополнительную рабочую группу. Сторонам следует участвовать в конструктивном диалоге, к примеру, под эгидой дополнительной рабочей группы, которая могла бы быть создана в рамках Конференции по поддержке Молдовы, возглавляемой Германией, Францией и Румынией и поддерживаемой еще 33 странами, ЕС, Европейским инвестиционным банком, Европейским банком реконструкции и развития, Международной организацией по миграции, Международным валютным фондом, ОБСЕ, Программой развития ООН, Верховным комиссаром ООН по делам беженцев и Всемирным банком.

Воздерживаться от выдвижения предварительных условий. Молдове и Приднестровью следует избегать выдвижения предварительных условий для дальнейшего взаимодействия и вместо этого следует использовать добрые услуги миссии ОБСЕ и (или) специального представителя действующего Председателя по процессу урегулирования в Приднестровье.

Вернуться к рассмотрению прошлых предложений. ОБСЕ следует возобновить прежние предложения, касающиеся мер укрепления доверия и безопасности, таких как организация совместных учебных занятий для молдавских и приднестровских служб гражданской обороны по оказанию помощи в преодолении последствий чрезвычайных ситуаций, а также направленные на согласование мер раннего предупреждения и уменьшения опасности возобновления конфликта, которыми учреждались бы механизмы проведения консультаций, уведомления и наблюдения в отношении чрезвычайных ситуаций в регионе.

Создать систему гарантий. Сторонам следует использовать богатый опыт региона ОБСЕ для разработки системы гарантит, которые обеспечили бы им уверенность в том, что любое будущее соглашение об урегулировании будет выполнено, включая определение роли и полномочий внешних акторов. Примерами таких решений могут служить Аландские острова, Южный Тироль и Северная Ирландия, а также многочисленные двусторонние договоры о правах меньшинств, заключенные с 1990-х гг., и договор «2+4» о воссоединении Германии.

Проводить экспертные консультации. Кишиневу и Тирасполю следует регулярнее проводить предметные консультации на уровне экспертов (в рамках существующих рабочих групп и помимо них), в том числе по вопросам развития процесса вступления Молдовы в ЕС.

Установить каналы коммуникации. Дальнейшей целью должно стать установление четких и прозрачных каналов для коммуникации, которые позволили бы при-

днестровским чиновникам по крайней мере получать информацию о юридических и технических аспектах переговоров о вступлении Молдовы в ЕС после их начала.

Принять интегрированный подход к переговорам по вступлению в ЕС и урегулированию конфликта. Обеим сторонам следует постепенно синхронизировать переговоры о вступлении Молдовы в ЕС с переговорами по урегулированию конфликта, чтобы избежать взаимного блокирования этих процессов. На соответствующем этапе это потребовало бы проведения прямых переговоров двух сторон на высоком уровне.

Примечания

- 1 Авторы долгое время изучают процессы в Молдове и ход урегулирования приднестровского конфликта. В качестве основных методов анализа данных в своих исследованиях они используют стандартные этнографические методы сбора данных (интервью, прямое и включенное наблюдение, анализ документов) и отслеживание процессов. Качественные интервью с участниками переговорного процесса проводились на местах и по электронной почте/VoIP с 2012 по 2022 г. Авторы выражают признательность за помощь, оказанную Юлией Козаченко и Юлией Панич в Кишиневе и Тирасполе.
- 2 В оригинале авторы используют принятое в ОБСЕ написание Transdnistria, хотя в английском языке более распространенным написанием является Transnistria.
- 3 См., в частности: Minder R. Moldova Urges Calm after Russian Threat over Breakaway Region // Financial Times. – 2023. – 23 Feb. URL: <https://www.ft.com/content/1a73b07d-b5c-b-45af-a056-00c5aa07c406>; Santora M. Ukraine Prepares Itself for the Possibility of Russian Aggression via Moldova and Belarus // New York Times. – 2023. – 22 Feb. URL: <https://www.nytimes.com/2023/02/22/world/europe/russia-moldova-ukraine.html>; Parker C., Westfall S. What Is Transnistria, and Will Russia Destabilize Moldova? // The Washington Post. – 2023. – 14 Feb. URL: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/22/ukraine-moldova-transnistria-russia/>; Moldova Dismisses Russian Claims of Ukrainian Plot to Invade Breakaway Region // The Guardian. – 2023. – 24 Feb. URL: <https://www.theguardian.com/world/2023/feb/24/moldova-dismisses-russia-claims-of-ukraine-plot-to-invade-transnistria-region>) и другие публикации.
- 4 По состоянию на 15 февраля 2023 г. в Молдове находились 109 410 украинских беженцев. См.: Estimated Number of Refugees from Ukraine Recorded in Europe and Asia since February 2022. URL: <https://www.statista.com/statistics/1312584/ukrainian-refugees-by-country>
- 5 В этом формате представлены две конфликтующие стороны, а также ОБСЕ, Россия и Украина в качестве посредников и гарантов урегулирования. В 2005 г. к этому пятистороннему формату в качестве наблюдателей присоединились ЕС и США (+2). Ранее посредники (гаранты) и наблюдатели проводили отдельные встречи в так называемом формате «3+2». Двусторонние встречи между главными переговорщиками двух сторон обычно называют встречами в формате «1+1».
- 6 Чебан Е. Приднестровье хочет «гарантый мира». В Тирасполе предложили участникам «5+2» подписать совместную декларацию // NewsMaker. – 2022. – 19 июня. URL: <https://newsmaker.md/rus/novosti/pridnestrovye-hochet-garantiy-mira-v-tiraspolje-predlozhili-uchastnikam-5-2-podpisat-sovmestnyuyu-deklaratsiyu>.
- 7 Об истоках конфликта см.: Hill W.H. Russia, the Near Abroad and the West: Lessons from the Moldova-Transdnistria Conflict. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press with Johns Hopkins University Press, 2012.

- 8 Молдова рассматривает лишь мирный вариант урегулирования приднестровского конфликта – президент Майя Санду // Информационное агентство Infotag. – 2022. – 16 дек. URL: <http://www.infotag.md/rebellion/303650/>. См. также досье: Вернуть Приднестровье. Как объединить Молдову, пока Украина воюет с Россией? // NewsMaker. URL: <https://newsmaker.md/rus/novosti/vernut-pridnestrove-kak-obedinit-moldovu-poka-ukraina-voyuet-s-rossiej/>.
- 9 Biroul politici de reintegrare, restructurat: Vor fi patru subdiviziuni [Бюро политики реинтеграции реорганизовано: появятся четыре подотдела] // Stiri.md. – 2022. – 26 Dec. URL: <https://stiri.md/article/social/biroul-politici-de-reintegrare-restructurat-vor-fi-patru-subdiviziuni>.
- 10 Untila S. (DOC) Programul de activitate al guvernului Recean: ‘Ordine publică, siguranța cetățenilor, păstrarea stabilității și a unității’ [Правительственная программа кабинета Речана: «Общественный порядок, граждане, безопасность, поддержание стабильности и единства»] // NewsMaker. – 2023. – 15 Feb. URL: <https://newsmaker.md/ro/doc-programul-de-activitate-al-guvernului-recean-vom-prioritiza-ordinea-publica-siguranta-cetatenilor-pastrarea-stabilitate-si-si-a-unitatii/>.
- 11 Закон Республики Молдова от 22 июля 2005 г. № 173-XVI «Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья)» предусматривает реинтеграцию региона в состав Молдовы после его демократизации и демилитаризации. Приднестровье рассматривается в Законе как совокупность населенных пунктов, а не как самостоятельная единица. Для него в Законе предусмотрен «особый статус», совместимый с Конституцией Молдовы. Полномочия его законодательных и исполнительных органов должны быть определены по итогам переговоров двух сторон и гарантированы на международном уровне. См.: Закон № LP173/2005 от 22.07.2005 об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья) // Правительство Республики Молдова. Агентство межэтнических отношений. URL: <https://ari.gov.md/sites/default/files/document/attachments/>. См. также: Socor V. Moldova Extricates from Russian-Dominated Process of Negotiations on Transnistria (Part Two) // Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor. Vol. 20 (2023). No. 34. URL: <https://jamestown.org/program/moldova-extricates-from-russian-dominated-process-of-negotiations-on-transnistria-part-two/>.
- 12 Уголовные санкции за сепаратизм утверждены в окончательном чтении // Пресс-агентство IPN. – 2023. – 2 фев. URL: https://www.ipn.md/ru/ugolovnye-sanktsii-za-separatizm-utverzhdeny-v-okonchatelnom-chtenii-7965_1095003.html.
- 13 Moldovan President Promulgates Law Confirming that Romanian Language is Moldova’s State Language // MoldPres State News Agency. – 2023. – 22 Mar. URL: <https://www.moldpres.md/en/news/2023/03/22/23002317>.
- 14 Выприцких А. Украинские власти: Молдова разработала план реинтеграции Приднестровья, рассчитанный на 7 лет // NewsMaker. – 2023. – 22 мар. URL: https://newsmaker.md/rus/novosti/ukrainskie-vlasti-moldova-razrabotala-plan-reintegratsii-pridnestrovya-rasschitannyy-na-7-let/?utm_source=substack&utm_medium=email.
- 15 О государственной программе, которая больше не связана с форматом «5+2», см.: Untila S. Op. cit.
- 16 По словам высокопоставленного сотрудника Министерства иностранных дел Молдовы, «меры укрепления доверия предотвращают ухудшение ситуации, углубление конфликта и разделяющей стороны пропасти. Даже если вы не видите очевидное сближение и у становление сотен экономических, социальных и гуманитарных связей, вы не позволяете разделительным линиям углубляться» Интервью с высокопоставленным сотрудником Министерства иностранных дел Молдовы. Кишинев, сентябрь 2019 г.
- 17 Согласно Руководству ОБСЕ по невоенным мерам укрепления доверия, «не существует какого-либо общепринятого определения термина «МД» вообще и невоенных МД, в

- частности». В руководстве под мерами укрепления доверия понимаются «действия или процессы, осуществляемые на всех этапах конфликтного цикла и охватывающие три измерения безопасности в политической, экономической, экологической, социальной и культурной сферах с целью повышения транспарентности и уровня доверия между двумя или более конфликтующими сторонами во избежание возникновения или (ре)эскалации конфликта между государствами и (или) внутри государств, с тем чтобы проложить путь к прочному урегулированию конфликта». Руководство ОБСЕ по невоенным мерам укрепления доверия (МД). Вена: ОБСЕ, 2012. С. 9. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/0/101162.pdf>.
- 18 Интервью по телефону с Кордом Майером-Клодтом, бывшим немецким специальным представителем ОБСЕ по процессу приднестровского урегулирования. Август 2019 г.
- 19 Интервью с представителем молдавского аналитического центра. Кишинев, октябрь 2019 г.
- 20 Первоначально перспективным подходом в процессе приднестровского урегулирования считались «малые шаги», которые понимались как необходимое средство улучшения политического климата. Считалось, что их реализация приведет к дальнейшим шагам, соглашениям и в конечном итоге к установлению отношений, основанных на сотрудничестве. В качестве таких «малых шагов» меры укрепления доверия предпринимаются для улучшения политического климата, что должно облегчить ведение переговоров по более сложным и фундаментальным вопросам. Инициатива в осуществлении мер доверия должна исходить как «снизу», так и «сверху», и принято считать, что реализация инициированных «снизу» мер доверия может стимулировать их применение «сверху». См.: Kemp W., Hrovatin I., Muckenhuber D. From Confidence Tricks to Confidence Building: Resolving Conflict in the OSCE Area. Vienna: International Peace Institute, 2011. URL: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_building_confidence.pdf.
- 21 Интервью с сотрудником ОБСЕ. Кишинев, июнь 2019 г. Серия интервью со старшими должностными лицами ОБСЕ. Кишинев, сентябрь 2012 г., июль и ноябрь 2013, март 2014, ноябрь 2018 и август 2019 г.
- 22 Интервью с высокопоставленным сотрудником Министерства иностранных дел Молдовы. Кишинев, сентябрь 2019 г.
- 23 Интервью с советником президента Молдовы. Кишинев, октябрь 2019 г.; онлайн интервью со старшим советником ЕС. Ноябрь 2022 г.
- 24 Интервью с высокопоставленным представителем правительства Молдовы. Вена, февраль 2019 г.
- 25 Интервью с советником президента Молдовы. Кишинев, октябрь 2019 г.
- 26 Интервью с бывшим высокопоставленным приднестровским чиновником. Кишинев, ноябрь 2015 г.; интервью по телефону с независимым приднестровским экспертом. Июнь 2016 г.
- 27 С 2005 г. EUBAM оказывает содействие Республике Молдова и Украине в мониторинге их общей границы. См.: EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine. URL: <https://eubam.org/>.
- 28 Интервью с бывшим высокопоставленным приднестровским чиновником. Тирасполь, октябрь 2019 г.
- 29 Интервью с высокопоставленным сотрудником Министерства иностранных дел Молдовы. Кишинев, сентябрь 2019 г.
- 30 Отраслевые или экспертные рабочие группы были созданы после подписания в 1997 г. Соглашения об организационных основах социально-экономического сотрудничества между Республикой Молдова и Приднестровьем. В октябре 2007 г. перечень групп был подтвержден Постановлением правительства № 1178. См.: Spechea M. The Sectoral Work-

- ing Groups: Innovation and Efficiency in Transnistrian Settlement // *Studia Securitatis*. 2017. No. 2. P. 150.
- 31 В состав рабочих групп входят отраслевые специалисты (обычно по 5–8 экспертов с каждой стороны), работающие в министерствах и агентствах Молдовы, с одной стороны, и в тираспольских органах власти – с другой. Сопредседателями рабочих групп, как правило, являются заместители министров с молдавской стороны и «министры» – с приднестровской.
- 32 Мезебергский меморандум и «процесс» положили начало установлению диалога между ЕС и Россией на уровне министров иностранных дел и сотрудничеству ЕС и России по регулированию кризисов.
- 33 В рамках формата «5+2» и в соответствии с документом о принципах и процедурах ведения переговоров связанные с приднестровским конфликтом вопросы были сгруппированы в трех «корзинах»: 1) социально-экономические аспекты, 2) гуманитарные вопросы и вопросы прав человека и 3) политическое урегулирование конфликта и вопросы безопасности. См.: Председательство ОБСЕ приветствует соглашение о принципах и процедурах и повестке переговоров по приднестровскому урегулированию // Официальный сайт ОБСЕ. – 2012.- 18 апр. URL: <https://www.osce.org/ru/cio/89758>.
- 34 Decision No 1/2015 of the EU-Republic of Moldova Association Council of 18 December 2015 on the application of Title V of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, to the entire territory of the Republic of Moldova [2015/2445], 2015 OJ (L 336) 93. URL: <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/2445/oj>.
- 35 Возобновленные переговоры по приднестровскому урегулированию придают импульс достижению реального прогресса в предстоящие недели, отмечает Специальный представитель ОБСЕ // Официальный сайт ОБСЕ. – 2016. – 3 июн. URL: <https://www.osce.org/ru/cio/244676>; Протокол официального заседания Постоянного Совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию. 2-3 июня 2016, Берлин // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/8/244681.pdf>.
- 36 Прогресс по пакету из восьми пунктов продвинет вперед процесс приднестровского урегулирования и улучшит жизнь людей, отмечает Специальный представитель ОБСЕ // Официальный сайт ОБСЕ. – 2017. – 24 мар. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/307406>.
- 37 Ситуативная автономия – это предоставленная сторонам их соответствующими патронами степень свободы в заключении соглашений друг с другом. Пределы такой автономии зависят от ряда факторов, в том числе от того, в какой мере государства-патроны доверяют своим подопечным в том, что они не будут заключать соглашения, которые могут нанести ущерб интересам их патронов.
- 38 Интервью с высокопоставленным австрийским дипломатом. Июль 2018 г. Существование олигархических структур в Тирасполе и Кишиневе (где условно проевропейскую правительенную коалицию «координировал» Влад Плахотнюк) позволяло заключать сделки, которые стабилизовали статус-кво и не представляли собой угрозу соответствующим режимам. Онлайн-интервью со старшим советником ЕС. Ноябрь 2022 г.
- 39 Специальный представитель австрийского председательства в ОБСЕ вновь подтвердил необходимость ориентированного на результат диалога в процессе приднестровского урегулирования // Официальный сайт ОБСЕ. – 2017. – 20 янв. URL: <https://www.osce.org/ru/cio/294876>.
- 40 Председательство в ОБСЕ приветствует прорывное решение об открытии моста через Днестр // Официальный сайт ОБСЕ. – 2017. – 3 ноя. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/354891>.

- 41 Подробнее см.: Меры по укреплению доверия. Пакет «Берлин-плюс» // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/392663>.
- 42 Двухдневные переговоры в формате «5+2» по процессу приднестровского урегулирования завершаются в Братиславе // Официальный сайт ОБСЕ. – 2019. – 10 окт. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/435404>.
- 43 В МИД предостерегли НАТО от попытки вмешаться в приднестровский вопрос // Dnestr TV. 2022. 6 сен. URL: <http://dnestr.tv/18768-v-mid-predosteregli-nato-ot-popytki-vmeshatsya-v-pridnestrovskiy-vopros.html>.
- 44 Закон № LP173/2005 от 22.07.2005 об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья).
- 45 17 сентября 2006 г. 98% принявших участие в референдуме ответили «да» на вопрос «Поддерживаете ли вы курс на независимость Приднестровской Молдавской Республики и последующее свободное присоединение Приднестровья к РФ?». См.: Kosienkowski M. The 2006 Sovereignty Referendum in Transnistria: A Device for Electoral Advantage // Ethnopolitics. Vol. 21 (2022). No. 5. P. 496–516.
- 46 Чебан Е. «Мы будем говорить о статусе Приднестровья, а не о статусе Молдовы». Интервью NM с Олегом Серебряном // NewsMaker. – 2022. – 12 сен. URL: <https://newsmaker.md/us/novosti/mybudem-govorit-ostatuse-pridnestrovya-aneostatuse-moldovy-intervyu-nmsolegom-serebryanom/>.
- 47 Более 338 тысяч жителей приднестровского региона имеют гражданство Молдовы // Пресс-агентство IPN. – 2022. – 3 янв. URL: https://www.ipn.md/ru/bolee-338-tysyach-zhitelyey-pridnestrovskogo-regiona-imeyut-grazhdanstvo-moldovy-7967_1086941.html.
- 48 Wolff S. Ukraine War: “Soccer Plot” Raises Fears of Fresh Russian Attempts to Destabilise Neighbouring Moldova // The Conversation. – 2023. – 15 Feb. URL: <https://theconversation.com/ukraine-war-soccer-plot-raises-fears-of-fresh-russian-attempts-to-destabilise-neighbouring-moldova-199942>; Douglas N. Expert*innenstimme: Rücktritt der Regierung in Moldau // ZOIS. – 2023. – 14 Feb. URL: <https://www.zois-berlin.de/presse/expertinnenstimme/ruecktritt-der-regierung-in-moldau>.
- 49 OSCE Permanent Council. 1403rd Plenary Meeting. PC Journal No. 1403, Agenda item 2. Decision No. 1457: Extension of the Mandate of the OSCE Mission to Moldova. PC.DEC/1457 (December 22, 2022) // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/535614.pdf>.
- 50 Выприцких А. Указ. соч.

Бюджетное и ресурсное обеспечение ОБСЕ в сравнительной перспективе

Ронни Патц

Аннотация

В настоящей статье рассматриваются в сравнительной перспективе вопросы обеспечения ОБСЕ ресурсами. У ОБСЕ есть отличительные особенности, но ее проблемы не уникальны среди международных организаций. Наиболее примечательно правило жесткого консенсуса при принятии всех решений в ОБСЕ, что способствует постепенному увеличению единого бюджета ОБСЕ, подрывает рутинизацию бюджетного процесса и затрудняет финансовое управление. Кроме того, хотя ОБСЕ получает целевое финансирование от доноров, доля внебюджетного финансирования меньше, чем во многих других международных организациях. Вместо этого ОБСЕ в значительной степени полагается на прикомандированный персонал в качестве вкладов в натуральной форме. Наконец, Специальная мониторинговая миссия (СММ) в Украине, развернутая в 2014 году, продемонстрировала потенциал и риски для будущего финансирования ОБСЕ. В заключение данной статьи даются три рекомендации: внедрение в ОБСЕ ориентированного на консенсус комплексного бюджетного процесса, развитие централизованной функции мобилизации ресурсов в Секретариате ОБСЕ и более пристальное внимание к урокам СММ для будущего обеспечения ОБСЕ ресурсами.

Ключевые слова

Бюджет ОБСЕ, внебюджетные взносы, прикомандирование, обеспечение международных организаций ресурсами

Ссылка на настоящую публикацию

Ронни Патц, Бюджетное и ресурсное обеспечение ОБСЕ в сравнительной перспективе, // ОБСЕ Insights 2023 / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) – Баден=Баден: Номос, 2024.
<https://doi.org/10.5771/9783748920120-03>

Введение

Для тех, кто внимательно следит за делами ОБСЕ, не секрет, что организация переживает бюджетный кризис¹, что бюджетный консенсус в целом трудно найти,

1 Потсдамский университет, ronny.patz@uni-potsdam.de.

а в настоящее время он невозможен², что ключевые мероприятия в штаб-квартире ОБСЕ³ и на местах⁴ зависят от внебюджетных взносов, что работа ОБСЕ в значительной степени зависит от прикомандированных сотрудников из государственных участников. ОБСЕ также сталкивается со значительными трудностями⁵ в заполнении предусмотренных бюджетом прикомандированных должностей⁶, которые представляют собой неденежную поддержку, без которой организация при нынешнем уровне бюджета не могла бы функционировать.

Несмотря на то, что подобные наблюдения делаются довольно часто, в последний раз подробный анализ финансирования ОБСЕ был опубликован в научном издании в 1999 году. Тогда бывший руководитель бюджетного отдела ОБСЕ поделился своими соображениями по поводу первого десятилетия формирования бюджета ОБСЕ, в течение которого наблюдался рост добровольных взносов⁷. С тех пор, несмотря на растущее количество научных исследований, посвященных обеспечению международных организаций ресурсами⁸ и составлению их бюджетов⁹, комплексного, сравнительного научного рассмотрения вопросов обеспечения ОБСЕ ресурсами не проводилось. Бывший Генеральный секретарь организации опубликовал рекомендации по бюджетно-финансовым реформам в ОБСЕ, но без четкого рассмотрения ее проблем в сравнительной перспективе¹⁰. Некоторые ограниченные уроки для финансирования ОБСЕ были недавно извлечены путем сравнения ситуации ОБСЕ с опытом Лиги Наций¹¹, а также обсуждались вопросы обеспечения ОБСЕ ресурсами в части создания гражданских миссий в сравнении с возможностями ЕС и ООН¹².

В настоящей публикации на основе результатов научных исследований в области финансов международных организаций разрабатываются три ключевые рекомендации по обеспечению ОБСЕ ресурсами в будущем. Несмотря на то, что некоторые идеи почерпнуты из опыта других организаций, эти рекомендации также отражают особенности обеспечения ОБСЕ ресурсами. Я провел кабинетное исследование, изучив все бюджетные документы ОБСЕ, проверенные финансовые отчеты и годовые отчеты за период с 2002 по 2021 год, и посетил штаб-квартиру и постоянные представительства ОБСЕ в Вене в марте 2023 года для проведения интервью с десятью собеседниками, знакомыми с вопросами финансирования и обеспечения ОБСЕ ресурсами. Большинство сведений было почерпнуто из официальных документов и публичных заявлений, и эти беседы обеспечили важный контекст для разработки рекомендаций¹³.

Далее я в первую очередь остановлюсь на некоторых последних научных публикациях по формированию бюджетов международных организаций и обеспечению их ресурсами. Затем я суммирую ключевые наблюдения о финансовой структуре ОБСЕ с начала 2000-х годов, в том числе во время работы Специальной мониторинговой миссии (СММ) в Украине с 2014 года. Объединив обе точки зрения, я разрабатываю три рекомендации и рассматриваю их в контексте реальности, с которой столкнется ОБСЕ в 2023 году, полностью осознавая, что эти рекомендации

могут быть не реализованы до тех пор, пока не будет достигнут новый консенсус в отношении будущего организации. Эти рекомендации включают в себя внедрение интегрированного бюджетирования на основе консенсуса, более централизованную и политически осознанную мобилизацию ресурсов, а также извлечение уроков из положительного и отрицательного опыта, накопленного в области обеспечения СММ ресурсами.

Обзор последних исследований в области обеспечения международных организаций ресурсами

Динамика принятия решений по бюджету международных организаций: инкрементализм и сложные процедуры

В академических кругах давно известно, что регулярное формирование бюджета в международных организациях в основном носит поэтапный характер¹⁴. Иными словами, бюджет прошлого года во многом определяет бюджет этого года. Обычно номинальный рост ограничен, в результате чего основные бюджеты остаются стабильными в реальном выражении (нулевой реальный рост). В ограниченных областях политики может наблюдаться периодический рост, когда существует консенсус в отношении изменений в этих ограниченных областях.

Одна из причин такого бюджетного инкрементализма в международных организациях — правила голосования (консенсус, квалифицированное большинство или простое большинство) и сложившиеся альянсы, которые уменьшают количество способных победить коалиций, нацеленных на проведение изменений. Например, принятие бюджета ООН формально требует большинства в две трети голосов, хотя неформально стремится к консенсусу¹⁵. Группа 77 в рамках ООН, насчитывающая 134 члена, обладает большинством, превышающим 50% членов ООН, и никакие изменения в бюджете не могут быть приняты без согласия этой группы. При составлении многолетнего бюджета ЕС у каждого государства-члена есть право вето.

Инкрементализм в составлении бюджета международных организаций также возникает в результате ограниченных идеологических сдвигов среди правительств государств-членов, когда дело доходит до целей их международной политики. Таким образом, geopolитические коалиции при голосовании (или наложении вето) весьма стабильны в отношении своих содержательных предпочтений¹⁶. В большинстве международных организаций существует устойчивое блокирующее меньшинство или большинство, не допускающее значительного сокращения бюджета, увеличения бюджета и крупных сдвигов между основными статьями бюджета. Исследования организации ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) также показали, что, даже когда международная организация сталкивается с бюджетным кризисом, бюджетная реформа и стратегические сокращения и сдвиги бюджета

не гарантированы, пока усилия государств-членов и международных бюрократов по реформированию не синхронизированы¹⁷. Таким образом, секретариаты международных организаций также играют значительную роль в принятии бюджетных решений¹⁸. Это справедливо как для ЕС с его мощной основной администрацией — Европейской комиссией¹⁹, — так и для всей системы ООН, которая включает в себя различные типы административных структур²⁰.

Исследования также показывают, что бюджетные процедуры международных организаций могут отнимать все больше времени и приводить к усилению микроменеджмента. Такая процедуральнаяизация подрывает рутинизацию бюджетного процесса, что, в свою очередь, препятствует упорядоченному выполнению мандата²¹. В крайних случаях, когда субъекты, обладающие правом вето, блокируют компромиссы или консенсус, международные организации испытывают трудности с принятием своих бюджетов к началу нового бюджетного периода. В 1980-х годах ЕС пережил период, когда бюджеты принимались после окончания года, что потребовало введения многолетних бюджетных циклов для выхода из тупиковой ситуации. К подобной ситуации ЕС в плотную подошел после европейского финансового кризиса начала 2010-х годов, что подчеркнуло, что многолетнее бюджетирование — не гарантированное средство смягчения ежегодных бюджетных компромиссов²².

Чтобы избежать подобных проблем, государства-члены и международные бюрократы часто прибегают к сегментации бюджета: международные организации создают многолетние рамочные бюджетные процедуры, как, например, в ЕС, или параллельные бюджетные процедуры, как, например, бюджетный процесс по поддержанию мира в ООН. Сегментация позволяет разделить переговоры по бюджету на разные потоки, чтобы либо отделить долгосрочную политику высокого уровня от краткосрочных финансовых деталей, либо вести переговоры по бюджету по отдельным вопросам. Сегментирование бюджета позволяет получить больше времени для достижения компромисса по сложным пакетным соглашениям и для разделения переговоров по различным вопросам. Один из способов сегментации — перенос спорных статей бюджета во внебюджетную сферу. В тех случаях, когда многосторонний консенсус не может быть достигнут в рамках обычных бюджетных процедур, новые проекты могут финансироваться не из основных бюджетов, а за счет целевых добровольных взносов²³.

В некоторых международных организациях, например во Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), это привело к сокращению основных бюджетов до менее чем 20% от общих расходов, а остальные средства выделяются в рамках добровольного финансирования. Подобные модели финансирования в конечном итоге требуют новых типов бюджетных процедур, таких как интегрированное бюджетирование, которое было введено в ВОЗ. ЮНЕСКО, в которой целевое финансирование также превышает 50%, также внедрила интегрированное бюджетирование на основе опыта ВОЗ²⁴. При интегрированном бюджетировании государства-члены сначала согласовывают общие потребности организации в ресурсах и приоритеты,

на которые предполагается направить имеющиеся ресурсы. На втором этапе государства-члены решают, сколько из этих общих потребностей они готовы удовлетворить за счет обязательных взносов. Затем необходимо привлечь оставшиеся ресурсы. В течение всего бюджетного периода, как правило, становится известно, какие области работы остаются недофинансированными²⁵.

Целевое добровольное финансирование международных организаций: многосторонняя помощь, минилатеральные фонды и административное бремя

Одной из наиболее важных тенденций в исследованиях финансирования международных организаций стало повышенное внимание к добровольному финансированию, в частности к целевому добровольному финансированию. Многие международные организации — и многосторонние банки развития, и агентства системы ООН, и ЕС — в той или иной степени зависят от этого вида финансирования. Конкретные механизмы финансирования называются по-разному — «трастовые фонды», «проекты», «специальные программы», создание «институтов», которые носят название международных организаций, но в основном финансируются несколькими донорами. Даже ЕС, обладающий значительным бюджетом, создал свой собственный набор трастовых фондов, которые сочетают финансирование из бюджета ЕС с дополнительными взносами доноров²⁶. Все эти механизмы в той или иной форме содержат политическую и/или географическую спецификацию того, на что могут быть использованы средства доноров. В системе ООН почти весь прирост финансирования — с чуть менее \$40 млрд в 2010 году до более \$65 млрд в 2021 году — произошел за счет увеличения целевого добровольного финансирования с почти нулевым номинальным увеличением (и, следовательно, реальным уменьшением) обязательных бюджетов за последнее десятилетие²⁷. Это означает, что увеличение начисленного финансирования стало исключением для широкого круга международных организаций.

Первоначально научные исследования были посвящены причинам этой тенденции. Среди причин увеличения целевых добровольных взносов можно назвать ограниченный консенсус по вопросу увеличения основных бюджетов и стремление основных государств-доноров сохранить (больший) контроль над распределением финансирования. Как следствие, многие международные организации и многосторонние фонды внедрили либо правила взвешенного голосования, в соответствии с которыми тот, кто предоставляет больше ресурсов, имеет больше голосов, либо правила разрешительного целевого распределения, которые гарантируют максимальный контроль доноров над добровольными взносами²⁸.

В последнее время все большее внимания уделяется последствиям этой тенденции для таких международных организаций, как Программа развития ООН (ПРООН)

и Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)²⁹. Наблюдаемые последствия — это минилатеральные донорские структуры, подрывающие многостороннее принятие решений в международных организациях³⁰, увеличение транзакционных издержек³¹, сокращение числа проектов³², а также превращение международных организаций в многосторонние каналы двусторонней помощи³³ или в глобальные агентства-исполнители для доноров³⁴, а не в долгосрочных поставщиков многосторонних глобальных общественных благ. Международные организации, зависящие от добровольного финансирования, имеют больше сотрудников, работающих по краткосрочным контрактам³⁵, и сталкиваются с растущей конкуренцией за проектное финансирование со стороны других международных организаций³⁶. Лишь некоторые международные организации, такие как Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), способны сохранять мандатно-ориентированное финансирование, несмотря на зависимость от целевого финансирования. Однако во время кризисов, затрагивающих (в основном западных) доноров, целевое финансирование может сокращаться или быстро переходить от ориентации на долгосрочные потребности к поддержке ограниченных политических приоритетов посредством целевого финансирования в той же организации или в конкурирующих международных организациях³⁷.

Таким образом, растет научный консенсус в отношении того, что доноры целевого финансирования, включая ЕС, который выделяет целевые средства на всю поддержку, оказываемую им другим международным организациям³⁸, могут получить большее влияние и контроль над международными организациями благодаря таким механизмам финансирования, но в ответ это приводит к снижению эффективности и результативности международных организаций. В условиях менее предсказуемого финансирования, более высоких операционных издержек, перегруженности секретариатов и снижения значимости прозрачных многосторонних бюджетных процедур ценность двусторонней или минилатеральной поддержки международных организаций без многостороннего управления ставится под сомнение. Кроме того, международные организации, зависимые от такого типа финансирования, как правило, превращаются в бюрократические машины по сбору средств с дорогостоящими фандрайзинговыми отделами и специальными требованиями к сбору информации о донорах в рамках всей организации.

Сбор средств международной бюрократией: появление новых административных функций

Тенденция к зависимости от целевого добровольного финансирования привела к появлению фандрайзинга как основной административной функции международных организаций. Эта функция может варьироваться от взаимодействия генеральных секретарей международных организаций с руководителями национальных прави-

тельств с целью обеспечения непрерывного финансирования проектов до специализированных отделов по сбору средств, обращающихся в министерства иностранных дел для решения конкретных задач. Полевые офисы международных организаций, где они существуют, поддерживают регулярные контакты с местными посольствами для сбора средств для работы на местах или для организации визитов доноров с целью освещения успешных проектов и программ³⁹. В результате сформировался особый тип бюрократии международных организаций по сбору средств, обладающий обширной глобальной «информацией о донорах»⁴⁰.

Для успешного проведения таких мероприятий по привлечению средств и налаживанию связей с донорами международным организациям требуется значительные ресурсы, в том числе специальные сотрудники или подразделения, занимающиеся мобилизацией ресурсов. В ВОЗ такой отдел был создан в ответ на растущую зависимость организации от добровольного финансирования⁴¹. Для выполнения этой функции требуется дополнительный персонал и командировочные расходы на поездки для сбора средств. Это может потребовать создания офисов в центрах сбора средств, таких как Брюссель, где международные организации могут профессионально взаимодействовать с донорами и где принимаются фактические решения. При этом и без того скучные основные ресурсы перераспределяются от выполнения мандата к привлечению средств. Однако в международных организациях, в значительной степени зависимых от целевого добровольного финансирования, необходимость профессионализации фандрайзинга возникает в связи с конкуренцией за ограниченное международное финансирование между агентствами с дублирующими мандатами и функциями.

Для того чтобы фандрайзинг в международных организациях был эффективным, необходима дополнительная внутриорганизационная координация. Руководители международных организаций должны предотвращать внутриорганизационную конкуренцию за ресурсы, например, когда два департамента обращаются к одному и тому же донору за финансированием или когда группы по сбору средств в штаб-квартире имеют иные приоритеты, чем специалисты по сбору средств на местах. В сильно политизированных организациях такая координация сбора средств также включает усилия по предотвращению или адаптации сбора средств на политически чувствительные проекты. Мобилизация ресурсов в таких политизированных условиях требует от сотрудников секретариата международных организаций хорошего понимания политических особенностей всех доноров и государств-членов. Их усилия по привлечению средств должны быть направлены не только на максимизацию бюджета, но и на достижение таких результатов, которые минимизируют дипломатическое недовольство ключевых членов и доноров.

Состояние бюджетного и ресурсного обеспечения ОБСЕ

В вышеупомянутой научной литературе, посвященной ресурсам, составлению бюджетов и привлечению средств в международные организации, излагаются различные ожидания и сделаны выводы, которые находят отклик в ОБСЕ. Как и в других международных организациях, составление бюджета ОБСЕ в основном носит поэтапный характер и сталкивается с трудностями в составлении бюджета. Эти проблемы решаются путем создания сегментированных потоков ресурсов, таких как параллельные бюджеты (например, отдельный бюджет Специальной мониторинговой миссии), путем предотвращения значительного увеличения начисленных бюджетных взносов за счет бюджета прикомандированных должностей или путем дополнения основных ресурсов (целевыми) добровольными взносами. Однако, несмотря на то, что ОБСЕ в значительной степени опирается на добровольные взносы в натуральной форме и целевые ресурсы, по состоянию на середину 2023 года не было создано ни четкой интегрированной функции бюджетирования, ни централизованной функции мобилизации ресурсов.

Отсутствие консенсуса при составлении бюджета ОБСЕ: от отсутствия регламента до проблем с финансовым управлением

Порядок составления бюджета ОБСЕ нарушается уже давно⁴². С 2002 года Единый бюджет принимался всего семь раз до начала нового бюджетного года⁴³. Это свидетельствует о том, что любое государство-участник, недовольное тем или иным аспектом работы организации, может сделать всю ОБСЕ заложником, блокируя бюджетный консенсус. Единый бюджет на 2021 год был определен в размере 138 млн евро, но только в августе 2021 года, через восемь месяцев после начала бюджетного года. Бюджет на 2022 год принят не был, а по бюджету на 2023 год по состоянию на лето 2023 года консенсус не был достигнут.

Точные причины непринятия обычно не разглашаются, однако в беседах с участниками процесса в качестве ключевых причин отсутствия консенсуса назывались война России в Украине с 2014 года и конфликт между Арменией и Азербайджаном. Значительные разногласия существуют и по вопросу финансирования Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, в частности, между Россией и некоторыми западными странами, причем последние по-прежнему не желают соглашаться на какие-либо сокращения финансирования БДИПЧ, даже если это позволит прийти к новому бюджетному консенсусу, способному спасти остальные подразделения организации.

Ситуация с отсутствием налаженного механизма принятия бюджета ОБСЕ влечет существенные последствия для финансового управления организацией⁴⁴. В отсутствие принятого бюджета ОБСЕ работает на основе временных квартальных

или месячных ассигнований, основанных на последнем принятом бюджете, пока не будет принят новый. Так, в середине 2023 года ежемесячные ассигнования ОБСЕ были основаны на бюджете на 2021 год, согласованном двумя годами ранее, до перехода к принципиально новой ситуации в области безопасности в Европе. В отсутствие консенсуса по бюджету также мало возможностей для достижения консенсуса по перераспределению бюджетных средств путем внесения поправок в бюджеты, например, для перераспределения средств из областей с неполным расходом на статьи бюджета с более высокими потребностями в финансировании, как, например, удвоение расходов на содержание Хоффбурга⁴⁵, где заседает Постоянный совет ОБСЕ. В результате организация из осторожности даже занижает часть начисленных доходов, чтобы не нести расходы заранее в условиях ограничений, связанных с ежемесячными ассигнованиями.

Такая ситуация в целом означает, что Секретариат ОБСЕ вынужден тратить драгоценное время на ориентированное на ресурсы кадровое и финансовое (микро)управление, вместо того чтобы сосредоточиться на ключевых вопросах европейской безопасности. Это также усиливает давление на организацию, вынуждающее ее привлекать дополнительные ресурсы от доноров для обеспечения своего дальнейшего функционирования или сворачивать основные операции.

Кадровые ресурсы ОБСЕ: гибрид основных и целевых добровольных взносов

Правило консенсуса привело не только к проблемам с принятием бюджета в ОБСЕ, но и к микроменеджменту в отношении основного и прикомандированного персонала. Микроменеджмент отражается в том, что штатное расписание организации представляет собой неотъемлемую часть Единого бюджета. В результате каждая должность, вплоть до охранника, определяется в рамках межправительственного бюджетного процесса, в котором участвуют 57 государств, каждое из которых имеет право вето, без возможности существенного управления персоналом со стороны руководства Секретариата после принятия решения по бюджету. Это имеет некоторое сходство с межправительственным микроменеджментом, действующим в рамках регулярного бюджетного процесса ООН, в котором переговоры также распространяются на штатные должности сотрудников низшего звена⁴⁶. Однако в ОБСЕ штатное расписание настолько детально и конкретно, что кадровые ресурсы фактически распределяются целевым образом — в большей степени, чем можно было бы ожидать от некоторых внебюджетных проектов.

Примечательно, что в эту таблицу должностей также включены должности прикомандированного персонала, то есть должности, которые государства-участники должны заполнить своими гражданами. Прикомандированный персонал — это форма добровольного взноса в натуральной форме, так как, если государства не предо-

ставят его, должности останутся незаполненными. В 2021 году 31% сотрудников ОБСЕ составляли прикомандированные международные сотрудники⁴⁷. Поскольку каждая прикомандированная должность четко привязана к подразделению штабквартиры или полевой миссии в Едином бюджете, государства-участники, направляя прикомандированный персонал в ОБСЕ, фактически предоставляют целевые ресурсы в натуральной форме.

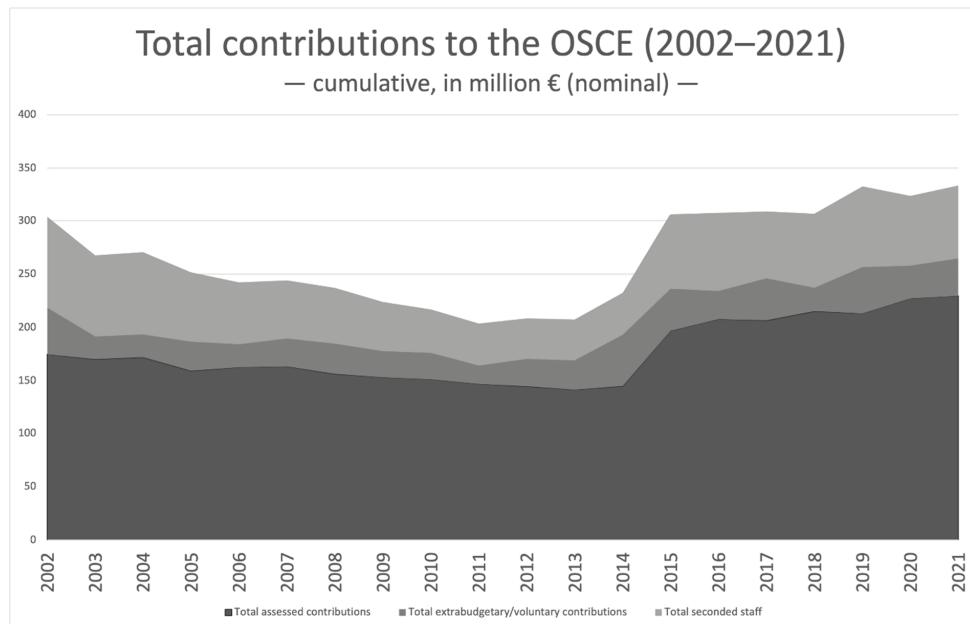
Включив эти должности в штатное расписание, мы видим отдельную форму интегрированного бюджетирования в ОБСЕ: межправительственные члены определяют потребность в этих должностях на основе консенсуса, но не соглашаются обеспечивать их зарплату за счет обязательных взносов⁴⁸. Такое де-факто интегрированное бюджетирование, при котором прикомандированные международные сотрудники не получают зарплату от ОБСЕ, позволяет организации достичь консенсуса, при котором одни государства-участники не хотят предоставлять больше обязательных взносов для финансирования основного персонала, а другие хотят, чтобы организация делала больше, и готовы добровольно предоставить соответствующие кадровые ресурсы. Например, в сводном бюджете на 2021 год 16,9% должностей БДИПЧ были обозначены как прикомандированные.

При включении прикомандированных сотрудников в штатное расписание даже государства, не желающие предоставлять ресурсы, должны выразить свое согласие с тем, что персонал на такие должности будет набираться Секретариатом ОБСЕ, аналогично тому, как интегрированное бюджетирование и мобилизация ресурсов работают с внебюджетными ресурсами в других международных организациях. Однако, в отличие от международных организаций с полноценным интегрированным бюджетированием, здесь не существует публичной отчетности о том, какие из заложенных в бюджет прикомандированных должностей были фактически заполнены в том или ином году тем или иным донором⁴⁹. По-видимому, не существует скоординированного подхода к привлечению средств, включающего прикомандированные должности в качестве одного из ключевых ресурсов организации.

Это примечательно, учитывая масштабы прикомандирования в ОБСЕ. Восстановительная стоимость прикомандированных сотрудников (то есть расходы на зарплатную плату, которые потребовались бы, если бы они были наняты в качестве международных сотрудников по контракту) неофициально и официально отражалась в проверенных финансовых отчетах ОБСЕ как доход в натуральной форме на протяжении последних двух десятилетий. По моим расчетам, в 2010-х и начале 2020-х годов их доля в общих доходах оставалась около 20% (см. рис. 1), достигнув почти €70 млн в 2021 году, когда СММ еще действовала и общие доходы были относительно высокими⁵⁰.

ГРАФИК

Рисунок 1. Совокупные доходы ОБСЕ (источник: аудированная финансовая отчетность за 2002–2021 годы, расчеты автора). Стоимость прикомандированных сотрудников рассчитывается ОБСЕ с точки зрения восстановительной стоимости, то есть того, сколько будет стоить замена прикомандированных сотрудников зарплатой тех, кто занимает сопоставимые международные должности.



Составление бюджета СММ: увеличение начисленных взносов и отдельная бюджетная процедура

Исследования показывают, что проведение СММ в Украине под эгидой ОБСЕ не было безальтернативным, но в итоге оказалось для России более выгодным вариантом, чем миссия ЕС, которая не позволила бы России сыграть свою роль⁵¹. Быстрое и содержательное формирование миссии было признано свидетельством способности ОБСЕ быстро адаптироваться даже в жестких бюджетных условиях⁵². Значение СММ для понимания финансовой ситуации в ОБСЕ также обсуждалось публично⁵³. Тем не менее стоит рассмотреть некоторые аспекты в сравнительной перспективе.

Во-первых, когда возник консенсус по поводу создания миссии, ОБСЕ смогла быстро мобилизовать значительные внебюджетные ресурсы и перевести персонал для создания миссии в течение первого года. Это подчеркивает, насколько тесно

связаны в ОБСЕ политический консенсус и добровольное финансирование. Во-вторых, по аналогии с бюджетированием миротворческих операций в ООН, для СММ была разработана отдельная бюджетная процедура, в которой бюджетный период (апрель–март) отличался от Единого бюджета (январь–декабрь). Этот сегментированный бюджетный процесс позволил отделить выделение ресурсов для СММ, опиравшейся на консенсусный мандат, от (постоянного) процесса поиска консенсуса для Единого бюджета.

Государства-участники даже согласились финансировать СММ за счет значительного увеличения обязательных взносов в ОБСЕ. Это увеличение происходило вне рамок Единого бюджета, но все же за счет обязательных ресурсов (см. увеличение обязательного финансирования после 2014 года на рис. 1). В 2021 году общая сумма обязательных взносов, полученных для СММ, достигла €91,366 млн⁵⁴, в то время как (начисленный) Единый бюджет на этот год был согласован в размере €138,204 млн.

В результате после более чем десятилетнего финансового спада объем финансирования ОБСЕ в 2014–2015 годах значительно увеличился. Первоначальное увеличение добровольного финансирования при создании миссии в 2014 году было в значительной степени замещено начисленным финансированием и новыми прикомандированими, начиная с 2015 года (см. рис. 1). Это показало, что новый консенсус может стимулировать как увеличение бюджета за счет начисленных взносов, так и соответствующие прикомандирования. Однако в 2022 году после полномасштабного вторжения России в Украину консенсус по СММ был нарушен, как и все предыдущие консенсусы по другим бюджетным вопросам в ОБСЕ. В результате Секретариат столкнулся с серьезными финансовыми проблемами, поскольку бюджет на закрытие СММ не мог быть принят. На момент написания статьи неясно, в какой степени это повлияло на выплаты поставщикам и увольняющимся сотрудникам миссии, а также сколько имущества было потеряно⁵⁵.

СММ показала, что новый консенсус в ОБСЕ может привести к существенному увеличению обязательного финансирования и расширению кадровых ресурсов за счет прикомандирования и предоставления добровольных ресурсов (финансовых или в натуральной форме), которые поддерживают мандат, основанный на консенсусе. Сегментация может позволить управлять таким увеличением. Однако любые ресурсы в ОБСЕ хороши лишь настолько, насколько хорош консенсус, лежащий в основе ее мандатов: когда консенсус не может быть достигнут, ресурсы могут быстро иссякнуть.

Ресурсное обеспечение ОБСЕ при отсутствии консенсуса: внебюджетные проекты и децентрализованное привлечение средств

До 2021 года общий объем целевого финансирования проектов в ОБСЕ оставался относительно низким по сравнению со многими другими международными организациями и составлял около 10% от общих доходов. Исключением стало краткосрочное увеличение до 20% в 2014 году, когда была создана СММ и еще не были доступны обязательные ресурсы. Хотя подробной отчетности, показывающей, какие доноры финансируют те или иные проекты, в открытом доступе нет, годовые отчеты свидетельствуют, что средний размер проектов был относительно невысоким на протяжении почти всех последних 20 лет. Это говорит о сравнительно высоких административных расходах на сбор и координацию средств и относительно невысокой финансовой отдаче для организации.

На первый взгляд внедрение Программы поддержки Украины (ППУ)⁵⁶ в 2022 году может показаться отступлением от этой тенденции. Когда процесс формирования Единого бюджета полностью сорвался, СММ была распущена, а консенсус по мандату Координатора проектов в Украине распался, некоторые государства-участники создали мини-коалицию для продолжения ранее основной деятельности за счет внебюджетного финансирования. Хотя Российская Федерация не согласилась с созданием ППУ, это решение показало, что целевое добровольное финансирование и сотрудничество между донорами и Секретариатом ОБСЕ в настоящее время является единственным способом поддержания жизнедеятельности некоторых подразделений организации⁵⁷.

Тем не менее за кажущейся новизной договоренности (не получивший консенсуса мандат был де-факто продолжен многосторонней коалицией доноров) скрывается тот факт, что предыдущий Координатор проектов в Украине уже на 45% зависел от внебюджетных ресурсов⁵⁸. Иными словами, несмотря на формальный консенсус по вопросу сохранения Координатора проектов до февраля 2022 года, консенсус по вопросу предоставления ему достаточных средств из Единого бюджета отсутствует. Что еще более важно, ППУ представляет собой попытку западных государств обойти правило жесткого консенсуса ОБСЕ с помощью практики, при которой деятельность ОБСЕ, поддерживаемая за счет внебюджетного финансирования, отделена от консенсусных мандатов. Вопрос заключается в том, приведет ли увеличение внемандатного финансирования деятельности ОБСЕ за счет целевых средств к дальнейшему подрыву консенсуса или послужит толчком к переговорам о новом консенсусе.

С точки зрения сравнительной перспективы интересно, что ППУ организована как «программа-хранилище» — модель ОБСЕ, похожая на многосторонний донорский трастовый фонд, из которого могут финансироваться различные индивидуальные проекты. Такая модель повышает координацию действий доноров и Секретариата, снижая при этом транзакционные издержки. Она уже использовалась, напри-

мер, в программе ОБСЕ по легкому и стрелковому оружию⁵⁹. Приведенные примеры показывают, что в ОБСЕ возможен скоординированный и централизованный сбор средств на уровне выше проектного. Это полезно, поскольку в других случаях в ОБСЕ отсутствует четкая централизованная функция мобилизации ресурсов.

Группа программно-оценочной поддержки играет центральную роль в мониторинге и оценке предложений по внебюджетным проектам в координации с многочисленными подразделениями Секретариата ОБСЕ⁶⁰. Отдел бюджетно-финансовой службы Секретариата также располагает специалистами по управлению внебюджетными взносами. Однако эта координация не поддерживается ни централизованным офисом по сбору средств — в офисе Генерального секретаря есть всего одна прикомандированная должность, — ни полномасштабным интегрированным бюджетированием. В результате большинство мероприятий по сбору средств на уровне проектов, как представляется, осуществляется путем прямых контактов между подразделениями штаб-квартиры ОБСЕ или сотрудниками полевых операций и делегациями государств-участников в Вене или на местах, без центральной координации.

Такая ситуация чревата борьбой за ограниченные средства, конкуренцией между подразделениями, отчуждением доноров и ключевых государств-участников, а также большой административной нагрузкой при очень низком, в конечном счете, объеме средств. Для организации, которая может столкнуться с блокировкой своего Единого бюджета и различных мандатов на длительный период, улучшение мобилизации ресурсов будет иметь решающее значение.

Три рекомендации относительно будущего ресурсного обеспечения ОБСЕ

Рассмотреть возможность перехода к полномасштабному процессу составления интегрированного бюджета с учетом специфики ОБСЕ. Как уже говорилось выше, ОБСЕ практикует одну из форм интегрированного бюджетирования, включая в Единый бюджет должности прикомандированных сотрудников, фактически опираясь на масштабные взносы государств-участников в натуральной форме. Благодаря переходу к комплексному бюджетному процессу, специальному для ОБСЕ, все ресурсы, предоставляемые организации, могут стать частью всеобъемлющего консенсуса по ресурсам, в котором обязательные взносы, поддержка персонала в натуральной форме и внебюджетные финансовые взносы предоставляются государствами и привлекаются Секретариатом в соответствии с общими потребностями в ресурсах, основанными на консенсусе. Это позволит отделить обсуждение потребностей в ресурсах для выполнения согласованных мандатов от вопроса о том, как эти ресурсы предоставляются.

Страна, которая в ином случае заблокировала бы консенсус по Единому бюджету в отношении размера своих начисленных взносов, может согласиться на увеличение

интегрированного Единого бюджета при условии, что это увеличение будет происходить за счет прикомандированных сотрудников или добровольной поддержки. Аналогичным образом, страна, которая в ином случае предпочла бы ограничить деятельность БДИПЧ, может согласиться на общий интегрированный бюджет при условии, что ресурсы БДИПЧ будут увеличены только за счет натуральных или добровольных ресурсов — добровольного финансирования, которое готовы предоставить государства-участники, решительно поддерживающие БДИПЧ. Главное, чтобы такое добровольное финансирование было подкреплено консенсусом в отношении общих потребностей БДИПЧ в ресурсах.

Таким образом, комплексное бюджетирование будет направлено на достижение консенсуса в отношении потребностей, а затем на то, чтобы к концу бюджетного года добиться максимального объема начисленных взносов для финансирования этих потребностей. Это позволило бы Секретариату упорядоченно распоряжаться имеющимися ресурсами и изыскивать недостающие средства, в том числе путем найма прикомандированного персонала и поиска добровольных ресурсов для поддержки мандатов и потребностей в рамках согласованного бюджета. Разумеется, это потребует минимальной заинтересованности в функционировании ОБСЕ и хотя бы молчаливого согласия с тем, что некоторые мандаты смогут сохраниться только благодаря добровольной поддержке со стороны ограниченного числа доноров (как это происходит во многих подразделениях системы ООН на протяжении десятилетий). Возможно, политический климат 2023–2024 годов не позволит пойти на такой шаг, но в будущем он мог бы существенно улучшить процесс формирования консенсуса и мобилизации ресурсов в ОБСЕ.

Создать более централизованную функцию мобилизации ресурсов. ОБСЕ остается организацией, основанной на консенсусе, в которой сбор средств не может быть полностью отделен от установленных консенсусом мандатов. При наличии комплексного бюджетирования государства-участники могли бы предложить Секретариату четкие политические рекомендации по стратегическому привлечению средств. Однако даже в отсутствие такого интегрированного бюджетирования более централизованная функция мобилизации ресурсов в Секретariate ОБСЕ могла бы сочетать в себе информированность о донорах и политическую чувствительность к мандатам, основанным на консенсусе. Центральные подразделения Секретариата могли бы координировать и приоритизировать сбор средств для финансовых взносов и прикомандирования сотрудников, чтобы обеспечить полное финансирование согласованных мандатов, прежде чем пытаться финансировать мероприятия и (репозитарные) программы, такие как ППУ, которые пользуются широкой поддержкой государств-участников и доноров, но в настоящее время не подкреплены консенсусом.

В организационном отношении возможен более централизованный процесс мобилизации ресурсов даже при отсутствии консенсуса относительно нового отдела.

Группа централизованной мобилизации ресурсов будет сочетать некоторые аспекты координации программ в Группе программно-оценочной поддержки с финансовой работой Группы казначейства и внебюджетных взносов, а также работой по набору кадров Департамента людских ресурсов, и все это под руководством Координатора деятельности по стратегическому планированию и мобилизации ресурсов (все эти подразделения и должности предусмотрены в штатном расписании Единого бюджета на 2021 год).

Если созданное подразделение по мобилизации ресурсов (или централизованная административная сеть) будет пользоваться доверием (и иметь мандат) Генерального секретаря и его заместителя, руководителей учреждений и глав миссий, то оно также станет надежным центральным контактным центром для доноров. Это позволит предотвратить нескоординированный и потенциально разрушающий отношения сбор микрофинансовых средств отдельными подразделениями и миссиями на местах. Кроме того, это позволит обеспечить сбор средств в политически сложных ситуациях с учетом потребностей всей организации. Существующая модель репозитарной программы уже показывает, что координация на уровне проектов возможна; ее можно использовать в более масштабном варианте для более централизованного привлечения средств. Это включает в себя рассмотрение набора прикомандированных сотрудников как части централизованного сбора средств, чтобы государства-участники рассматривали эти должности более стратегически, как потребности ОБСЕ в ресурсах. Это позволило бы снизить операционные издержки как для доноров, так и для Секретариата, повысить эффективность стратегического планирования, обеспечить заполнение должностей прикомандированных сотрудников квалифицированным персоналом и в сочетании с интегрированным бюджетированием обеспечить своевременное принятие бюджета с последующей быстрой и основанной на консенсусе мобилизацией недостающих ресурсов.

Извлечь уроки из положительного и отрицательного финансового опыта СММ в Украине. Даже в условиях политического раскола, когда идет война между двумя государствами-участниками, ОБСЕ не только смогла достичь консенсуса по вопросу создания миссии в 2014 году, но и имела политическое пространство для существенного увеличения общего объема начисленных ОБСЕ ресурсов. Это означает, что, если ОБСЕ сохранится как международная организация, включающая Российскую Федерацию и Украину, потенциальная будущая миротворческая или мониторинговая миссия ОБСЕ может быть финансово жизнеспособной, даже если по другим мандатам или институтам ОБСЕ не будет достигнут прочный консенсус. Для СММ проведение переговоров по бюджету в рамках сегментированного процесса составления бюджета, как представляется, дало положительный результат, несмотря на то что процесс составления Единого бюджета застопорился, что позволяет предположить, что обращение к этой практике в будущем может быть разумным.

Однако быстрое прекращение работы СММ также показало, насколько рискованной с финансовой точки зрения будет будущая миссия, если возможность срыва консенсуса не будет заложена в финансовую схему с самого начала. Хотя СММ могла бы опираться на значительную долю начисленных взносов, существует одна проблема, связанная с этим типом финансирования: в национальных бюджетах начисленные взносы часто поступают не из добровольных взносов, а из бюджетных статей или государственных учреждений. Когда для государств сокращаются обязательные взносы, высвободившиеся деньги не могут быть напрямую использованы в качестве потенциального добровольного взноса в национальном бюджете на ту же международную организацию. Для будущей миссии ОБСЕ с краткосрочным мандатом существенное увеличение обязательных взносов должно быть дополнено официальными схемами финансирования на случай непредвиденных обстоятельств, которые с самого начала позволят упорядоченно свернуть миссию в случае нарушения консенсуса.

В целом СММ показала, что при наличии консенсуса по мандату ОБСЕ увеличение связанных с мандатом добровольных взносов, предоставление прикомандированного персонала и увеличение финансирования за счет обязательных взносов не представляет проблемы. Однако, когда консенсус нарушается, все три потока ресурсов также могут выйти из строя. Это имеет отношение к двум другим рекомендациям, так как функции интегрированного бюджетирования и централизованной мобилизации ресурсов призваны обеспечить сохранение или восстановление всеобъемлющего консенсуса по всем мандатам ОБСЕ за счет совершенствования межправительственных и административных процессов с целью обеспечения достаточных и правильно распределенных ресурсов для достижения мира, безопасности и сотрудничества в Европе.

Благодарности

Это исследование стало возможным благодаря стипендии Сети ОБСЕ, полученной мною в 2023 году. Я благодарю Николь Баттерс за помощь в проведении исследований, Корнелиуса Фризендорфа за то, что он поделился своими обширными научными познаниями о вселенной ОБСЕ, и Аргиро Картсонаки за редакторскую поддержку. Я благодарен всем моим собеседникам в Вене за их открытость и вдохновлен вкладом моих коллег на семинаре «Ресурсное обеспечение международных организаций» в рамках совместной сессии Европейского консорциума политических исследований 2023 года. Наконец, я благодарен анонимным рецензентам за критические замечания и предложения по улучшению предыдущей версии текста.

Примечания

- 1 Mette Eilstrup-Sangiovanni, “The OSCE in Crisis: Five Lessons from the League of Nations,” in OSCE Insights, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023) // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-03>.
- 2 По состоянию на август 2023 года.
- 3 Walter Kemp, “Ending Up Somewhere Else: The Need for Strategy in the OSCE,” in OSCE Insights, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023) // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-02>.
- 4 Luca Anceschi, “An Intractable Partner: Whither the OSCE’s Relations with Turkmenistan?,” in OSCE Insights, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023) // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-04>.
- 5 Lamberto Zannier, “A Stronger OSCE for an Uncertain Future,” in OSCE Yearbook 2017, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2018), 48 // https://ifsh.de/file/publication/OSCE_Yearbook_en/2017/Zannier-en.pdf.
- 6 “In 2015, 43% of seconded vacancies had to be re-advertised or extended because of the lack of suitable candidates” (Marta Fernandez de Mazarambroz, OSCE presentation, “OSCE Recruitment,” Vienna, March 14, 2016) // <https://urm.lt/uploads/default/documents/Lietuva%20regione%20ir%20pasaulyje/Isidarbibimas/Recruitment.pdf>.
- 7 Werner Deutsch, “Financing of the OSCE,” in OSCE Yearbook 1998, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 1999), 393–407 // <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/98/Deutsch.pdf>.
- 8 Klaus H. Goetz and Ronny Patz, “Resourcing International Organizations: Resource Diversification, Organizational Differentiation, and Administrative Governance,” *Global Policy* 8, no. S5 (2017): 5–14.
- 9 Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019).
- 10 Thomas Greminger, “Making the OSCE More Effective: Practical Recommendations from a Former Secretary General,” in OSCE Insights, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2022), 13–26 // <https://doi.org/10.5771/9783748911456-01>.
- 11 Mette Eilstrup-Sangiovanni, “The OSCE in Crisis: Five Lessons from the League of Nations,” in OSCE Insights, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023) // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-03>.
- 12 Hylke Dijkstra, Petar Petrov, and Ewa Mahr, “Learning to Deploy Civilian Capabilities: How the United Nations, Organization for Security and Co-operation in Europe and European Union Have Changed Their Crisis Management Institutions,” *Cooperation and Conflict* 54, no. 4 (2019): 532–34.
- 13 Выводы, сделанные в настоящей статье, представляют собой мое собственное обобщение и не отражают позицию официальных лиц ОБСЕ и государств-участников, а также других экспертов, с которыми проводились консультации.
- 14 Francis W. Hoole, Brian L. Job, and Harvey J. Tucker, “Incremental Budgeting and International Organizations,” *American Journal of Political Science* 20, no. 2 (1976): 273–301.
- 15 Об истории этих правил и связанной с ними практике ООН см.: Erin R. Graham, *Transforming International Institutions: How Money Quietly Sidelined Multilateralism at The United Nations* (Oxford: Oxford University Press, 2023).
- 16 Manuele Citi, “European Union Budget Politics: Explaining Stability and Change in Spending Allocations,” *European Union Politics* 16, no. 2 (2015): 260–80.

- 17 Steffen Eckhard, Ronny Patz, and Sylvia Schmidt, “Reform Efforts, Synchronization Failure, and International Bureaucracy: The Case of the UNESCO Budget Crisis,” *Journal of European Public Policy* 26, no. 11 (2019): 1639–56.
- 18 См. подробное обсуждение: Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019).
- 19 Klaus H. Goetz and Ronny Patz, “Pressured Budgets and the European Commission: Towards a More Centralized EU Budget Administration?,” *Journal of European Public Policy* 23, no. 7 (2016): 1038–56.
- 20 Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019).
- 21 В отношении ОБСЕ см. аргументацию в: Thomas Greminger, “Making the OSCE More Effective: Practical Recommendations from a Former Secretary General,” in *OSCE Insights*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2022), 13–26 // <https://doi.org/10.5771/9783748911456-01>.
- 22 Klaus H. Goetz and Ronny Patz, “Pressured Budgets and the European Commission: Towards a More Centralized EU Budget Administration?,” *Journal of European Public Policy* 23, no. 7 (2016): 1038–56.
- 23 Это очень краткое изложение аргументации, развитой и подтвержденной в: Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019). См. также обсуждение введения различных типов правил добровольного финансирования в международных организациях: Erin R. Graham, “Money and Multilateralism: How Funding Rules Constitute IO Governance,” *International Theory* 7, no. 1 (2015): 162–94.
- 24 См. главу о ЮНЕСКО в: Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019).
- 25 См. к примеру, портал открытого бюджета ВОЗ: <http://open.who.int/2022-23/budget-and-financing/gpw-overview>.
- 26 Volker Hauck, Anna Knoll, and Alisa Herrero Cangas, EU Trust Funds: Shaping More Comprehensive External Action?, ECDPM Briefing Note 81 (Maastricht, Netherlands: ECDPM, 2015) // <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-53778-ea.pdf>.
- 27 См. данные Координационного совета руководителей системы ООН: <https://unsceb.org/fs-revenue-type>.
- 28 Erin R. Graham and Alexandria Serdar, “Power, Control, and the Logic of Substitution in Institutional Design: The Case of International Climate Finance,” *International Organization* 74, no. 4 (2020): 671–706.
- 29 Lisa Katharina Schmid, Alexander Reitzenstein, and Nina Hall, “Blessing or Curse? The Effects of Earmarked Funding in UNICEF and UNDP,” *Global Governance* 27, no. 3 (2021): 433–59.
- 30 Lisa Katharina Schmid, Alexander Reitzenstein, and Nina Hall, “Blessing or Curse? The Effects of Earmarked Funding in UNICEF and UNDP,” *Global Governance* 27, no. 3 (2021): 433–59.
- 31 Erin R. Graham, “Follow the Money: How Trends in Financing Are Changing Governance at International Organizations,” *Global Policy* 8, no. S5 (2017): 15–25.
- 32 Silke Weinlich et al., *Earmarking in the Multilateral Development System: Many Shades of Grey* (Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2020), 47 // <https://doi.org/10.23661/s101.2020>.
- 33 Mirko Heinzel, Ben Cormier, and Bernhard Reinsberg, “Earmarked Funding and the Control–Performance Trade-Off in International Development Organizations,” *International Organization* 77, no. 2 (2023): 475–95.
- 34 Vera Z. Eichenauer and Bernhard Reinsberg, “What Determines Earmarked Funding to International Development Organizations? Evidence from the New Multi-Bi Aid Data,” *Review of International Organizations* 12, no. 2 (2017): 171–97.

- 34 Ronny Patz and Svanhildur Thorvaldsdottir, "Drivers of Expenditure Allocation in the IOM: Refugees, Donors, and International Bureaucracy," in *The International Organization for Migration: The New 'UN Migration Agency' in Critical Perspective*, eds. Martin Geiger and Antoine Pécout (Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020), 75–98.
- 35 Jörn Ege and Michael W. Bauer, "How Financial Resources Affect the Autonomy of International Public Administrations," *Global Policy* 8, no. S5 (2017): 75–84.
- 36 Lisa Katharina Schmid, Alexander Reitzenstein, and Nina Hall, "Blessing or Curse? The Effects of Earmarked Funding in UNICEF and UNDP," *Global Governance* 27, no. 3 (2021): 433–59.
- 37 Svanhildur Thorvaldsdottir, Ronny Patz, and Klaus H. Goetz, "Mandate or Donors? Explaining the UNHCR's Country-Level Expenditures from 1967 to 2016," *Political Studies* 70, no. 2 (2022): 443–64.
- 38 Katharina Michaelowa, Bernhard Reinsberg, and Christina J. Schneider, "The Politics of Double Delegation in the European Union," *International Studies Quarterly* 62, no. 4 (2018): 821–33.
- 39 Ronny Patz, Svanhildur Thorvaldsdottir, and Klaus H. Goetz, "Accountability and Affective Styles in Administrative Reporting: The Case of UNRWA, 1951–2020," *Journal of Public Administration Research and Theory* 32, no. 1 (2022): 111–29.
- 40 Klaus H. Goetz, Ronny Patz, and Svanhildur Thorvaldsdottir, "Money and Time: Budgeting and Resourcing in International Public Administrations," in *International Public Administrations in Global Public Policy*, eds. Christoph Knill and Yves Steinebach (New York: Routledge, 2023), 167–82.
- 41 Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019), 180–196.
- 42 Как отметил Томас Гремингер. См.: Thomas Greminger, "Making the OSCE More Effective: Practical Recommendations from a Former Secretary General," in *OSCE Insights*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2022), 13–26 // <https://doi.org/10.5771/9783748911456-01>.
- 43 На основании моих собственных исследований с использованием данных из документов Единого бюджета.
- 44 Thomas Greminger, "Making the OSCE More Effective: Practical Recommendations from a Former Secretary General," in *OSCE Insights*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2022), 13–26 // <https://doi.org/10.5771/9783748911456-01>.
- 45 См. заявление представителя США в ОБСЕ 20 октября 2022 года: Michael Carpenter, Response to the Presentation by the OSCE Secretary General of the 2023 Unified Budget Proposal PC.DEL/1544/22, October 20, 2022 // <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/530929.pdf>.
- 46 См. главу о бюджетном процессе ООН здесь: Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019).
- 47 ОБСЕ, Ежегодный доклад за 2021 год. Вена, 2022, 99 // <https://www.osce.org/files/f/documents/6/0/536241.pdf>.
- 48 В то время как заработка плата выплачивается государствами-участниками (в разной степени), прикомандированные сотрудники миссий на местах получают суточные. См. ОБСЕ, "Члены международных прикомандированных миссий". См.: OSCE, "International Seconded Mission Members," // <https://jobs.osce.org/international-seconded-mission-members>.
- 49 Единственный случай, когда информация о прикомандированных сотрудниках с разбивкой по странам-донорам для каждой миссии, Секретариата или института была публично представлена, был в ежегодном докладе ОБСЕ за 2019 год. См.: ОБСЕ, Ежегодный доклад за 2019 год. Вена, 2020, 102 // https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/462235_0.pdf.
- 50 OSCE, *Financial Report and Financial Statements and the Report of the External Auditor 2021* (Vienna: 2022), 65 (see also p. 17) // https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/523538_2.pdf.

- 51 Maria Giulia Amadio Viceré, “Externalizing EU Crisis Management: EU Orchestration of the OSCE During the Ukrainian Conflict,” *Contemporary Security Policy* 42, no. 4 (2021): 498–529.
- 52 Hylke Dijkstra, Petar Petrov, and Ewa Mahr, “Learning to Deploy Civilian Capabilities: How the United Nations, Organization for Security and Co-operation in Europe and European Union Have Changed Their Crisis Management Institutions,” *Cooperation and Conflict* 54, no. 4 (2019): 532–34.
- 53 Bradley Reynolds, “The OSCE Special Monitoring Mission: Budgeting Around Potential Impasse,” *Security and Human Rights Monitor*, July 13, 2020 // <https://www.shrmonitor.org/the-osce-special-monitoring-mission-budgeting-around-potential-impasse/>.
- 54 OSCE, Financial Report and Financial Statements and the Report of the External Auditor 2021 (Vienna: 2022), 105 // https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/523538_2.pdf.
- 55 Bradley Reynolds, “The OSCE Special Monitoring Mission: Budgeting Around Potential Impasse,” *Security and Human Rights Monitor*, July 13, 2020 // <https://www.shrmonitor.org/the-osce-special-monitoring-mission-budgeting-around-potential-impasse/>.
- 56 OSCE, “Extra-Budgetary Support Programme for Ukraine,” // <https://www.osce.org/support-programme-for-ukraine>.
- 57 Stephanie Liechtenstein, “How Creative Diplomacy Has Averted a Collapse of the OSCE—Until Now,” *Security and Human Rights Monitor*, July 4, 2023 // <https://www.shrmonitor.org/how-creative-diplomacy-has-averted-a-collapse-of-the-osce-until-now/>.
- 58 OSCE, Financial Report and Financial Statements and the Report of the External Auditor 2021 (Vienna: 2022), 34 // https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/523538_2.pdf.
- 59 OSCE, “SALW Repository Programme,” // <https://salw.osce.org/Home/Resources/3-salw-repository-programme>.
- 60 Подробности описанного процесса см. здесь: OSCE, Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers (Vienna: 2010) // <https://www.osce.org/cpc/70693>
- .

Пределы и потенциал консенсуса во времена кризиса

Рик Фон^{*}

Аннотация

Серьезное испытание, вызванное полномасштабным вторжением России в Украину в 2022 году, не означает, как многие полагают, конец ОБСЕ, но дает ей возможность как подтвердить, так и переосмыслить свою деятельность. В ходе этого процесса ОБСЕ показала, что ее величайший актив — принцип консенсуса, в соответствии с которым все ключевые решения принимаются единогласно, — остается ее главным пассивом. В настоящей статье подтверждается уникальная и важнейшая роль ОБСЕ, рассматриваются как ограничения, накладываемые консенсусом, так и возможности находить связанные с ним решения. Затем в ней взвешиваются краткосрочные и долгосрочные издержки адаптации к консенсусу и вокруг него и предлагаются рекомендации относительно новых ролей ОБСЕ в условиях, когда она сталкивается с, возможно, самым серьезным вызовом для себя.

Ключевые слова

Консенсус ОБСЕ, институциональная адаптация, российское вторжение, Украина

Ссылка на настоящую публикацию

Рик Фон, Пределы и потенциал консенсуса во времена кризиса, ОБСЕ Insights 2023 / К. Фризendorf, А. Карсонаки (отв. ред.) – Баден=Баден: Номос, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748920120-04>

Введение

В результате вторжения России в Украину ОБСЕ не потерпела поражение, а адаптировалась к возникшим вызовам. Но она по-прежнему может сделать больше и продолжает приносить уникальную пользу. Это тем более примечательно, что речь идет о международной организации с 57 государствами-участниками, которая по всем вопросам, большим и малым, принимает решения единогласно. В феврале-марте 2022 года, перед лицом полномасштабного вторжения России в Украину, казалось, что организация обречена и ее давние сторонники списали ее со счетов. Хотя многим народам и государствам было бы хуже без ОБСЕ, она продолжает

1 Сент-Эндрюсский университет, rick.fawn@st-andrews.ac.uk.

решать свою самую сложную задачу — и это после нескольких лет, когда ОБСЕ уже была признана находящейся в кризисе¹.

В настоящей статье рассматривается вопрос о дальнейшей полезности ОБСЕ после полномасштабного вторжения России в Украину 24 февраля 2022 года и выявляется тот изобретательный подход, который помог сохранить организацию. Далее в статье дается оценка того, как организация может и должна действовать в сложной ситуации возможного вето одного или двух государств-участников (не только Российской Федерации и Беларуси) пытаясь соблюсти консенсус. Часто отмечается, что «малые» государства-участники с почтением относятся к консенсусу из-за институциональной ответственности, которую он обеспечивает. В данном случае речь идет о двух аспектах, которые заставляют нас взглянуть на ситуацию с двух разных точек зрения. Первая — это рассмотрение вопроса о том, каким образом ОБСЕ может продолжать осуществлять важнейшую деятельность, соблюдая консенсус. Вторая предлагает нам рассмотреть обстоятельства, при которых консенсус может быть отменен. В заключение в статье определяются направления дальнейших действий.

Шесть аргументов в пользу дальнейшей полезности ОБСЕ

Дальнейшее существование ОБСЕ не должно восприниматься как нечто само собой разумеющееся. Даже те, кто поддерживает ОБСЕ, предупреждают, что российское вторжение «поставило под угрозу ее способность принимать решения» и что у России есть масса возможностей сделать заложником весь процесс принятия решений². В этом разделе приводятся аргументы в пользу организации на фоне сохраняющихся сомнений в ее полезности, которых в 2022 году было немало. Даже если некоторые опасения ослабли, аргументы в пользу организации заслуживают внимания. Это говорится не с наивно-ностальгической позиции, а как ответ на ненужные поражение настроения, с которыми должны продолжать бороться поддерживающие организацию государства и политики внутри и вне ее.

Во-первых, ОБСЕ часто работает тонко, кумулятивно и на долгосрочную перспективу. Правозащитное измерение предшественника ОБСЕ — Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) — не привело к немедленному успеху; более того, такие правозащитные инициативы, как «Хартия 77» и «Солидарность» в коммунистических Чехословакии и Польше, подверглись еще большим репрессиям в годы, последовавшие за подписанием Хельсинкского заключительного акта в 1975 году. И все же эти бенефициары — диссиденты в Восточной Европе — были убеждены, что СБСЕ имеет принципиальное значение. Более того, они стали ведущими сторонниками расширения СБСЕ и превращения его в современную ОБСЕ.

Во-вторых, ОБСЕ сохраняет свою ценность как форум. Где и как еще можно наладить взаимодействие, помимо нерегулярных двусторонних и/или специальных ограниченных многосторонних контактов? ОБСЕ продолжает служить центральным, уникальным средством, где присутствуют все стороны³, где можно сразу же закрепить значимые переговоры, где участвуют стороны конфликта и подавляющее большинство заинтересованных или затронутых государств.

В-третьих, если оставить ОБСЕ (или любую другую сопоставимую по масштабам организацию) на произвол судьбы, то реанимировать ее будет практически невозможно. Переговоры о формате предшествовавшего ОБСЕ Совещания заняли годы, а его институционализация — десятилетия. Ветеран американской дипломатии Уильям Хилл отмечает, что задолго до 2022 года американские официальные лица, вернувшись из штаб-квартиры ОБСЕ в Вене, отмечали, что Москва вряд ли подпишет пересмотренный Хельсинкский заключительный акт⁴. После российского вторжения нельзя было ожидать подписания ни этого акта, ни Парижской хартии 1990 года⁵.

Четвертый аргумент в пользу ОБСЕ — ее уникальный состав. Конечно, охват ОБСЕ «от Ванкувера до Владивостока» оказался под угрозой еще до полномасштабного вторжения России. Хотя политическая синергия между ЕС и НАТО начала расти еще до февраля 2022 года, с момента принятия в 2016 году Совместной декларации о стратегическом сотрудничестве, и с тех пор только усиливается⁶, у этих институтов по-прежнему несхожий состав участников. Еще до 2022 года президент Франции Эммануэль Макрон говорил о необходимости создания новой архитектуры европейской безопасности в рамках сближения с Россией⁷. С тех пор усилия Европы включали также формирование Европейского политического сообщества (ЕПС). Эта новая инициатива, созданная Францией в Праге под чешском председательством в Совете ЕС, использовала самоопределение «Европа» для форума, который «собрал лидеров со всего континента» и планирует дальнейшие встречи⁸. Заявленная амбициозность не соответствует тому факту, что не все государства ОБСЕ были включены в состав форума.

Пятая особенность касается международного институционального разделения труда между международными организациями. С одной стороны, международные организации, основанные на ценностях, играют важную роль в привлечении государств-нарушителей к публичной ответственности, с другой стороны, они имеют возможность наказывать неприемлемое поведение путем исключения нарушителей. Ни один из этих вариантов не достаточен в условиях масштабных и продолжительных нарушений прав человека. Однако сочетание обоих вариантов позволяет обеспечить подотчетность и выражение протеста путем исключения. Что касается последнего варианта, то Россия была исключена из таких организаций, как Совет Европы и Совет государств Балтийского моря, и больше не является участником Европейской конвенции по правам человека. ОБСЕ играет прежнюю роль, являясь важнейшим форумом для разоблачения и регистрации неправдивых заявлений.

Наконец, операционные расходы ОБСЕ относительно невелики по сравнению с теми незаменимыми преимуществами, которые она предоставляет. Годовой бюджет организации, составляющий примерно 140 000 000 евро, равен стоимости десятка танков «Леопард». Стоимость одной системы HIMARS — 5 000 000 долларов — во много раз превышает годовую стоимость миссии в Центральной Азии. Финансирование ОБСЕ — это сущие гроши по сравнению с материальными (не говоря уже о человеческих) затратами на вторжение в Украину. Даже если ОБСЕ кажется неосознанной, скромные финансовые обязательства обеспечивают дальнейшее существование этой уникальной структуры.

Многие государства-участники коллективно выступили с инициативами, направленными на поддержание функционирования организации. В следующем разделе дается оценка текущих нововведений ОБСЕ и предлагаются дальнейшие рекомендации в том числе, как сохранить консенсус в принципе, одновременно внедряя на практике новые важные функции.

Функциональность ОБСЕ в военное время

ОБСЕ смогла отреагировать и внедрить новшества, несмотря на то, что ее сдерживала ее собственная ценность, в целом похвальная, — консенсус. Кроме того, организация никогда не имела (и никогда не собиралась иметь) финансовых стимулов для доступа к рынку, предлагаемых ЕС, и никогда не выступала в качестве крупного агентства по развитию. Это делает удержание участия потенциально более сложной задачей для ОБСЕ, особенно когда ценности кажутся менее важными, если не сказать пренебрегаемыми. Консенсус также обычно означает, что организация отказывается от основных средств принуждения и наказания, даже если основной аргумент в пользу сохранения консенсуса заключается в том, что «все принятые консенсусом одинаково обязательно для всех без исключения»⁹. Еще более примечательно, что организация и ее государства-участники нашли способы сохранить работоспособность системы в условиях не только глубоких разногласий, но и подрывающих ее согласованных усилий ее собственных членов.

Примерами работы в условиях ограничений консенсуса могут служить созыв альтернативной версии ежегодного совещания по человеческому измерению в Варшаве в 2022 году, регулярная деятельность которого была заблокирована Россией в 2021 году; Программа поддержки Украины, которая функционировала в офисе бывшего Координатора проектов ОБСЕ и была закрыта в 2022 году из-за отказа России разрешить ее возобновление; и создание Групп друзей для поддержки деятельности и институтов ОБСЕ, чему в противном случае мешало злоупотребление консенсусом при решении таких вопросов, как безопасность журналистов и территориальная целостность Грузии¹⁰.

Венский и Московский механизмы продемонстрировали способность ОБСЕ к адаптации, разрешив расследование внутреннего поведения государства-участника, если одно государство при поддержке не менее девяти других активно поддержало эту меру¹¹. Этой мерой правомерно воспользовались 45 государств для расследования обвинений в похищении украинских детей российским государством. Другие мероприятия проводились без согласия России. Пришло время расширить эту практику. Это можно и нужно сделать наряду с пересмотром и расширением уникальных предложений ОБСЕ для государств-участников с целью стимулирования их дальнейшего участия. Даже в тех странах, где человеческое измерение ОБСЕ воспринимается как угрожающее, организация находит способы удовлетворения национальных потребностей, в том числе в таких жизненно важных областях национальной безопасности, как охрана границ и разминирование. Несмотря на многочисленные трудности, ни одно государство Центральной Азии не отказалось от участия, а их лидеры продолжают проводить открытые встречи с высокопоставленными представителями ОБСЕ.

Также существенный стимул для дальнейшего участия в ОБСЕ — явно выраженное ожидание того, что ОБСЕ станет ключевым форумом для выработки будущих общеевропейских, в том числе центральноазиатских, правил безопасности. Четкие заявления на этот счет и повторение приглашения всем государствам внести свой вклад — вот путь вперед.

Российский кризис — это обращенный к системе ОБСЕ и ее сторонникам дополнительный призыв к выработке стратегии. Как отмечает автор-практик Уолтер Кемп, «ОБСЕ последовательно не принимала долгосрочной стратегии» и, возможно, даже испытывает «неприятие стратегического мышления», в отличие от других международных организаций¹². Использование в Секретариате ОБСЕ подразделения стратегического планирования политики, как бы оно ни называлось, — хорошая идея. В его отсутствие или параллельно с ним заинтересованные государства-участники должны собираться и разрабатывать стратегии. Такую деятельность можно критиковать, но отказываться от нее невозможно и не следует.

Заключение и рекомендации

Рассмотрев вопрос о том, как ОБСЕ может продолжать свою деятельность в условиях ограниченного консенсуса, в данном разделе я рекомендую пути и области, в которых организация может и должна действовать.

Западные Балканы. Можно привести убедительные аргументы в пользу вклада ОБСЕ в примирение на Балканах; в этой сфере она выделяется среди других международных игроков¹³. Докладчик Парламентской ассамблеи ОБСЕ утверждает, что «главным образом через сеть своих полевых операций» ОБСЕ «продолжает обеспечивать непревзойденное международное присутствие в регионе, в том числе на

низовом уровне»¹⁴. Хотя ЕС остается весьма влиятельным в этом регионе благодаря финансированию, доступу к рынкам и образованию, до фактического вступления в него всех стран остаются годы, а нестабильность растет. Кроме того, в регионе необходимо принимать меры по борьбе с организованной преступностью и коррупцией, и ОБСЕ обладает опытом, тесно связанным с инициативами ЕС¹⁵.

Центральная Азия. Не считая самих участников войны, Центральная Азия сталкивается, пожалуй, с самыми значительными последствиями наступления Москвы в Украину. Продемонстрированная слабость России и ее вероятное физическое истощение предоставили Центральной Азии наибольший с 1991 года шанс на обеспечение геополитической свободы передвижения. Однако она также должна бороться с риском нестабильного поведения России, независимо от исхода событий в Украине.

Действительно, мандаты полевых операций и присутствий ОБСЕ были сокращены с целью исключения из них деятельности по человеческому измерению и с этой целью в значительной степени переведены в категорию простого управления проектами. Тем не менее такие операции потенциально оказывают существенную помощь местным активистам, которые без них были бы менее обеспечены ресурсами и оказались бы в еще более затруднительном положении¹⁶. Даже те, кто все еще скептически относится к способности ОБСЕ эффективно работать в Центральной Азии, признают, что центральноазиатские правительства по-прежнему ценят сотрудничество в области безопасности и экологическую помощь. Конечно, некоторые западные активисты гражданского общества, работающие с партнерами в Центральной Азии, считают, что поддержка ОБСЕ ослабевает; тем не менее, по общему мнению, можно и нужно приложить все усилия для сохранения присутствия ОБСЕ и ее взаимодействия с центральноазиатскими государствами и обществами.

Южный Кавказ. Все три полевые операции ОБСЕ на Южном Кавказе — в Грузии, Азербайджане и Армении — были закрыты (в 2008, 2015 и 2017 годах), хотя и по разным причинам. Кроме того, разочарование (и даже враждебность) Азербайджана по отношению к Минской группе ОБСЕ и ее неспособности найти решение конфликта в Нагорном Карабахе, возможно, способствовало принятию решения о применении военной силы, что привело к 44-дневной войне в конце 2020 года.

За время, прошедшее после закрытия полевых операций, обстановка на Южном Кавказе изменилась. После войны 2020 года за Карабах и прилегающие азербайджанские территории Армения стала более изолированной и уязвимой, чем была в течение тридцати лет, за исключением, а также из-за ее сомнительных отношений с Ираном. Офис ОБСЕ в Ереване был закрыт (не из-за возражений Армении), последующая же программа сотрудничества с Арменией продолжает действовать в трех измерениях ОБСЕ¹⁷. В интерпретационном заявлении, опубликованном Арменией после принятия Единого бюджета на 2021 год, говорится о ее желании сохранить связанные с конфликтами механизмы ОБСЕ¹⁸.

Создание Бюро было бы логичным, поскольку Армении можно и нужно помогать и поощрять расширение ее отношений с ОБСЕ. Со своей стороны, Азербайджан

джан подтвердил «необходимость поддержки ОБСЕ» в деле ликвидации наземных мин¹⁹. Грузия, которая принимала присутствие ООН и ОБСЕ и лишилась его после войны с Россией в 2008 году, скорее всего, снова будет приветствовать его восстановление. Перед Тбилиси стоит дополнительная задача найти альтернативу формату «3+3», объединяющему три государства Южного Кавказа, Иран, Россию и Турцию. Тбилиси не устраивает отсутствие западного участия в формате, которое в противном случае дало бы ему рычаги влияния на переговоры с Москвой, а также опасения, что Россия будет настаивать на включении Абхазии и Южной Осетии в качестве участующих сторон²⁰. Для создания и продления работы полевых миссий необходим консенсус. Однако в нынешних условиях отсутствие консенсуса не должно быть препятствием для их развертывания, если есть желание принимающей стороны и большинства государств-участников.

Группа друзей Грузии обратилась к государствам-участникам ОБСЕ с призывом принять решение о возобновлении работы межведомственной миссии ОБСЕ в Грузии²¹. Возможны и альтернативные варианты, например, де-факто полевая миссия на непостоянной основе²². Эти сценарии говорят о том, что ОБСЕ должна готовиться к возобновлению своих возможностей по постконфликтному управлению.

Высшее образование, особенно если оно опирается на ценности ОБСЕ, расширяет возможности будущих поколений. Академия ОБСЕ в Бишкеке продолжает обучать десятки магистрантов из каждой страны Центральной Азии (и Афганистана)²³. Колледж ОБСЕ для сотрудников пограничных служб в Таджикистане обеспечивает нишевую подготовку, которую таджикские власти продолжают поддерживать. Эти инициативы могут функционировать и финансироваться даже в условиях тупиковой ситуации в организации. В частности, организация могла бы рассмотреть возможность реализации аналогичных инициатив в Черноморском регионе, таких как создание Академии ОБСЕ для стран региона с перспективой привлечения российских студентов.

Удовлетворение определенных российских интересов. Продолжение участия России в ОБСЕ отвечает как российским интересам, так и интересам ОБСЕ. Согласно доктрине Путина, Россия имеет «абсолютное право на место за столом переговоров по всем важным международным решениям»²⁴. Уильям Хилл аналогичным образом описывает российское восприятие исключения из евроатлантической системы²⁵. Учитывая географические размеры России, ее демографическую ситуацию, а также наличие ядерного и других арсеналов, любое будущее российское правительство будет нуждаться в форуме для обеспечения безопасности. Обоснованно или нет, но в 2007 году у Путина сложилось впечатление, что повестка дня ОБСЕ была перехвачена, сместившись от соображений безопасности к правам человека²⁶. Российские усилия по созданию нового подхода к европейской безопасности в годы, предшествовавшие вторжению в Украину, были предложены вне рамок ОБСЕ, например, инициатива президента РФ Дмитрия Медведева по договору о европейской безопасности в 2009 году²⁷. Тем не менее организация или государства-единомыш-

ленники могли бы дать понять, что будущие дискуссии по вопросам европейской безопасности будут проходить не в рамках эксклюзивного кондоминиума великих держав (даже если такие дискуссии на начальном этапе будут), а на многосторонней основе.

ОБСЕ, способная вновь, причем уникальным образом, объединить взаимные интересы в различных областях безопасности, вероятно, будет привлекательна даже для тех, кто отвергает некоторые аспекты человеческого измерения организации. ОБСЕ предлагает место за столом переговоров, которое Москва, даже после 24 февраля 2022 года, все еще в определенной степени использует. В своей речи в ООН в октябре 2022 года, в которой он вполне предсказуемо обвинил НАТО в «provokacijax», представитель России подтвердил готовность своей страны «прагматично подходить к вопросам участия в работе, ведущейся ОБСЕ в формате ‘структурированного диалога’»²⁸.

Укрепление автономных институтов. Среди вопросов, которые поднимают некоторые государства в отношении системы ОБСЕ, — кажущаяся независимость БДИПЧ, Специального представителя по вопросам свободы СМИ и Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств²⁹. Это испытательная площадка для назначения голосованием при отсутствии консенсуса. Необходимо сохранить их в таком виде, и некоторые государства-участники открыто заявляют об этом. Так следует поступать и другим. Например, постоянное представительство Великобритании прямо заявило, что оно «поддерживает автономные институты ОБСЕ»³⁰. Это подтвердила и Парламентская ассамблея ОБСЕ в Бирмингеме в 2022 году, приняв резолюцию, в которой «с признательностью приветствовалась роль и деятельность автономных институтов и структур ОБСЕ»³¹. Эти институты настолько важны, что их финансирование должно быть при необходимости расширено за пределы единого бюджета ОБСЕ.

Назначения на эти должности, как и на должность Генерального секретаря ОБСЕ, чреваты постоянными спорами. Однако в чрезвычайных обстоятельствах войны на пространстве ОБСЕ такие назначения при необходимости должны производиться большинством голосов. Государства-участники могут признать назначенных на эти должности, подобно тому, как в другие кризисные периоды признавались альтернативные правительства. Каждый из этих офисов жизненно важен не только сам по себе, но и благодаря своему широкому охвату пространства ОБСЕ, и, учитывая яростное сопротивление и недовольство БДИПЧ со стороны постсоветских государств, его деятельность по наблюдению за выборами заслуживает отдельного рассмотрения и похвалы.

Значимость наблюдения БДИПЧ за выборами. Эффективность миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами вызвала недовольство Российской Федерации и ряда других постсоветских государств. Они в значительной степени способствовали обострению сформировавшегося в Москве ощущения двойных стандартов Запада и заслужили особое внимание в речи Путина на Мюнхенской конференции по

безопасности в 2007 году, где он перечислял претензии России, в том числе утверждая, что ОБСЕ (и, предположительно, БДИПЧ, хотя об этом прямо не говорилось) «вмешивается» во внутренние дела государств и «навязывает» свои стандарты³². Эти упреки говорят лишь о важности и эффективности БДИПЧ³³.

Несмотря на враждебное отношение к БДИПЧ и даже в условиях вторжения в Украину, участие России в международных миссиях БДИПЧ по наблюдению за выборами продолжается. Взаимодействие других государств-участников с БДИПЧ также служит показателем того, на какой позиции находятся постсоветские государства в отношении своих внутренних и внешнеполитических приоритетов. Украина, Грузия и Молдавия не только отвергли возглавляемые Москвой альтернативные миссии по наблюдению за выборами, но и, возможно, в чрезмерном объеме пригласили БДИПЧ для наблюдения за выборами, в том числе местными³⁴. БДИПЧ имеет значение для людей на местах и для государств-участников на большей части региона ОБСЕ. Даже в условиях российской агрессии против Украины и Москва, и все другие постсоветские государства продолжают взаимодействовать с БДИПЧ.

Дальнейшая открытая координация между государствами-единомышленниками. Меры в обход консенсуса носят исключительный характер и могут затронуть отдельные государства. В заявлении представителя Парламентской ассамблеи Организации договора о коллективной безопасности в феврале 2023 года содержится предупреждение о планах «западников» по «разрушению принципа консенсуса», что также «уничитожит платформу для диалога в ОБСЕ»³⁵. Предположительно, эта озабоченность также свидетельствует о желании сохранить ОБСЕ и пространство для дискуссий.

Необходимо созывать объявленные встречи всех заинтересованных государств-участников (в идеале — по инициативе Генерального секретаря и Действующего председателя) с заявленным намерением впоследствии пересматривать принятые решения. Иными словами, любые решения, принимаемые без консенсуса, должны приниматься открыто, а основания для принятия таких действий вне консенсуса должны быть четко сформулированы. Для конкретных целей создаются «Группы друзей». Таких групп может быть больше — или может быть создана основная группа друзей. Чтобы развеять теорию заговора, они должны прямо заявить, что не являются эксклюзивными и открыты для других. Участие в них или параллельные дискуссионные группы могут быть открыты и для недипломатов, например, бывших практиков и экспертов. Учитывая риск чрезмерного участия, а затем и тупика, организаторам следует с самого начала ограничить число участников, возможно, до трех представителей от каждого государства. Для обеспечения прозрачности и максимального расширения возможностей для внесения вклада объявления обо всех встречах, включая их результаты и предложения, должны регулярно рассыпаться всем государствам-участникам, независимо от их текущего взаимодействия с организацией. Планы поддержки автономных институтов ОБСЕ, офисов на местах и других видов деятельности должны сохраняться даже в условиях возможного вето,

равно как и открытые обязательства по обеспечению финансовыми и кадровыми ресурсами, включая назначение заместителей глав миссий в качестве исполняющих обязанности руководителей.

Активный опрос государств-участников с целью выявления неудовлетворенных (или недостаточно удовлетворенных) потребностей и особенностей. Многие постсоветские государства извлекли выгоду из конкретных мер безопасности и теперь проявляют к ним интерес. Этот интерес может быть удовлетворен ОБСЕ за счет внебюджетных взносов. Цель должна заключаться в том, чтобы удержать государства-участники и донести до них мысль о том, что дальнейшее взаимодействие, даже с государствами, имевшими в прошлом сомнительную репутацию, помогает политически уязвимым слоям населения этих стран. Возможен риск дальнейшего запутывания ситуации или даже выхода государства из состава организации. Если это произойдет, необходимо перенаправить ресурсы. Деятельность, по которой отсутствует консенсус, должна быть продолжена за счет новаторских инициатив председательств, включая мероприятия и деятельность в области человеческого измерения. ОБСЕ остается форумом, на котором можно рассматривать текущие кризисы и возможные конечные результаты. В ряде случаев организация может продолжать функционировать благодаря решимости и внебюджетных взносам.

В других областях и для других целей организация может и должна принимать временные меры для поддержания своей функциональности. Требование консенсуса — или даже консенсуса минус один — не должно препятствовать тому, что правильно и необходимо, а нетипичные действия, предпринимаемые значительным большинством государств, могут быть оправданы как исключительные меры, подобно тому как в прошлом государства признавали альтернативные правительства. ОБСЕ служит уникальной и незаменимой цели на мировой арене и должна продолжать свою деятельность³⁶.

Примечания

- 1 См., к примеру, Pál Dunay, The OSCE in Crisis, Chaillot Paper No. 88 (Paris: European Union Institute for Security Studies, April 2006) // <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp088.pdf>.
- 2 International Crisis Group, “Preserving the OSCE at a Time of War,” March 21, 2022 // <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/preserving-osce-time-war>; Stephanie Liechtenstein, “Will Russia Kill the OSCE?,” Foreign Policy, November 29, 2022 // <https://foreignpolicy.com/2022/11/29/osce-russia-putin-armenia-azerbaijan/>.
- 3 Jelena Cupać, “Why the OSCE’s Forum Function Matters,” in OSCE Insights, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023) // <https://doi.org/10.5771/978374893625-07>.
- 4 William H. Hill, No Place for Russia: European Security Institutions since 1989 (New York: Woodrow Wilson Center/Columbia University Press, 2018), 321.

- 5 Mette Eilstrup-Sangiovanni, “The OSCE in Crisis: Five Lessons from the League of Nations,” in OSCE Insights, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), 6 // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-03>.
- 6 NATO, “Joint Declaration on EU-NATO Cooperation,” January 10, 2023 // https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm.
- 7 Emmanuel Macron, “Discours du Président de la République Emmanuel Macron à la conférence des ambassadeurs et des ambassadrices de 2019” [Speech by the President of the Republic Emmanuel Macron at the 2019 conference of ambassadors], August 27, 2019 // <https://www.elys ee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1>.
- 8 European Council, “Meeting of the European Political Community, 6 October 2022,” // <https://ww ww.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/10/06/>.
- 9 Andrei Zagorski, “A Contested Consensus Rule: How to Make the OSCE More Effective,” Security and Human Rights 25, no. 2 (2014): 182.
- 10 Эти программы и проекты существовали еще до российского вторжения в 2022 году и впоследствии приобрели большую значимость.
- 11 ОБСЕ, Московский механизм. Москва, 1991 // <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/20067.pdf>.
- 12 Walter Kemp, “Ending Up Somewhere Else: The Need for Strategy in the OSCE,” in OSCE Insights, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), 24, 28 // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-02>.
- 13 См., к примеру, Raffaele Mastrorocco, “OSCE and Civil Society in the Western Balkans: The Road to Reconciliation,” in Transformation and Development: Studies in the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Member States, ed. Anja Mihr (Cham, Switzerland: Springer, 2020), 83–100.
- 14 OSCE PA, “OSCE Contributes to Consolidation of Democratic Institutions in Western Balkans,” December 10, 2021 // <https://www.oscep.org/en/news-a-media/op-eds/guliiev-s-interview-with-to-vima>.
- 15 OSCE, “Regional Trial Monitoring Project: Combating Organised Crime and Corruption in the Western Balkans,” // <https://www.osce.org/WesternBalkansTrialMonitoring>.
- 16 ОБСЕ, Миссия ОБСЕ поддерживает ежегодный Форум доноров для организаций гражданского общества с обоих берегов Днестра; 26 ноября 2021 // <https://www.osce.org/ru/mision-to-moldova/507239>; ОБСЕ, ОБСЕ обучает фасилитаторов сети Женских ресурсных центров в Таджикистане противодействию торговле людьми, 11 мая 2023 // <https://www.osce.org/ru/programme-office-in-dushanbe/543330>. В отчетах БДИПЧ об оценке потребностей, которые направлены на взаимодействие с независимыми, гражданскими и политическими активистами на местах, сообщается об их (и других собеседников) единодушном желании иметь возможность наблюдать за выборами в странах ОБСЕ.
- 17 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, “International Organisations: Organisation for Security and Cooperation in Europe,” // <https://www.mfa.am/en/international-organisatio ns/4>.
- 18 ОБСЕ, Решение № 1413. Утверждение сводного бюджета на 2021 год. PC.DEC/1413 Вена, 18 августа 2021. Attachment 5 // <https://www.osce.org/files/f/documents/6/9/501421.pdf>.
- 19 Republic of Azerbaijan Ministry of Foreign Affairs, “No: 553/22, Press Release on the Meeting of Foreign Minister Jeyhun Bayramov with OSCE Secretary General Helga Schmid,” // <https://www.mfa.gov.az/en/news/no55322>.
- 20 Luke Coffey, “The 3+3 Format in the South Caucasus Doesn’t Add Up,” Middle East Institute, November 9, 2021 // <https://www.mei.edu/publications/33-format-south-caucasus-doesnt-add>. Хотя этот американский анализ касается участия США, те же аргументы применимы и к обновленным усилиям ОБСЕ.

- 21 Joint Statement of the Group of Friends of Georgia at the 29th OSCE Ministerial Council Meeting, MC.DEL/26/22 (Łódź: December 2, 2022), 3 // <https://www.government.is/library/09-Embassies/Vienna/MC%20joint%20stat%20GoF%20of%20Georgia.pdf>.
- 22 Nino Kemoklidze, "In the Absence of Field Missions: The OSCE's Engagement with Georgia's Conflicts," in OSCE Insights, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2022) // <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748911456-08/in-the-absence-of-field-missions-the-osce-s-engagement-with-georgia-s-conflicts?page=1>.
- 23 См. сайт Академии ОБСЕ в Бишкеке. // <https://osce-academy.net/>.
- 24 Angela Stent, "The Putin Doctrine: A Move on Ukraine Has Always Been Part of the Plan," Foreign Affairs, January 27, 2022 // <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-01-27/putin-doctrine>.
- 25 William H. Hill, No Place for Russia: European Security Institutions since 1989 (New York: Woodrow Wilson Center/Columbia University Press, 2018), 321.
- 26 Президент России. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. 10 февраля 2007 // <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.
- 27 Andrei Zagorski, "The CSCE: Lessons from the Past," in OSCE Insights, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), 72 // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-06>.
- 28 Министерство иностранных дел РФ. Выступление заместителя руководителя делегации Российской Федерации, заместителя директора Департамента по вопросам нераспространения и контроля над вооружениями МИД России К.В.Воронцова в ходе тематической дискуссии по разделу «Региональное разоружение и безопасность» в Первом комитете 77-й сессии ГА ООН, 25 октября 2022 года // https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1835198.
См: // <https://www.osce.org/odihr>, <https://www.osce.org/fom>, <https://www.osce.org/hcnm>.
- 30 UK Delegation to the OSCE, "The UK Delegation to the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) seeks to work with and through the OSCE and its 57 participating States to protect the UK's interests, people and values. The OSCE has a uniquely comprehensive approach to security, which covers a broad range of issues across the Euro-Atlantic and Eurasian region, 'from Vancouver to Vladivostok,'" // <https://www.gov.uk/world/organisations/organisation-for-security-and-co-operation-in-europe>.
- 31 OSCE PA, Birmingham Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the Twenty-Ninth Annual Session (Birmingham: July 2–6, 2022), 54–55 // <https://www.oscepap.org/en/documents/annual-sessions/2022-birmingham/4409-birmingham-declaration-ending/file>.
- 32 Президент России. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. 10 февраля 2007 // <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.
- 33 См. также: Daniela Donno, "ODIHR Election Observation under Pressure," in OSCE Insights, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2024) // <https://doi.org/10.5771/9783748917366-01>.
- 34 Rick Fawn, "European-Central Asian International Election Observation Cooperation and Contestation," in Europe-Central Asia Relations: New Connectivity Frameworks, eds. Kashif Hasan Khan and Anja Mihr (Singapore: Palgrave Macmillan, 2023), 157–90.
- 35 Парламентская ассамблея ОДКБ. Пётр Толстой: разрушение принципа консенсуса в ОБСЕ уничтожит ее парламентскую площадку. 16 февраля 2023 // <https://paodkb.org/events/pyotr-tolstoy-razrushenie-printsipa-konsensusa-v-obse>.

- 36 Благодарю Корнелиуса Фризендорфа и Аргиро Картсонаки, за содержательные комментарии рецензентов, а также нескольких людей на каждом континенте ОБСЕ за виртуальные встречи и интервью. Обычный дисклеймер остается в силе.

Конфиденциальные переговоры: первые шаги к прекращению российской войны в Украине

*П. Терренс Хопман**

Аннотация

В статье обосновывается необходимость начала конфиденциальных предварительных переговоров между российскими и украинскими представителями в кулуарах ОБСЕ в Вене. В ней утверждается, что предварительные неформальные и конфиденциальные обсуждения должны начаться еще до прекращения военных действий, чтобы заложить основу для последующих официальных переговоров по прекращению российской войны в Украине и подготовке мирного соглашения, которое предотвратит возобновление вооруженного конфликта в будущем. До того как война закончится и станут ясны условия для послевоенного урегулирования, в ходе предварительных неофициальных переговоров могут быть обсуждены модальности официальных переговоров, которые начнутся, когда ситуация в зоне конфликта «созреет» для прекращения войны путем переговоров. На начальном этапе это не предполагает официальное участие ОБСЕ, потребуется лишь предоставление добрых услуг со стороны ее институтов или государств-участников в Вене. Какая-либо официальная роль ОБСЕ будет в значительной степени зависеть от содержания соглашения о прекращении военных действий, которым может быть предусмотрено ее участие в поддержании мира, мониторинге или другие функции, согласованные сторонами конфликта.

Ключевые слова

Каналы конфиденциальной коммуникации, предварительные переговоры, российско-украинская война, теория зрелости, добрые услуги

Ссылка на настоящую публикацию

Хопман П. Т. Конфиденциальные переговоры: первые шаги к прекращению российской войны в Украине // ОБСЕ Insights 2/2023 / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.). – Баден-Баден: Номос, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748920120-05>

* Школа перспективных международных исследований, Университет Джонса Хопкинса, pthopmann@jhu.edu.

Введение

2023 год не внес ясности в возможный исход вторжения России в Украину. Несмотря на продвижение украинских войск вполне реальной представляется перспектива затяжной и потенциально тупиковой войны. Но все войны рано или поздно заканчиваются, и многие из них – путем переговоров. Официальные переговоры о заключении мирного соглашения вряд ли начнутся до тех пор, пока конфликтующие стороны не признают, что война стала для них слишком затратной и (или) пока одна или обе стороны не признают, что они не смогут одержать военную победу. Тем не менее, еще до наступления этой фазы стоит начать неофициальные конфиденциальные предварительные переговоры. Основная цель таких переговоров – не решить вопросы, лежащие в основе конфликта, а заложить основу для официальных, открытых переговоров, которые начнутся тогда, когда для этого созреют условия. Предметные переговоры смогут состояться только тогда, когда российские лидеры признают, что их первоначальная цель – завоевание всей территории Украины или установление в Киеве пророссийского режима – не может быть достигнута и что они не могут претендовать на суверенитет над значительной частью украинской территории. Украина также столкнулась с трудностями в восстановлении контроля над утраченными территориями, особенно в Крыму. Таким образом перспективы завершения войны военными средствами, которые обеспечили бы абсолютную победу одной из сторон, невелики.

Любые попытки договориться о прекращении войны скорее всего будут сдерживаться тупиковой внутриполитической ситуацией, поскольку лидеры обоих государств поставили свое политическое будущее в зависимость от достижения желаемого результата. Для киевского правительства желаемый результат, очевидно, означает полное восстановление суверенитета над всей территорией бывшей УССР в границах, существовавших до 1991 г. в составе бывшего Советского Союза, включая Крым, то есть в границах, которые были признаны международным сообществом и Российской Федерацией в 1991 г. Для Киева, пользующегося поддержкой значительной части международного сообщества, неприемлемо прекращение огня или соглашение, которое основывалось бы на сложившемся в результате военно-го противостояния статус-кво и передавало бы фактический контроль над частью украинской территории российским захватчикам. Для Украины и поддерживающих ее стран это было бы равносильно принятию результата грубого нарушения основополагающих принципов Устава ООН и хельсинкского Заключительного акта, в первую очередь принципов нерушимости границ, территориальной целостности государств, уважения прав, присущих суверенитету, и отказа от угрозы силой или применения силы. Даже если украинские войска отвоюют большую часть территории на востоке и юге страны, восстановление контроля над Крымом военным путем представляет собой существенное препятствие для восстановления всей суверенной украинской территории в ближайшей перспективе. Однако поскольку украинское

население заплатило в этой войне очень высокую цену, любая победа кроме полной создаст впечатление, что многие из принесенных им жертв были напрасны.

Минимальной политической целью России представляется согласие международного сообщества с тем, что пять бывших областей Украины являются законной частью Российской Федерации. Это – Крым, незаконно аннексированный Россией в 2014 г., а также четыре области на Юго-Востоке Украины, которые, как заявляет Россия, в 2022 г. стали субъектами Российской Федерации: Донецкая, Луганская, Запорожская и Херсонская (несмотря на то, что российские войска не смогли полностью занять эти четыре области). Однако значительная часть международного сообщества не поддерживает территориальные претензии России к Украине и продолжает признавать постсоветские границы последней. При этом президент Путин и его военные советники могут не устоять в условиях противодействия со стороны «ястребов» в самой России, если согласятся на что-то меньшее, чем установление полного контроля над пятью областями, на которые претендует Москва. Татьяна Становая в статье в журнале Форин Аффэрс подчеркивает вызовы, с которыми российское руководство столкнулось в ходе войны с Украиной: «Столкновение старых и новых “ястребов” будет определять реакцию России на противостояние в Украине и внутри страны. Чем больше вызовов будет брошено режиму, тем быстрее он эволюционирует в нечто еще более мрачное. Российская общественность становится все более ожесточенной, антизападной и антиукраинской, а российские элиты – все более встревоженными и раздробленными»¹.

Формат любых официальных переговоров скорее всего будет зависеть от исхода вооруженного конфликта, возможно, после нескольких лет напряженных боевых действий. До тех пор, пока в сознании лидеров и населения двух государств, а также поддерживающих их сил за рубежом не прояснятся контуры исхода военного противостояния, вести предметные переговоры на основе существующего военного статус-кво будет сложно, несмотря на высокую цену, которую всем сторонам придется платить за войну.

Однако переговорам часто предшествует неформальная фаза, «предпереговоры» – переговоры о переговорах, о решении вступить в официальные переговоры. В условиях военного тупика, далекого от предпочтительного для каждой из сторон исхода, как, например, в российско-украинской войне, противоборствующие стороны обычно не готовы участвовать даже в предварительных переговорах, которые могут быть истолкованы внутренними противниками и международным сообществом как признак готовности отказаться от предпочтительного для них исхода, особенно на фоне того, сколько в ходе конфликта погибло мирных жителей и солдат. По этой причине предварительные переговоры часто проводятся тайно, в рамках процесса, который часто называют конфиденциальными переговорами, не привлекающими внимания общественности.

Вот почему России и Украине стоит рассмотреть возможность вступить в неофициальные переговоры, несмотря на продолжение боевых действий. Такое решение

не потребует договоренности о прекращении огня, требование которого может подкрепить утверждение о том, что в основу соглашения должен быть положен военный статус-кво, против чего наверняка будет возражать Украина. Вероятно, это будет неприемлемо также и для России. Хотя стороны участвовали в неофициальных переговорах по таким вопросам, как обмен военнопленными, мы имеем в виду целесообразность в ближайшее время начать (если они еще не начались) неофициальные предварительные переговоры по конфиденциальным каналам, призванные заложить основу для более официальных переговоров в будущем, когда военно-политические условия созреют для начала обсуждения фундаментальных вопросов, лежащих в основе конфликта. Хотя на предварительных переговорах не обязательно будут обсуждаться главные проблемы, они могут способствовать поиску решений и создать основу для последующих переговоров и решения этих проблем в будущем. Конечно, неформальные предварительные переговоры не дают гарантии того, что они приведут к более предметным переговорам, как только обе стороны признают необходимость прекращения войны. Однако они, возможно, скорее позволят ускорить и повысить результативность переговоров о прекращении огня (в идеале – с последующим формальным политическим соглашением о прекращении войны), чем если бы между сторонами было мало или вообще не было контактов до окончания боевых действий.

Предварительные переговоры и переговоры по конфиденциальным каналам

Предварительные переговоры обычно представляют собой процесс, в ходе которого стороны неформально прощупывают возможности для начала переговоров по содержательным вопросам конфликта. Согласно Гарольду Сондерсу, в ходе предварительных переговоров необходимо определить предмет (проблему), который предстоит обсудить, договориться о начале официальных предметных переговоров и начать их подготовку². Согласно «теории зрелости» Уильяма Зартмана, их основная цель – обеспечить «созревание» конфликтной ситуации для того, чтобы она стала поддающейся переговорам, даже если окончательное урегулирование кажется далеким. Конфликт может обостриться вследствие изменений во внутриполитической ситуации (например, смена руководства), в региональной и (или) глобальной обстановке или из-за изменения восприятия конфликтующими сторонами баланса издержек и выгод от продолжения конфликта³. Даже возникновение тупиковой ситуации может привести к тому, что одна или обе стороны поймут, что издержки продолжения конфликта с применением силы перевешивают издержки отступления от их максимальных позиций. Предварительные переговоры могут вовлечь стороны в совместную диагностику сути конфликта, а также возможностей и угроз, которые он представляет для их предпочтений.

По мнению Зартмана, «созреванию» конфликта для начала переговоров способствуют три основных условия. Первое условие выполняется, когда обе стороны признают, что они попали в об юдоопасную тупиковую ситуацию, которая уже дорого им обошлась или грозит тем, что они скорее всего вместе сорвутся в пропасть, если одна из сторон пойдет на эскалацию (возможно, с применением тактического ядерного оружия), чтобы попытаться выйти из тупика. В первую очередь стороны должны признать, что они не смогут выйти из тупика путем эскалации, а значит, не смогут победить, если под победой понимать достижение всех их целей без дорогостоящих последствий. Во-вторых, зрелость конфликта зависит от наличия у сторон ощущения возможности выхода из ситуации, возможно, без четкого представления о конкретных деталях, – в смысле признания того, что путь к прекращению вооруженного противостояния может быть найден. Наконец, третье условие зрелости выполняется, если стороны находят «привлекательную для них обеих возможность» для урегулирования конфликта⁴.

Фаза предварительных переговоров – это процесс взаимного изучения, в ходе которого стороны пытаются выяснить потребности, цели и основные мотивы другой стороны, с тем чтобы лучше понять ее реальные красные линии и ключевые цели (в отличие от требований, выдвигаемых в риторических заявлениях, рассчитанных в основном на внутреннюю и международную аудитории). Это должно помочь им лучше понять друг друга и по возможности определить пространство для торга – диапазон поиска взаимоприемлемых договоренностей, на основе которых может быть выработано совместное видение путей выхода из конфликта. Нахождение общего пространства для торга часто предполагает поиск компромиссов, в ходе которого стороны должны определиться, какие вопросы являются самыми важными для них. Если приоритеты сторон расходятся, они могут попытаться достичь соглашения, которое позволит им обеим считать, что они выигрывают для себя что-то важное от договоренности по представляющим первостепенную важность для каждой из сторон вопросам, – выигрывают по крайней мере по сравнению с затратами на продолжение вооруженного конфликта⁵. Признание возможности выхода может привести к согласованию предварительных решений о повестке дня официальных переговоров, месте и сроках их проведения, составе участников, возможном привлечении содействующей стороны или посредника, а также о других связанных с планируемым переговорным процессом аспектах.

Однако в таких конфликтах, как российская война в Украине, стороны отстаивают прямо противоположные основные ценности, что иногда создает ситуацию «торга с нулевой суммой». Если политические цели сторон противоположны, поиск взаимовыгодных компромиссов может быть затруднен. Это, в свою очередь, делает официальные переговоры по главным вопросам конфликта преждевременными до появления определенности в военной обстановке, будь то в результате победы одной из сторон или взаимного признания патовой ситуации, если стороны либо истощены, либо одна из них или обе понимают, что не смогут одержать победу. Од-

нако поиск возможных решений, позволяющих преодолеть разногласия враждующих сторон, скорее всего станет результатом длительного процесса коммуникации между ними даже в условиях острого и, казалось бы, неразрешимого конфликта. Конфиденциальный предпереговорный процесс позволяет открыть каналы для коммуникации и обсуждения разногласий, не привлекая к этому внимания как внутри страны, так и на международной арене. Использование конфиденциальных каналов имеет смысл именно в условиях острой враждебности между сторонами, поскольку они вряд ли захотят встречаться открыто, опасаясь продемонстрировать внутренним и международным аудиториям свою слабость и, возможно, породить опасения, что они готовы пойти на слишком большие уступки своему «врагу».

Этот процесс осложняется не только различиями в политических целях сторон, но и эмоциональным багажом, связанным с самим конфликтом, что затрудняет установление взаимного доверия и формирование общего представления о путях выхода из конфликта. Все это усугубляется внешними ограничениями, накладываемыми на переговорщиков спойлерами в их собственных правительствах, их внутренней политической и общественной аудиторией, а также тем, как их поведение воспринимается в мировом сообществе в целом, в том числе союзниками⁶. Чтобы минимизировать влияние этих внешних ограничений, часто необходимо держать предварительные переговоры в тайне как от внутренней, так и от международной аудитории. По этой причине, по крайней мере на ранних стадиях, предварительные переговоры часто проходят по конфиденциальному каналам.

Энтони Вэнис-Сент-Джон определяет конфиденциальные переговоры как «официальные переговоры между сторонами спора, которые дополняют или заменяют открытые переговоры по существующему основному каналу»⁷. Соответственно, этот процесс отличается от переговоров по линии «второго трека», в которых часто участвуют представители гражданского общества и неправительственных организаций, тем, что его участники так или иначе непосредственно подотчетны и представляют руководство конфликтующих сторон. Они могут предполагать участие содействующей третьей стороны или посредника, но это не обязательное требование. Такие переговоры могут проходить параллельно с открытыми, но чаще всего являются предварительными, призванными подготовить почву для последующих официальных переговоров. Самое главное: в них должны участвовать люди, близкие к высокопоставленным лицам в соответствующих правительствах и уполномоченные обсуждать варианты начала предметных переговоров, не связывая себя обязательствами относительно их результатов. Переговоры по конфиденциальному каналам обычно проходят тайно, чтобы обеспечить участникам возможность обсудить различные варианты, не связывая на этом раннем этапе правительства какими-либо договоренностями и не исключая варианты, которые могли бы быть навязаны внутривнешнеполитическими и международными субъектами.

Главная особенность, однако, заключается в том, что участники неформальных контактов не должны подвергаться политическому давлению, когда они в частном

порядке признают, что им, возможно, придется отойти от публично заявленных обязательств и целей. Такое признание, сделанное в ходе открытых переговоров, могло бы спровоцировать на Родине политическую реакцию, которая блокировала бы какой-либо прогресс. Конфиденциальные переговоры не урегулируют конфликт, но должны, согласно Зартману, помочь ситуации «созреть», предоставить сторонам возможность осознать или даже увидеть «привлекательную для них обеих возможность» для выхода из конфликта, которая могла бы составить основу для открытых переговоров⁸. Важной задачей при этом часто является согласование формата и повестки дня для переговоров без давления со стороны внутренней и международной оппозиции, возражающей против контактов с противником. Как отмечает Вэнис-Сент-Джон, решение этой задачи не обязательно требует прямого общения между сторонами конфликта. Она может быть решена при содействии «третьей стороны, выступающей в качестве посредника, который конфиденциально передает сообщения отказывающимся от общения противостоящим сторонам»⁹.

Таким образом процесс конфиденциальных переговоров предоставляет собой площадку, на которой стороны могут предварительно обсудить возможность будущих переговоров, не связывая себя конкретными обязательствами по условиям возможного соглашения, против которых могут выступать различные группировки в их правительствах или внутриполитические силы, настаивающие на полной победе любой ценой. Они могут служить для проведения предварительных переговоров, площадкой, на которой лидеры могут встретиться, не опасаясь публично потерять лицо, но косвенно признавая, что провозглашенные ими цели и смысл конфликта не могут быть достигнуты. Это может позволить в частном порядке согласовать предварительные договоренности, которые в перспективе, когда конфликт «созреет» для урегулирования, без значительных задержек смогут стать основой для открытых переговоров.

Предложение о конфиденциальных переговорах во время войны в Украине в кулуарах ОБСЕ

СБСЕ–ОБСЕ уже давно вовлечена в отношения между Россией и Украиной. К примеру, на саммите СБСЕ в Будапеште в 1994 г. был подписан Будапештский меморандум, в соответствии с которым Украина согласилась передать России ядерные боеголовки и средства их доставки, а также подписать Договор о нераспространении ядерного оружия в качестве неядерного государства. В ответ на это Россия согласилась не угрожать применением и не применять военную силу или экономическое давление против Украины (а также Беларуси и Казахстана, которые также отказались от своего ядерного оружия). Однако ответственность за обеспечение соблюдения соглашения была возложена на Совет Безопасности ООН, в котором Россия обладает правом вето.

В период с 1992 по 1996 г. Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств голландец Макс ван дер Стул выступил в качестве посредника при согласовании ряда соглашений о статусе Крыма в составе Украины, которыми областям, большинство населения которой идентифицировало себя как русских, была представлена значительная степень автономии. В ходе этого процесса определенный под уровень автономии был также предоставлен проживающему там татарскому меньшинству¹⁰. Эти соглашения были перечеркнуты захватом Крыма Россией в 2014 г.

ОБСЕ также сыграла центральную роль в согласовании Минских протоколов в 2014 и 2015 гг. после российской оккупации Крыма и начала вооруженного конфликта в двух областях на Юго-Востоке Украины – Донецкой и Луганской, фактические лидеры которых добивались отделения от Украины. ОБСЕ учредила Специальную мониторинговую миссию (СММ) в этих двух регионах и на всей территории Украины, в задачи которой входил мониторинг соблюдения режима прекращения огня и других положений второго Минского соглашения в период с 2015 г. вплоть до российского вторжения в Украину в феврале 2022 г., когда миссия была вынуждена прекратить свою деятельность¹¹. Однако мандат СММ не позволял ей обеспечивать выполнение этих положений, несмотря на то что они активно нарушались всеми сторонами и в итоге потерпели крах после открытого вторжения России на международно признанную украинскую территорию.

Ограниченнность возможностей ОБСЕ по обеспечению выполнения многочисленных соглашений между Россией и Украиной, заключенных под ее эгидой после распада Советского Союза, негативно сказалась на ее репутации во многих государствах региона, даже несмотря на то, что СММ прекрасно справилась с выполнением своего ограниченного мандата. Тем не менее ОБСЕ все еще может сыграть определенную роль в содействии прекращению войны, прямо или косвенно, а успешное решение этой задачи могло бы способствовать возрождению ОБСЕ как исключительно важного инструмента регулирования конфликтов в Европе. Поскольку любое окончательное соглашение скорее всего будет зависеть от исхода войны, вряд ли можно будет обсуждать условия прекращения конфликта и послевоенного урегулирования до тех пор, пока военная ситуация не позволит приступить к решению этой задачи. Учитывая, что в первые месяцы войны России не удалось взять под контроль Киев и установить в Украине пророссийское правительство или помимо Крыма полностью занять четыре области, которые она объявила своей территорией, урегулирование, не обеспечивающее российский контроль над всей территорией этих четырех регионов, вероятно, будет воспринято, особенно в России, как серьезное поражение амбиций президента Путина в отношении Украины. Аналогичным образом значительная часть украинского населения и ее политических элит скорее всего воспримет любое урегулирование (или даже прекращение огня), не предполагающее возвращение всех территорий Украины, как не соответствующее их цели.

Такую же позицию занимают и многие зарубежные сторонники Украины, оказывавшие ей значительную военную и гуманитарную помощь.

Хотя обе стороны пострадали от затянувшегося жестокого конфликта, ни одна из них, скорее всего, не начнет переговоры об окончательном урегулировании на основе нестабильного военно-политического статус-кво. Однако это не означает, что они должны избегать участия в предварительных переговорах и использования конфиденциальных каналов для подготовки почвы для официальных переговоров, которые смогут начаться, когда обстановка для этого «созреет». Предварительные переговоры могут проходить в кулуарах ОБСЕ в Вене (или в офисах ООН в Женеве или Вене).

Вена представляется привлекательным местом для предпереговорного процесса. Здесь расположены штаб-квартиры ОБСЕ и ряда учреждений ООН, что предоставляет множество возможностей для налаживания контактов между Россией и Украиной. У обеих стран при этих организациях есть крупные постоянные представительства, возглавляемые дипломатами высокого ранга, имеющими возможность для коммуникации с руководителями правительенных ведомств своих стран. Поскольку их присутствие в Вене – явление обычное и рутинное, общественность вряд ли воспримет контакты между ними как нечто выходящее за рамки обычной дипломатической деятельности. Дипломаты и другие высокопоставленные чиновники могут встречаться в присутствии третьей стороны или наедине, чтобы обменяться идеями о том, как подготовиться к переговорам о прекращении войны. На ранних этапах было бы желательно, чтобы каналом связи служила третья сторона, так как напряженность между двумя сторонами остается настолько сильной, что непосредственное общение лицом к лицу может быть затруднено, а давление из столиц может ограничивать возможности для проведения даже неофициальных встреч.

ОБСЕ могла бы оказать сторонам добрые услуги, предоставив спокойную возможность для проведения встреч в Секретариате, не обязательно обозначая при этом их направленность. В качестве альтернативы делегации одного или нескольких государств-участников, предпочтительно нейтральных, таких как Австрия или Швейцария, могли бы предоставить добрые услуги для организации неформальных встреч представителей сторон. Турция, член НАТО и государство—участник ОБСЕ, которая уже выступала в качестве посредника между сторонами, в частности, при согласовании вопроса о вывозе зерна из Украины по Черному морю, также могла бы стать приемлемым партнером для содействия дальнейшим переговорам по конфиденциальному каналу. В Вене есть также множество кафе и загородных ресторанов, есть уединенные места в близлежащих Альпах, где можно провести неформальные встречи. Хотя всегда существует риск того, что эти частные беседы могут стать достоянием общественности, обстановка в Вене дает основания для правдоподобного отрицания их истинной цели. Хотя, по мнению Вэнис-Сент-Джона, началу конфиденциальных переговоров могли бы также содействовать расположенные в Вене неправительственные организации и организации гражданского

общества, щекотливость и значимость вопросов потребуют прямого участия лиц, имеющих доступ к высокопоставленным лицам в Москве и Киеве.

Дополнительное преимущество Вены заключается в том, что расположенные здесь институты ОБСЕ могли бы предоставить площадку для проведения более официальных переговоров, когда и если появится возможность начать обсуждение содержательных вопросов, лежащих в основе конфликта. Значительный опыт деятельности ОБСЕ в условиях конфликта в Украине означает, что в ее структурах и институтах, особенно в Центре по предотвращению конфликтов, есть глубокие знания связанных с конфликтом вопросов. Участие ОБСЕ даже просто в кулуарах переговоров повысит вероятность того, что будущее соглашение будет соответствовать принципам международного права, нормам хельсинкского Заключительного акта и парижской Хартии, а также Устава ООН, которые были нарушены в результате российского вторжения в Украину. ОБСЕ также могла бы предложить содействие в реализации соглашения, которое может быть подписано по окончании войны, особенно благодаря своему опыту посредничества при согласовании минских протоколов и мониторинга их выполнения. Однако важно подчеркнуть, что официальное участие ОБСЕ скорее всего станет возможным только после начала официальных переговоров или даже только после заключения мирного соглашения. Столь длительный и ожесточенный конфликт скорее всего потребует определенной международной деятельности по поддержанию мира для предотвращения дестабилизации обстановки и частых нарушений мирного процесса, как это имело место до российского вторжения в 2022 г. Соответствующие меры по обеспечению выполнения достигнутого соглашения могли бы быть организованы ОБСЕ или ООН.

Вена уже давно стала предпочтительным местом для неформальных встреч дипломатов и политических лидеров, в том числе в период с 1975 по 1990 г., когда она служила местом проведения переговоров между Востоком и Западом по вопросам укрепления доверия и безопасности и контроля над обычными вооружениями, в ходе которых проходили как официальные заседания, так и неформальные конфиденциальные обсуждения. Еще до того как СБСЕ было преобразовано в организацию Венская встреча СБСЕ в 1986–1989 гг. предоставила возможность для многочисленных неформальных контактов по линии Восток–Запад, которые сыграли важную роль в поощрении либерализации Восточной Европы и расширении контактов между европейскими странами, разделенными в годы «холодной войны», что в конечном итоге способствовало краху коммунизма в Восточной Европе и окончанию «холодной войны». Многие идеи, неофициально обсуждавшиеся в Вене, были включены в Хартию для новой Европы, принятую на парижском саммите СБСЕ в 1990 г. Хотя контекст войны в Украине отличается от тех проблем, с которыми СБСЕ сталкивалось в прошлом, этот опыт свидетельствует о том, что дипломатическое присутствие на площадке СБСЕ–ОБСЕ позволило обсуждать важные вопросы, выходящие за рамки мандата ОБСЕ¹².

Спровоцированная Россией война в Украине в конечном итоге закончится, но от того, как она закончится, будут зависеть как процесс и содержание официальных переговоров, так и та роль, которая в реализации будущего соглашения будет отведена ОБСЕ и другим организациям. Могут пройти месяцы или даже годы, прежде чем военная обстановка, а также политические условия в Киеве и Москве созреют для начала даже просто предпереговорного процесса. Однако начинать закладывать фундамент для переговоров о прекращении войны никогда не рано. Инициирование предварительных конфиденциальных переговоров до того, как созреют условия для урегулирования конфликта, может ускорить процесс подготовки соглашения после того как ситуация станет более благоприятной для его заключения.

Последствия войны – гибель людей, ущемление прав человека, разрушение экономической инфраструктуры и невозможность судебного преследования за преступления против человечности – сами по себе слишком серьезны, чтобы откладывать этот процесс дольше, чем необходимо. Еще до того, как определится структура или повестка дня официальных переговоров, неформальные конфиденциальные обсуждения могут способствовать как приближению начала, так и ускорению мирных переговоров, когда необходимость прекращения войны станет очевидной для всех. Должностные лица ОБСЕ и делегации отдельных государств-участников могли бы предложить сторонам свои добрые услуги для начала неформальных дискуссий, но российским и украинским дипломатам в конечном итоге придется отбросить свою острую враждебность и встретиться конфиденциально, чтобы заложить основу для переговоров о возможном прекращении войны, а затем – о справедливом мирном соглашении, которое должно будет исключить возможность новой войны в регионе.

Примечания

- 1 Stanovaya T. Putin's Age of Chaos // Foreign Affairs. 2023. No. 5. P. 56.
- 2 Saunders H.H. The Pre-Negotiation Phase // International Negotiation: Art and Science / D.B. Bendhamane, J.W. McDonald (eds.). – Washington: Foreign Service Institute, US Department of State, 1984. P. 47–56.
- 3 Zartman I.W. Ripeness Revisited: The Push and Pull of Conflict Management // Negotiation and Conflict Management: Essays on Theory and Practice. – London: Routledge, 2008. P. 232–244.
- 4 Zartman I.W. Vuković S. Rethinking Conflict Resolution and Management. – Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2023. P. 68–82.
- 5 Hopmann P.T. The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts. – Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1996. P. 54–56.
- 6 См.: Stedman S.J. Spoiler Problems in Peace Processes // International Conflict Resolution after the Cold War / P.C. Stern, D. Druckman (eds.). – Washington: National Academy Press, 2000. P. 178–224.
- 7 Wanis-St. John A. Back Channel Negotiation: Secrecy in the Middle East Peace Process. – Syracuse, NY: Syracuse University Press, 2011. P. 4.
- 8 Zartman I.W. Op cit. P. 232–39.

- 9 Wanis-St. John A. Op cit. P. 9.
- 10 Hopmann P.T. The OSCE's Contrasting Roles in Managing the Ukraine/Crimea Crises in 1992–96 and 2014–15 // OSCE Yearbook 2015 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2016. P. 277–293.
URL: <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/15/Hopmann-en.pdf>.
- 11 Дополнительную информацию см.: Hopmann P.T. Negotiating the Ukraine-Crimea Crisis // Tug of War: Negotiating Security in Eurasia / F.O. Hampson, M. Troitskiy (eds). – Waterloo: ON: Centre for International Governance Innovation Press, 2017. P. 101–116.
- 12 Обзор этого периода в истории СБСЕ см.: Загорский А. СБСЕ: уроки прошлого // ОБСЕ Insights 2022 / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.). – Баден-Баден: Номос, 2023.
URL: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748936770-06.pdf>.

Поддержка восстановления, реинтеграции и вступления в ЕС: возможности и вызовы для ОБСЕ в Украине

*Татьяна Маляренко, Стефан Вольф**

Аннотация

Восстановление Украины будет долгим и дорогостоящим и потребует согласованных международных усилий. Процесс восстановления, частично определяемый программой вступления страны в ЕС, будет включать в себя не только физическое восстановление страны, но и реинтеграцию украинского общества. Основываясь на своем опыте, накопленном особенно на Балканах с 1990-х гг., ОБСЕ может внести значительный вклад в восстановление Украины, помогая институтам страны ориентироваться в сложностях реинтеграции и вступления в ЕС.

Ключевые слова

Украина, восстановление, реинтеграция, вступление в ЕС

Ссылка на настоящий материал

Маляренко Т., Вольф С. Поддержка восстановления, реинтеграции и вступления в ЕС: возможности и вызовы для ОБСЕ в Украине // ОБСЕ Insights 2023 / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) – Баден-Баден: Номос, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748920120-06>

Введение

С 2014 г. Россия ведет войну против Украины. До 24 февраля 2022 г. она носила характер конфликта в «серой зоне», в котором Кремль использовал для достижения своих целей весь арсенал гибридной и обычной войны. После этого конфликт перерос в полномасштабную войну с применением обычных вооруженных сил, которую Москва называет «специальной военной операцией». На момент написания статьи восемь лет гибридной и почти два года настоящей войны сопровождались огромными потерями. Согласно Быстрой оценке ущерба и потребностей на восстановление,

* Татьяна Маляренко, Национальный университет «Одесская юридическая академия» и Регенсбургский университет, tmalyarenko@onua.edu.ua
Стефан Вольф, Бирмингемский университет, s.wolff@bham.ac.uk.

проведенной в марте 2023 г. совместно Всемирным банком, властями Украины, Европейским союзом (ЕС) и Организацией Объединенных Наций (ООН), потребности Украины в восстановлении оцениваются примерно в 411 млрд долларов США¹.

Широкие международные усилия по поддержке восстановления Украины предпринимаются с 2017 г. Такие мероприятия, как ежегодная Конференция по восстановлению Украины, представляют собой одновременно важное символическое подтверждение поддержки Украины со стороны Запада и механизм для координации согласованной финансовой помощи, призванной обеспечить стране возможность построить устойчивую экономику и стабильную демократию. Лондонская конференция 2023 г. стала площадкой, на которой представители 59 стран объявили об основных инициативах и привлекли донорские средства в размере 60 млрд долларов США на поддержку восстановления Украины.

Не может не бросаться в глаза отсутствие ОБСЕ в этих все более формализованных и институционализированных усилиях по поддержке восстановления Украины. Это не удивительно с учетом действующего в ОБСЕ принципа консенсуса и продолжающегося участия в организации России, ее союзников или зависящих от нее государств. Война в Украине почти полностью парализовала работу ОБСЕ, и организация сталкивается с огромными проблемами в том, что касается ее способности внести значимый вклад в усилия по восстановлению. Однако это не означает, что ОБСЕ не может сыграть определенную роль в этих усилиях сейчас и в будущем. При наличии достаточной политической воли у ОБСЕ есть ряд возможностей для того, чтобы внести реальный вклад в более широкие международные усилия по восстановлению экономики Украины, учитывая многолетнюю деятельность организации в стране, проекты, которые она реализовала за последнее десятилетие в Украине и других регионах (в частности, на Западных Балканах и в странах Балтии с 1990-х гг.), а также определенные нишевые области, в которых она обладает уникальными компетенциями.

Основная цель нашего анализа – определить эти вызовы и возможности и сформулировать политические рекомендации для ОБСЕ. В центре нашего внимания два конкретных измерения восстановления Украины: реинтеграция украинского общества и процесс вступления страны в ЕС. В статье рассматривается роль, которую ОБСЕ могла бы сыграть в этом контексте. Анализ в основном основан на интервью с сотрудниками ОБСЕ, делегаций государств-участников, украинскими госслужащими и рядом экспертов из аналитических центров и университетов, а также на соответствующих официальных политических документах, научных исследованиях и серой литературе.

В следующем разделе рассмотрены различные аспекты послевоенного восстановления, определены особенности украинского контекста, показана взаимосвязь между (общественной) реинтеграцией и вступлением страны в ЕС, выделен имеющий отношение к решению этих задач конкретный опыт ОБСЕ. В следующих двух разделах подробно рассматриваются возможности и проблемы, связанные с участием

ОБСЕ в процессах реинтеграции и вступления Украины в ЕС. В заключительном разделе мы обобщаем наши выводы и предлагаем семь рекомендаций для лиц, принимающих решения в ОБСЕ и ее государствах-участниках.

Послевоенное восстановление

Послевоенное восстановление – сложная задача. Оно требует физической реконструкции, конверсии экономики военного времени в мирную и психологической реабилитации населения. Оно предполагает решение целого ряда задач по демобилизации и реинтеграции бывших комбатантов, переводу сектора безопасности на режим мирного времени. Вопросы правопорядка и правосудия переходного периода, включая судебное преследование за совершенные в прошлом преступления и компенсацию жертвам необходимо решать наряду с проблемами возвращения и реинтеграции беженцев и внутренне перемещенных лиц.

Масштабность послевоенного восстановления в Украине широко признается в научных и политических дискуссиях². Но зачастую недооценивается его многомерность, причем некоторые авторы прямо отрицают те общественные проблемы послевоенного восстановления, которые лучше всего отражены в понятии реинтеграции. Например, Шац и др. отмечают, что «Украина выходит [не] из гражданской войны, что могло бы быть сопряжено с риском сопротивления со стороны остаточных недовольных элементов и формирования повстанческого движения», и что поэтому «проблемы послевоенного восстановления в Украине вряд ли будут похожи на проблемы ..., с которыми сталкивались в Ираке и Афганистане»³.

По нашему мнению, а также по мнению некоторых наших собеседников из ОБСЕ и представленных в Вене делегаций⁴, такой подход не позволяет понять всю сложность войны в Украине и ее вероятные последствия⁵. Война между Россией и Украиной представляет собой лишь одно измерение сложного конфликта. С конца 2013 г. быстро обострились все три его аспекта: конфликт внутри Украины по поводу geopolитической ориентации страны, конфликт между Москвой и Киевом по поводу суверенной независимости и территориальной целостности Украины, а также конфликт за раздел сфер влияния в оспариваемой зоне, расположенной между Россией и Западом. Никакая перспективная оценка того, что необходимо для успешного послевоенного восстановления, не будет убедительной без более полного понимания конфликтной среды, частью которой с 2014 г. является война между Россией и Украиной.

Украинское общество необходимо будет реинтегрировать в единое целое. Этот социальный аспект восстановления и реинтеграции потребует сосредоточения внимания на восстановлении демократических институтов, устойчивых к гибридным вызовам, которые Россия, вероятно, продолжит использовать против Украины. В то же время необходимо будет найти институциональные решения для поощрения

местных элит (и их сторонников), с тем чтобы предотвратить возобновление вооруженного противостояния на освобожденных территориях.

С точки зрения ОБСЕ особенно важна взаимосвязь между вопросами реинтеграции и вступления Украины в ЕС, поскольку она позволяет выявить те области, в которых ОБСЕ потенциально может внести свой вклад, опираясь на свой опыт и достигнутые в других случаях результаты. Согласно принятым в 2022 г. на Конференции по восстановлению Украины в Лугано принципам, «процесс восстановления должен способствовать ускорению, углублению, расширению и достижению целей реформ и обеспечению устойчивости Украины в соответствии с ее европейским путем»⁶. Увязка процесса восстановления с перспективой вступления в ЕС придает внутренним и международным усилиям конкретную направленность, особенно с учетом принятого в июне 2022 г. заключения Европейской комиссии по заявке Украины на вступление в Европейский союз, в котором вновь подтверждены копенгагенские критерии для присоединения новых членов⁷. Согласно первому, политическому критерию, для членства в ЕС необходимо, «чтобы страна-кандидат имела стабильные институты, гарантирующие демократию, верховенство права, права человека, уважение и защиту меньшинств», а второй, экономический критерий в качестве еще одного условия предполагает «наличие функционирующей рыночной экономики, а также способности справляться с давлением конкуренции и рыночных сил внутри Европейского союза»⁸. Согласно третьему критерию, вступление государства-кандидата в ЕС предполагает его способность «принять на себя связанные с членством обязательства, включая приверженность целям политического, экономического и валютного союза»⁹. Основываясь на в целом положительной оценке соответствия Украины этим критериям, Европейская комиссия рекомендовала предоставить ей статус государства-кандидата при условии осуществления ею ряда шагов, направленных на укрепление верховенства права, активизацию борьбы с коррупцией и завершение реформы политики в области прав меньшинств¹⁰.

Специфические для Украины проблемы восстановления, включая необходимость одновременного решения задач по реинтеграции общества и подготовке страны к вступлению в ЕС, в своей совокупности подчеркивают актуальность для нее опыта ОБСЕ. Организация сыграла важную роль в послевоенном восстановлении Западных Балкан, в процессах вступления стран этого региона и Балтии в ЕС, а в более широком смысле – в процессе социализации расположенных «к востоку от Вены» государств в рамках европейской и евроатлантической системы ценностей¹¹. Основные сферы компетенций ОБСЕ и осуществлявшегося ею ранее сотрудничества с ЕС¹², которые регулярно отмечаются в проводимых исследованиях, включают интеграцию национальных меньшинств, свободу средств массовой информации (СМИ) и реформирование законодательства. Координатор проектов ОБСЕ в Украине осуществлял проекты в перечисленных областях, и его опыт отчасти лег в основу реализуемой в настоящее время Программы поддержки ОБСЕ для Украины.

Одна из потенциальных проблем, отмечаемая как в литературе, так и в ходе проведенных интервью, касается конкуренции между миссиями ОБСЕ и ЕС в том, что касается привлечения квалифицированного персонала¹³. В настоящее время эта проблема усугубляется тем, что качество и объем экспертных знаний и в ЕС, и в ОБСЕ по вопросам вступления государств-кандидатов в Евросоюз сейчас далеки от пикового уровня начала 2000-х гг., а в самой Украине они весьма ограничены¹⁴. Тем не менее собеседники из ОБСЕ и делегаций в Вене были практически единодушны в своей оценке того, что процесс восстановления Украины открывает ряд особых возможностей для участия ОБСЕ, позволяя организации использовать свой опыт содействия постконфликтному восстановлению и реинтеграции общества в условиях вступления соответствующих стран в ЕС¹⁵.

Двойной вызов реинтеграции и вступления в ЕС

В более широком контексте общего восстановления Украины реинтеграция общества и вступление в ЕС представляют собой две области, в которых ОБСЕ могла бы внести наибольший вклад, исходя из накопленного опыта организации (особенно на Балканах)¹⁶. Мнения в Украине в этом отношении довольно разные. Некоторые украинские собеседники утверждали, что по степени соответствия политическим критериям для членства в ЕС, таким как стабильность институтов, обеспечивающих демократию, верховенство права, права человека и защиту меньшинств, Украина уже достигла того уровня, которого Хорватия, Болгария и Румыния достигли, когда им было разрешено вступить в Европейский союз¹⁷. Они также обращали внимание на то, что опыт ОБСЕ на Балканах неоднозначен (с точки зрения конечного результата) и не вполне применим в Украине (с точки зрения возможностей и потенциала ОБСЕ). В частности, в отличие от ситуации в Украине с 2014 г. на Балканах Россия не была воюющей стороной ни в одном из конфликтов.

Если до полномасштабного вторжения в Украину 24 февраля 2022 г. Россия допускала хотя бы ограниченное присутствие ОБСЕ на местах в виде Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине (март 2014–март 2022 г.) и Координатора проектов в Украине (июнь 1999–июнь 2022 г.), то теперь любое присутствие ОБСЕ в Украине возможно только на неконсенсусной основе. В условиях, когда Россия и Беларусь обладают правом вето, ОБСЕ не может в полной мере использовать свой потенциал в Украине¹⁸. Вместо этого организация вынуждена осуществлять свою деятельность через специально созданную внебюджетную Программу поддержки Украины. Концептуально и логистически она продолжает традиции бюро Координатора проектов¹⁹, однако в силу своего внебюджетного характера обладает большей гибкостью, может более оперативно реагировать на определяемые Украиной потребности и оказывать точечную помощь, не будучи ограниченной конкретным

мандатом, который нуждался бы в постоянной поддержке всех 57 государств-участников²⁰.

В то же время отношение к Программе поддержки Украины в качестве «приме-ра для будущего финансирования ОБСЕ» в целом²¹ могло бы создать для организа-ции проблемы. Все государства-участники за исключением России и Беларуси согласились сохранить присутствие ОБСЕ на территории Украины²². Реализацию программы финансово поддерживают 29 государств и ЕС. Ее основными донора-ми являются западные страны, включая США, Канаду и Швейцарию, а также Германию, Францию и другие страны—члены ЕС²³. Это делает программу явно вестернизированной, но, что важно, она не является официальным проектом ЕС²⁴. Для сохранения широкого консенсуса 55 государств-участников и, таким образом, нейтрализации и лишения эффективности российского нарратива о предвзятой и прозападной деятельности ОБСЕ в Украине нельзя допустить, чтобы Программа поддержки Украины превратилась в «исполнительную ветвь» ЕС – как в плане финансирования, так и в плане характера осуществляемых проектов²⁵. Решить эту проблему непросто, особенно в том, что касается финансирования, поскольку многие государства-участники традиционно не участвуют во внебюджетном финанси-ровании проектов ОБСЕ не в последнюю очередь из-за политической деликатно-сти этого вопроса²⁶. На этом более широком фоне деятельности ОБСЕ в Украине мы рассмотрим более конкретные соображения о той роли, которую организация потенциально могла бы играть в интересах реинтеграции общества и вступления Украины в ЕС.

Реинтеграция

Реинтеграция была постоянной задачей для Украины с момента поражения России под Киевом в первые месяцы войны и стала еще более важной после успешного контрнаступления украинских войск осенью 2022 г. Потребности в восстановлении освобожденных районов значительны. Среди них собеседники из ОБСЕ и делегаций в Вене чаще всего упоминали разминирование и ликвидацию ущерба, нанесенно-го окружающей среде, оказание социально-психологической помощи страдающим посттравматическим синдромом группам населения, возвращение и реинтеграцию беженцев и внутренне перемещенных лиц, борьбу с торговлей людьми (включая похищение детей и их вывоз в Россию) и привлечение к ответственности за нару-шения международного гуманитарного права и прав человека²⁷. Эти потребности отражены в десяти проектах, которые в настоящее время реализуются в рамках Программы поддержки Украины (см. таблицу 1).

Поддержка восстановления, реинтеграции и вступления в ЕС

Таблица 1. Проекты, реализуемые в рамках Программы поддержки Украины по состоянию на 31 августа 2023 г.

Проект	Бюджет (евро)	Дата начала	Дата окончания
Укрепление потенциала Украины по реагированию на чрезвычайные ситуации, связанные с химическими веществами	1 268 182	1 ноября 2022	31 мая 2025
Повышение готовности системы финансового мониторинга Украины к борьбе с отмыванием денег и финансированием террористических угроз	458 751	1 ноября 2022	31 мая 2025
Поддержка восстановления окружающей среды с акцентом на создание национального потенциала Украины в области гуманитарного разминирования	2 129 768	1 февраля 2023	31 мая 2025
Поддержка национальных заинтересованных сторон в повышении доступности конституционного правосудия	1 070 000	1 ноября 2022	31 июля 2025
Продвижение правозащитных подходов в системе высшего, юридического и школьного образования	382 944	1 ноября 2022	31 мая 2025
Обеспечение судебной защиты прав человека, второй этап	1 980 058	1 ноября 2022	31 июля 2025
Укрепление способности заинтересованных сторон в СМИ применять медиастандарты и продвигать медиаграмотность	782 887	1 ноября 2022	31 мая 2025
Экологический мониторинг войны против Украины и стратегия восстановления	821 694	1 ноября 2022	31 мая 2025
Укрепление потенциала национальной полиции Украины по борьбе с торговлей людьми, включая киберпреступления	1 454 741	1 ноября 2022	31 мая 2025
Укрепление потенциала национальных заинтересованных сторон по оказанию социальной и психологической помощи людям в условиях войны и в ходе постконфликтного восстановления	1 400 283	1 ноября 2022	31 мая 2025

Источник: Составлено авторами на основе данных ОБСЕ

Все десять проектов, реализуемых в настоящее время, продолжают деятельность, начатую ранее бюро Координатора проектов ОБСЕ в Украине, что демонстрирует логистическую и концептуальную преемственность. Это позволило продолжить важную деятельность, связанную с реинтеграцией и другими проблемами, начатую еще до полномасштабного вторжения России в Украину. Это также позволило сохранить соответствующий персонал, компетентных специалистов на местах и в соответствующих организациях²⁸. В более широком плане это предотвратило свертывание тридцатилетнего присутствия ОБСЕ в Украине и позволило сохранить контакты и сотрудничество с министерством иностранных дел и некоторыми отраслевыми министерствами²⁹.

Однако условия, в которых реализуются проекты Программы поддержки Украины, сильно отличаются от тех, в которых бюро Координатора проектов ОБСЕ работало в Украине после 2014 г., не говоря уже о периоде с момента его учреждения в 1999 г.³⁰. Кроме того, многие украинцы утратили доверие к ОБСЕ, так как они считают, что организация не смогла предотвратить вторжение в феврале 2022 г., ассоциируют ее со злополучными Минскими соглашениями и по-прежнему воспринимают как инструмент российского влияния³¹. Данное обстоятельство ограничивает возможности ОБСЕ в будущем: собеседники резко разделились на тех, кто категорически исключает возможность учреждения еще одной миссии ОБСЕ по наблюдению за прекращением огня³², и тех, кто допускает такую возможность в будущем³³.

Дополняя некоторые из текущих проектов Программы поддержки Украины в правовой сфере, ОБСЕ через свой Московский механизм внесла важный вклад в документирование нарушений международного гуманитарного права и прав человека в ходе российской агрессивной войны. К ним относится ряд промежуточных докладов экспертов, назначенных Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ³⁴. Данная деятельность подкрепляет другие усилия по наращиванию потенциала, который впоследствии может быть использован при расследовании, документировании и потенциальному судебном преследовании соответствующих преступлений³⁵, например, разрушения Каховской плотины и гидроэлектростанции³⁶.

Еще один ключевой вопрос реинтеграции, тесно связанный с процессом вступления в ЕС, – реформа законодательства в отношении национальных меньшинств, рекомендованная Европейской комиссией в июне 2022 г. в ее заключении по заявке Украины на вступление в ЕС и подтвержденная в ее страновом докладе 2023 г³⁷. В данной области ОБСЕ располагает значительным и многолетним опытом благодаря своей деятельности на Балканах³⁸ и в странах Балтии³⁹. В то время как некоторые собеседники из ОБСЕ и делегаций в Вене считали логичным использование этого опыта по линии Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств⁴⁰, их украинские коллеги настроены намного более скептически. В частности, они отмечали, что любое явное посягательство на правовой статус украинского языка будет угрожать национальной безопасности страны⁴¹ и что представление не только русскоязычным, но и венгерскому и румынскому национальным меньшинствам Украины широких прав на использование своего языка вызовет сопротивление со стороны как украинской элиты, так и гражданского общества⁴². В сентябре 2023 г. украинским парламентом был принят закон «О внесении изменений в Закон Украины „О национальных меньшинствах (общинах) Украины” по некоторым вопросам реализации прав и свобод лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (общинам) Украины». Закон стал очередным шагом на пути приведения законодательства Украины в соответствие с нормами ЕС о национальных меньшинствах. Среди прочего закон гарантирует право на получение образова-

ния на языках национальных меньшинств, но не распространяет это положение на русский язык. Такой настрой подтверждается недавними опросами общественного мнения, согласно которым 52% респондентов считают, что русский язык вообще не должен преподаваться в школах, в то время как 33% считают, что он должен преподаваться наряду с другими иностранными языками. Только 6% полагают, что он должен преподаваться на том же уровне, что и украинский⁴³.

Примером трансфера опыта Балкан является Инициатива по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе (ИСЮВЕ). Учрежденная в 1990-е гг., она не очень широко известна даже в ОБСЕ⁴⁴. Ее уникальный опыт заключался в содействии осуществлению проектов восстановления в координации между государственным и частным сектором⁴⁵. В течение нескольких лет этот опыт использовался в Украине в виде реализации ряда проектов, в том числе по цифровой стандартизации надлежащих услуг муниципального управления на востоке страны, вовлечению и расширению экономических возможностей украинских беженцев и внутренне перемещенных лиц, а также в рамках ряда проектов по оказанию гуманитарной помощи, финансировавшихся частными донорами⁴⁶. Другие проекты, такие как создание миссий Делового консультативного совета ИСЮВЕ в Киеве, Одессе, Харькове и Николаеве, также согласуются с более широкой программой реформ Украины⁴⁷. При правильном расширении этой деятельности опыт ИСЮВЕ может способствовать более эффективному привлечению частного сектора особенно к решению задач экономической реинтеграции беженцев, внутренне перемещенных лиц и ветеранов. Однако содействие увеличению вклада частного сектора в усилия по восстановлению Украины «потребует значительного изменения в политике» ОБСЕ⁴⁸.

Задачи по реинтеграции общества в значительной степени решаются на местном уровне. Это – критический фактор в процессе вступления Украины в ЕС, поскольку децентрализация власти – ключевое условие устойчивости демократических институтов. Это – центральная проблема с точки зрения украинских собеседников, но собеседники из ОБСЕ и из представленных в Вене делегаций не разделяли это мнение. С точки зрения украинских собеседников, работающих в органах местного самоуправления, ОБСЕ должна участвовать в продолжении реформ по децентрализации – одной из самых успешных реформ в Украине за последнее десятилетие⁴⁹. По их мнению, нынешняя централизация власти в стране и приостановка процесса децентрализации ведет «от демократии к автократии российского образца»⁵⁰, и «ЕС должен использовать все свое влияние, для того чтобы сохранить достижения реформы децентрализации»⁵¹.

Вступление в ЕС

Пример дискуссии о децентрализации свидетельствует о тесной взаимосвязи между повестками дня по реинтеграции и вступлению в ЕС. Цели реинтеграции Украины

встроены в долгосрочные реформы по восстановлению и укреплению устойчивости страны, включая проведение комплексных институциональных и правовых реформ и восстановление экономики. Успех реинтеграции будет зависеть от этих реформ, которые «тесно связаны с повесткой дня по вступлению в ЕС»⁵². Собеседники в ОБСЕ и из делегаций в Вене подчеркивали актуальность опыта, приобретенного ОБСЕ на Западных Балканах, но приводили и другие примеры взаимодействия организации с ЕС по вопросам, связанным с предварительными условиями вступления в Европейский союз стран Балтии, Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы, присоединившихся к ЕС в 2004 и 2007 гг.⁵³. В то же время они отмечали, что в отличие от прошлого опыта и современных проектов ОБСЕ на Западных Балканах организация вряд ли будет столь же активно и эффективно вовлечена в процесс вступления Украины в ЕС⁵⁴, отчасти потому, что сама Украина, по мнению экспертов, «вряд ли захочет», чтобы ОБСЕ участвовала в этом процессе⁵⁵.

Украинские собеседники менее скептично высказывались по поводу того, насколько желательным будет вклад ОБСЕ в проведение реформ в период до вступления страны в ЕС. Так, они отметили, что ОБСЕ может оказать существенную помощь украинским властям в выполнении рекомендаций Европейской Комиссии, кающихся свободы СМИ⁵⁶. При этом они признали, что потенциальное содействие со стороны ОБСЕ проведению правовых реформ сможет дать максимальный эффект только в долгосрочной перспективе после отмены военного положения⁵⁷. В этом контексте показательны результаты недавнего опроса общественного мнения, проведенного Киевским международным институтом социологии⁵⁸. Несмотря на то, что вступление в ЕС поддерживается подавляющим большинством населения (77 %), лишь немногих более четверти респондентов (27 %) считают необходимым в приоритетном порядке провести реформы, необходимые для скорейшего выполнения критериев вступления в ЕС. Более двух третей респондентов считают, что для вступления в ЕС предстоит проводить дальнейшие реформы (43%) или даже что Украина еще вовсе не готова к вступлению (25%), что подтверждает скептицизм наших украинских и международных собеседников в отношении вероятных сроков присоединения Украины к ЕС и повышения роли ОБСЕ в рамках этого процесса в ближайшем будущем. В то же время некоторые приоритеты, обозначенные респондентами, такие как борьба с коррупцией (38%), преследование международных преступлений (33%) и помочь освобожденным территориям (31%), явно относятся к компетенции ОБСЕ и могут стать предметом для сотрудничества организации с ЕС.

Однако европейская интеграция Украины сама по себе сталкивается с рядом серьезных препятствий. Первое – это слабость государства и сопротивление украинской элиты демократическим реформам в сочетании с глубоко укоренившейся коррупцией и деградацией экономики (начавшейся еще до открытого российского вторжения), что частично компенсируется активностью гражданского общества. С началом полномасштабного российского вторжения эти проблемы еще больше

усугубились⁵⁹, и теперь страна еще дальше от вступления в ЕС, чем до начала конфликта⁶⁰.

Во-вторых, все больше споров вызывает порядок вступления Украины в ЕС. Независимо от того, являются ли их страны членами Евросоюза, собеседники из ОБСЕ и представленных в Вене делегаций поддерживали вступление Украины в ЕС⁶¹. Однако они также возражали против ускоренной процедуры, настаивая на том, что Украина для завершения процесса вступления в ЕС должна будет соответствовать всем копенгагенским критериям⁶². Украинские же собеседники, напротив, подчеркивали, что решение о вступлении Украины в ЕС должно быть прежде всего политическим, учитывая конкретные обстоятельства войны, при том понимании, что копенгагенские критерии будут ею полностью выполнены только через какое-то время после этого⁶³.

Стоящая перед ОБСЕ проблема заключается в том, что нынешняя форма ее поддержки Украины не дает ей ни возможностей, ни, что более важно, мандата для непосредственного оказания содействия реформам, необходимым в контексте вступления страны в ЕС. ОБСЕ не является инструментом политики ЕС. Согласно Меморандуму о взаимопонимании между Украиной и ОБСЕ о деятельности Координатора проектов в Украине⁶⁴, проекты изначально предлагаются украинскими отраслевыми министерствами, затем их детали согласовываются с Координатором и только после этого утверждаются министерством иностранных дел Украины⁶⁵. Этот долгий бюрократический процесс и продолжающаяся война еще больше ограничивают способность властей решать данные вопросы⁶⁶. Это порождает разочарование у всех заинтересованных сторон. Как отметил один из собеседников, «даже утверждение финансируемого ЕС проекта по разминированию, который, по общему мнению, является ключевым приоритетом, заняло более четырех месяцев»⁶⁷. Поскольку инициаторами всех проектов фактически являются отраслевые министерства Украины, от их приоритетов, в том числе внутриполитических, зависит, какие проекты будет предложено реализовать ОБСЕ. По этой причине «ОБСЕ не разрабатывала и не будет разрабатывать собственные программы реформирования украинских институтов»⁶⁸, ей остается только «полагаться на то, что ЕС и власти Украины придут к соглашению о характере и масштабах реформ»⁶⁹. Несмотря на это координация действий доноров, в том числе между ЕС и ОБСЕ, работает хорошо⁷⁰, а более широкая программа восстановления открывает для ОБСЕ широкие возможности для поддержки отдельных аспектов процесса вступления в ЕС, особенно в том, что касается проведения правовых и институциональных реформ⁷¹.

Рекомендации

Восстановление Украины будет ресурсоемким процессом, требующим согласованной международной поддержки и тесной координации между властями страны,

индивидуальными донорами и многосторонними организациями. Он сопряжен с трудностями, обусловленными сложным характером конфликта. Особенность восстановления Украины заключается также в том, что оно тесно связано с программой вступления страны в ЕС.

В рамках параметров и ограничений, рассмотренных выше, ОБСЕ все еще может внести свой вклад в восстановление Украины. На основе приведенного анализа и информации, полученной в ходе интервью с сотрудниками ОБСЕ, представленных в Вене делегаций и с собеседниками в Украине, мы предлагаем следующие рекомендации.

Сохранять, расширять и продолжать инвестировать в потенциал для анализа, мониторинга и оценки, с тем чтобы обеспечить способность активно предлагать будущие программы в консультации с ключевыми заинтересованными сторонами. С учетом ограниченных возможностей украинских властей, необходимости избегать дублирования усилий доноров и исключить конкуренцию между реализуемыми на местах проектами, уникальные институциональные знания, а также широкая сеть контактов по всей Украине, в правительственные учреждениях и неправительственных организациях представляют собой полезный и, возможно, не имеющий аналогов актив ОБСЕ. Государства-участники, особенно являющиеся членами других региональных и международных организаций и многосторонних донорских структур должны взять здесь на себя ведущую роль. Для этого можно было бы создать «группу друзей» или назначить специального представителя или личного посланника действующего Председателя или Генерального секретаря ОБСЕ.

Более тесно сотрудничать с другими международными организациями в разработке будущих программ содействия восстановлению Украины. Опираясь на опыт ОБСЕ на Западных Балканах, следует улучшить многостороннюю координацию и сотрудничество доноров с учетом долгосрочных потребностей Украины в восстановлении. Эта работа не должна ограничиваться ЕС, она должна включать ООН и ее специализированные учреждения, а также международные финансовые институты. В ходе консультаций следует уделить должное внимание будущим институциональным рамкам многостороннего донорского взаимодействия с Украиной.

Изучить возможность расширения существующего финансирования, с тем чтобы оно не ограничивалось западными донорами. Государствам-участникам следует подключать Программу поддержки Украины к существующим международным усилиям по восстановлению страны, в том числе к Межведомственной координационной платформе доноров для Украины и к Конференции по восстановлению Украины. Можно также обратиться за поддержкой к партнерам ОБСЕ по сотрудничеству.

Содействовать подключению к этой деятельности Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и БДИПЧ. До тех пор, пока ОБСЕ не может согласовать мандат на поддержку организацией усилий по восстановлению Украины, Программе поддержки, реализу-

емой на основе секретариата, следует тесно координировать свою работу с этими институтами организации. Они могут действовать более независимо и имеют критический опыт, который может быть востребован в интересах как реинтеграции общества, так и усилий по вступлению Украины в ЕС.

Максимально расширить нишевые компетенции и опыт в экономическом и экологическом измерении безопасности. У ОБСЕ есть солидный опыт содействия реализации проектов в рамках «второго измерения» (и выходящих за его рамки), которые актуальны в Украине, включая смягчение экологических последствий войны (в том числе в контексте разминирования) и содействие повышению уровня взаимосвязанности (включая таможенную деятельность и интегрированное управление границами).

Более плотно взаимодействовать с региональными и местными властями Украины. Общий успех восстановления Украины будет зависеть в том числе от повышения устойчивости на местном уровне, и здесь ОБСЕ посредством таких инициатив как ИСЮВЕ может способствовать вовлечению частного сектора, тем самым внося значимый вклад в реализацию проектов, которые содействуют инклюзивному экономическому восстановлению посредством создания рабочих мест.

Управлять ожиданиями и восстанавливать доверие. В настоящее время возможности ОБСЕ для выполнения ее основного мандата ограничены и даже сокращаются. На ее деятельности сказывается дефицит доверия, особенно в Украине. Поэтому ОБСЕ, ключевым государствам-участникам и донорам, таким как ЕС, следует тщательно управлять ожиданиями относительно того, какой вклад организация может внести в усилия по восстановлению в рамках существующих ограничений, используя тщательно отобранные и разумно разработанные проекты для восстановления доверия к ней как к надежному партнеру в деле обеспечения безопасности как Украины, так и более широкого евразийского и евроатлантического пространства. В долгосрочной перспективе восстановленное доверие может стать основой для более амбициозной программы ОБСЕ по содействию восстановлению Украины.

Примечания

- 1 Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment February. 2022–February 2023. – Washington, D.C.: World Bank Publications, 2023. P. 21. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099184503212328877/pdf/P1801740d1177f03c0ab180057556615497.pdf>.
- 2 См., к примеру: Dyak S. From War into the Future: Historical Legacies and Questions for Postwar Reconstruction in Ukraine // Architectural Histories. Vol. 11 (2023). No. 1. P. 1–11; Heyets V., Blyzniuk V., Nykyforuk O. The Recovery of Ukraine: Social Quality in the Postwar Societal Space // International Journal of Social Quality. Vol. 12 (2022). No. 1. P. 1–28; Shatz H.J. et al. Reconstructing Ukraine: Creating a Freer, More Prosperous and Secure Future. – Santa Monica CA: RAND Corporation, 2023. URL: www.rand.org/t/RRA2200-1; Skrypchenko M. Supporting Sustainable Reconstruction in Ukraine: Recommendations for Civil Society Organizations, Businesses, Governments and Donors in Supporting Ukraine’s Reconstruction. –

- Kyiv: Transatlantic Dialogue Center, 2023. URL: <https://tdcenter.org/2023/03/09/supporting-sustainable-reconstruction-in-ukraine-recommendations-for-csos-businesses-governments-and-donors/>.
- 3 Shatz H.J. et al. Op. cit.
- 4 Интервью 2, дипломат, делегация в ОБСЕ, Вена, 30 марта 2023 г.; интервью 3, дипломат, делегация в ОБСЕ, Вена, 31 марта 2023 г.; интервью 4, дипломат, делегация в ОБСЕ, Вена, 31 марта 2023 г.; интервью 7, сотрудник ОБСЕ, Вена, 31 марта 2023 г.; интервью 8, сотрудник ОБСЕ, Вена, 31 марта 2023 г.; интервью 11, дипломат, делегация в ОБСЕ, онлайн, 24 апреля 2023 г.
- 5 Malyarenko T., Wolff S. *The Dynamics of Emerging De-Facto States: Eastern Ukraine in the Post-Soviet Space*. – London: Routledge, 2019.
- 6 Outcome Document of the Ukraine Recovery Conference URC2022, “Lugano Declaration”. Lugano, 4-5 July 2022. P. 3. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c68e41bd53305e8d214994_URC2022%20Lugano%20Declaration.pdf.
- 7 Commission Opinion on Ukraine’s Application for Membership of the European Union, COM(2022) 407. Brussels, 17.6. 2022. P. 1 // European Union. URL: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf>.
- 8 European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993. Conclusions of the Presidency. P. 13 // European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>.
- 9 Ibidem.
- 10 Commission Opinion on Ukraine’s Application for Membership of the European Union, COM(2022) 407. P. 13–21.
- 11 Jurado E. Complying with European Standards of Minority Education: Estonia’s Relations with the European Union, OSCE and Council of Europe // Journal of Baltic Studies. Vol. 34 (2003). No. 4. P. 399–431; Merlingen M., Ostrauskaitė R. The International Socialization of Post-Socialist Countries: The Role of the OSCE and the Council of Europe // OSCE Yearbook 2003 / IFSH (ed.). P. 365–379. – Baden-Baden: Nomos, 2004. URL: https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/03/Merlingen_Ostrauskaitė.pdf.
- 12 Гэлбрейт Д., Хертель А., Вольф С. На пути к более стратегическому партнерству: Укрепление ОБСЕ путем расширения сотрудничества ЕС и ОБСЕ // ОБСЕ Insights 2022. Война в Европе / К. Фризендорф, А. Карсонаки (отв. ред.). – Baden-Baden: Nomos, 2022. С. 45–57. URL: https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748911463-03.pdf?download_full_pdf=1&page=7; Kemp W. The OSCE: Entering a Third Phase in Its Third Decade // Helsinki Monitor. Vol. 15 (2004). No. 4. P. 254–262; Paunov D. Assessing the Success of EU-OSCE Cooperation: A Case of Mutualism? // Security and Human Rights. Vol. 24 (2014). No. 3–4. P. 373–391.
- 13 Bailes A.J.K., Haine J.-Y., Lachowski Z. Reflections on the OSCE-EU Relationship // OSCE Yearbook 2007 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2008. P. 65–77. URL: <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/07/BailesHaineLachowski-en.pdf>; Semneby P. Ten Lessons for Running OSCE Field Missions in the Future // Helsinki Monitor. Vol. 16 (2005). No. 3. P. 232–237.
- 14 Интервью 3, 7, 8, 11; интервью 5, сотрудник ОБСЕ, 31 марта 2023 г.; интервью 12, сотрудник ОБСЕ, Вена, 31 марта 2023 г.
- 15 Интервью 2, 3, 5, 12; интервью 6, сотрудник ОБСЕ, 31 марта 2023 г.
- 16 Интервью 2, 3, 5, 6, 7, 8, 12.
- 17 Интервью 17, украинские чиновники местного самоуправления (Одесская область), Одесса, 9 июня 2023 г.; интервью 18, украинские чиновники местного самоуправления (Одесская область), Одесса, 9 июня 2023 г.; интервью 28, украинский ученый (Харьков), онлайн, 2 ноября 2022 г.

- 18 Интервью 1, сотрудник ОБСЕ, Вена, 30 марта 2023 г.; интервью 6, 7.
- 19 Интервью 1, 6, 7; интервью 10, сотрудник ОБСЕ, онлайн, 13 апреля 2023 г.
- 20 Интервью 2, 3, 7, 10, 11.
- 21 Интервью 3.
- 22 Интервью 2.
- 23 Интервью 1, 3, 4, 6, 10, 11.
- 24 Интервью 2.
- 25 Интервью 2, 7, 11.
- 26 Интервью 10.
- 27 Интервью 1, 3, 5, 6, 7, 10; интервью 9, бывший сотрудник ОБСЕ, Вена, 31 марта 2023 г.
- 28 Интервью 1, 5, 6, 11.
- 29 Интервью 2, 3, 5, 7, 10.
- 30 Интервью 7, 10.
- 31 Интервью 1, 2, 4, 11.
- 32 К примеру, интервью 3, 7.
- 33 К примеру, интервью 2, 5, 6, 10.
- 34 См: Interim Reports on Reported Violations of International Humanitarian Law and International Human Rights Law in Ukraine // OSCE. URL: <https://www.osce.org/odihr/537287>.
- 35 Интервью 2, 3, 10, 11.
- 36 Dunn D.H., Wolff S. Ukraine War: What We Know about the Nova Kakhovka Dam and Who Gains from Its Destruction // The Conversation. 2023. 6 Jun. URL: <https://theconversation.com/ukraine-war-what-we-know-about-the-nova-kakhovka-dam-and-who-gains-from-its-destruction-207130>.
- 37 Commission Opinion on Ukraine's Application for Membership of the European Union, COM(2022) 407. P. 21.
- 38 Mastrorocco R. OSCE and Civil Society in the Western Balkans: The Road to Reconciliation // Transformation and Development / Mihr (ed.). – Cham: Springer Nature, 2020.
- 39 Zaagman R. Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania. – Flensburg: European Centre for Minority Issues, 1999.
- 40 Интервью 1, 5, 7.
- 41 Интервью 19, украинский прокурор, Одесса, 9 июня 2023 г.; интервью 23, сотрудник органов местного самоуправления (Донецкая область), онлайн, 12 июня 2023 г.; интервью 29, украинский ученый (Киев), Мальта, 13 мая 2023 г.
- 42 Интервью 24, украинский медиaproфессионал (Краматорск), онлайн, 12 июня 2023 г.; интервью 27, украинский ученый, (Харьков, в настоящее время в Финляндии), онлайн, 13 мая 2023 г.; интервью 28.
- 43 Hrushetskyi A. Attitude towards the Teaching of the Russian Language in Ukrainian-Language Schools: The Results of a Telephone Survey Conducted on February 14–22, 2023 // Kyiv International Institute of Sociology. 2023. 9 Mar. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=1202&page=1>.
- 44 Интервью 3, 4, 5, 6, 8, 12.
- 45 Интервью 8, 12; интервью 13, бывший сотрудник ОБСЕ, Вена, 3 мая 2023 г.
- 46 Интервью 12.

- 47 Интервью 12, 13.
- 48 Интервью 5.
- 49 Интервью 17, 18, интервью 25, украинский чиновник местного самоуправления (Мариупольская область, в настоящее время в Великобритании), онлайн, 18 июня 2023 г.; круглый стол с 58 госслужащими структур местного самоуправления из различных регионов Украины, Одесса, 8-9 июня 2023 г. в рамках модуля программы им. Жана Монне «Комплексный подход ЕС к безопасности: Борьба с меняющимися угрозами, создание сильной экосистемы безопасности» (очный компонент проходил в Национальном университете «Одесская юридическая академия»).
- 50 Интервью 28.
- 51 интервью 23, 28.
- 52 Интервью 3, а также интервью 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11; интервью 20, украинский медиа-профессионал (Одесса), онлайн, 10 июня 2023 г.; интервью 21, украинский медиапрофессионал (Краматорск), онлайн, 12 июня 2023 г.; интервью 22, представитель украинской неправительственной организации, 18 июня 2023 г.
- 53 Интервью 1, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13.
- 54 Интервью 5, 6, 10.
- 55 Интервью 11, а также интервью 7, 10.
- 56 Интервью 19; интервью 26, украинский ученый (Мариуполь, в настоящее время в Германии), онлайн, 18 июня 2023 г.
- 57 Интервью 19, 23, 25, 28.
- 58 Public Opinion Survey for the European Union Advisory Mission in Ukraine. Kyiv International Institute of Sociology, September 2023. URL: https://kiis.com.ua/materials/pr/20231026_r/AReport_PublicSurvey_EUAM_sept2023_eng_public.pdf.
- 59 Интервью 27, 29.
- 60 Интервью 25, 26, 28.
- 61 Интервью 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11.
- 62 Интервью 3, 4, 5, 10, 11.
- 63 Интервью 27, 28, 29.
- 64 По состоянию на октябрь 2023 г. Программа поддержки Украины все еще не была официально аккредитована в Украине, и единственной основой для ее работы остается Меморандум о взаимопонимании между Украиной и ОБСЕ по Координатору проектов в Украине, который продолжает действовать. Интервью 14, сотрудник ОБСЕ, Вена, 10 октября 2023 г.; интервью 15, сотрудник ОБСЕ, Вена, 10 октября 2023 г.; интервью 16, сотрудник ОБСЕ, Вена, 10 октября 2023 г.
- 65 Интервью 10.
- 66 Интервью 1, 5, 10.
- 67 Интервью 11.
- 68 Интервью 1.
- 69 Интервью 5.
- 70 Интервью 1, 3, 5, 6, 7, 10, 11.
- 71 Интервью 3, 4, 5, 10, 11.

Пересечение гендерного неравенства и коррупции: исследовательские усилия ОБСЕ для понимания взаимосвязи

*Арианна Бриганти**

Аннотация

Коррупция сохраняется с течением времени и часто сопровождается гендерным неравенством, что подчеркивает системный характер этих проблем. Взаимосвязь этих явлений можно проследить на примере дисбаланса власти и злоупотребления доверенными полномочиями, что препятствует прогрессу на пути к инклюзивному и справедливому обществу. Хотя пагубные последствия коррупции широко распространены в обществе в целом, некоторые виды коррупции непропорционально затрагивают женщин. ОБСЕ провела исследование и сбор данных, чтобы изучить связь между этими двумя проблемами и решить проблему отсутствия данных и механизмов отчетности, учитывающих гендерные аспекты. Однако результаты этого исследования представляют собой лишь предварительный обзор. Отсутствие окончательных выводов должно побудить читателей и исследователей к дальнейшему углубленному изучению этих явлений. Признание необходимости продолжения исследований служит призывом к действию. В данной работе также предлагаются рекомендации для специалистов по борьбе с коррупцией и обеспечению гендерного равенства, способствующие созданию более этичного и справедливого общества.

Ключевые слова

Коррупция, гендерное неравенство, сексуальное вымогательство, интерсекциональность

Ссылка на настоящую публикацию

Бриганти А. Пересечение гендерного неравенства и коррупции: исследовательские усилия ОБСЕ для понимания взаимосвязи // ОБСЕ Insights 2023 / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) – Баден-Баден: Номос, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748920120-07>

Введение

Коррупция, подразумевающая использование государственной власти в личных целях, существует уже давно и наносит вред людям всех гендеров в самых разных

1 NOVE. Caring Humans, ariannabriganti@novecaringhumans.org.

формах¹. Она является одним из наиболее пагубных факторов, действующих на экономики всего мира. Она ослабляет институты, подрывает доверие общества, разрушает честную конкуренцию и препятствует инвестициям². Коррупционные практики также затрудняют доступ к основным потребностям, в частности здравоохранению, образованию, чистой воде, нанося ущерб таким субъективным фактам, как личное благополучие и счастье. Финансовые и экономические издержки коррупции огромны: ежегодно выплачивается \$1 трлн в виде взяток³. Цели устойчивого развития (ЦУР) подчеркивают связь между коррупцией и созданием мирных, справедливых и инклюзивных обществ. ЦУР 16 («Мир, правосудие и сильные институты») ставит конкретные задачи по борьбе со взяточничеством, укреплению институтов и облегчению доступа к информации. Эта цель важна сама по себе и взаимосвязана со всеми другими ЦУР. Однако именно ЦУР 5, а именно обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек, является сквозным элементом всех остальных ЦУР.

Способы борьбы с коррупцией, будь то превентивные, репрессивные или информационно-просветительские, привели к разработке множества стратегий, международных соглашений и антикоррупционных программ, хотя и не всегда с ожидаемыми результатами. Однако, несмотря на многочисленные исследования в области коррупции, связь между гендерным неравенством и коррупционными практиками часто игнорируется, недостаточно тщательно изучается и подвергается сомнению. Факты свидетельствуют о тесной связи между коррупцией и гендерным неравенством, которые неразрывно связаны с неравномерностью властных структур⁴.

Эти структуры создают среду, в которой определенные лица или группы обладают непропорционально большой властью, что способствует сохранению коррупционных практик и усилинию гендерного неравенства. Этот дисбаланс власти играет ключевую роль в поощрении и поддержании коррупции и гендерного неравенства, переплетаясь в системах, которые закрепляют такую неравную динамику. Такая цикличность образует самозатягивающуюся петлю, в которой неравенство во властных структурах способствует коррупционным практикам, еще больше укореняя гендерное неравенство.

Гендерное неравенство — это неравенство в возможностях, ресурсах и результатах в различных сферах, включая образование, занятость, здравоохранение и политическое представительство⁵. Пронизанные неравенством структуры власти, в которых преимущественно преобладают мужчины, закрепляют его, ограничивая возможности женщин. Кроме того, гендерная дискриминация и неравное обращение существенно влияют на перспективы отдельных людей, способствуя неравенству в сфере образования и занятости.

Корреляция между неравными структурами власти и гендерным неравенством выходит за рамки простой ассоциации; это взаимосвязанные причинные факторы. Эти структуры увеличивают существующие гендерные диспропорции, усиливая неравенство. Устранение этих дисбалансов имеет решающее значение не только для

обеспечения гендерного равенства, но и для борьбы с коррупцией⁶. Глубоко укоренившиеся патриархальные ценности в таких системах способствуют как гендерному неравенству, так и созданию благоприятной среды для коррупции, ставя под угрозу стабильность и безопасность.

Несмотря на то, что участие женщин в построении стабильного общества широко признано необходимым⁷, гендерные угрозы стабильности и безопасности нарастают. Кроме того, как недавно показала усугубившая существующее неравенство пандемия COVID-19, по-прежнему широко распространено разделение работы по социальному воспроизводству (традиционно ассоциируемой с женщинами) и экономическому производству (ассоциируемой с мужчинами). Во всем мире женщины выполняют в три раза больше неоплачиваемой работы по уходу и домашней работы, чем мужчины⁸, что делает «гендерный разрыв в неоплачиваемой работе по уходу одним из самых ярких проявлений неравенства между мужчинами и женщинами во всем мире»⁹; 606 млн женщин трудоспособного возраста выполняют неоплачиваемую работу по уходу и домашнюю работу полный рабочий день, в то время как среди мужчин таких всего 41 млн¹⁰. Неоплачиваемый уход и домашний труд вносят значительный вклад в экономический рост, способствуя укреплению здоровья, повышению производительности и развитию творческого подхода. Однако зачастую они остаются непризнанными и недооцененными при обсуждении социальной и экономической политики. Признание общественной ценности неоплачиваемого труда по уходу и справедливое перераспределение труда — важнейшие шаги к смягчению гендерного неравенства и уменьшению уязвимости, способствующей коррупции.

В данной статье рассматривается взаимосвязь гендерного неравенства и коррупционных практик, изучается их взаимное влияние и воздействие. С этой целью в ней рассматриваются инициативы двух полевых офисов ОБСЕ — в Албании и Северной Македонии, — а также Секретариата, направленные на признание и изучение взаимосвязи между этими явлениями. Это исследование не ставит своей целью представить окончательные выводы, а скорее подчеркивает необходимость дальнейших исследований. Отсутствие окончательных выводов сигнализирует о неотложности более всеобъемлющего изучения этих взаимосвязанных явлений, что крайне важно для выявления их масштабов и понимания их пагубного влияния на общество. Признание необходимости дополнительных исследований свидетельствует о настоятельном призывае к немедленным действиям.

Первая часть статьи сосредоточена на существующих международных исследованиях, в которых подчеркивается, что коррупция и гендерное неравенство взаимно усиливают друг друга. Представлены данные по двум конкретным государственным услугам — образованию и здравоохранению. Эти сектора были выбраны потому, что, согласно имеющимся данным, женщины в силу социальных, культурных и биологических факторов пользуются этими услугами в большей степени, чем мужчины¹¹. Например, во всем мире более 64% работников государственного сектора

образования составляют женщины, а в секторе здравоохранения женщины составляют более 70% работников¹². Однако, несмотря на то что данные показывают значительное присутствие женщин в сфере образования и здравоохранения, эта статистика не отражает внутренних проблем, с которыми сталкиваются девочки и женщины в получении образования и медицинских услуг, а также не учитывает препятствия, с которыми женщины сталкиваются при входе на рынок труда. В данной статье эти важнейшие аспекты рассматриваются более подробно. Также в фокусе внимания находится проблема использования секса в качестве валюты коррупции и существующее неравенство в распределении власти.

Во второй части статьи приводятся результаты исследований ОБСЕ, в частности тех, которые были собраны во время предварительного расследования Присутствия в Албании по вышеупомянутым государственным секторам. Принимая во внимание имеющиеся международные исследования, Программа по гендерным вопросам Секретариата ОБСЕ предлагает концептуализацию сексуального вымогательства (секторшн) в своей работе по изучению гендерных форм коррупции. Также рассматривается стремление миссии ОБСЕ в Скопье изучить правовые и институциональные меры борьбы с сексуальным вымогательством. В конце статьилагаются практические рекомендации, которые могут стать ориентиром для дальнейших исследований гендерного воздействия коррупции на общество в целом.

Коррупция в сфере государственных услуг

Социальные нормы, дискриминационные институты и гендерные стереотипы, погружающие женщин в туманную сферу неоплачиваемого домашнего труда, в том числе ухода за детьми и пожилыми людьми, делают их более зависимыми от государственных услуг, в первую очередь от здравоохранения и образования.

Гендер и здравоохранение

Исследования Всемирной организации здравоохранения¹³ показали, что социальные факторы и дисбаланс власти, в частности, жестокое обращение в детстве, насилие со стороны партнера, гендерные семейные роли и социальный опыт материнства, играют важнейшую роль в здоровье женщин¹⁴. Эти факторы могут привести к тревоге, депрессии, самоубийству, посттравматическому стрессу и злоупотреблению психоактивными веществами¹⁵. В глобальном масштабе здравоохранение имеет высокий уровень коррупции, и предвзятые бюджетные ассигнования, прогулы, кражи и растраты распространены по всей системе¹⁶. В таких условиях крайне важно признать, что коррупция может влиять на здоровье женщин иначе, чем на здоровье

мужчин, в зависимости от культуры, экономических факторов, уровня коррупции и управления системой. Обеспечение справедливости в отношении доступа к медицинским услугам для всех — одно из основных прав человека, поэтому устранение этих специфических факторов уязвимости имеет большое значение. Более того, по разным причинам женщины часто страдают от коррупции в здравоохранении больше, чем мужчины¹⁷. Во-первых, им требуются специализированные медицинские услуги, связанные с репродуктивным здоровьем, материнством и планированием семьи. Здоровье женщин подвергается риску, если эти услуги низкого качества или недоступны из-за коррупции. Во-вторых, женщины в своих семьях часто несут значительное бремя расходов на здравоохранение. Когда из-за коррупции повышается стоимость услуг, это может оказать непропорционально большое экономическое воздействие на женщин, несущих ответственность за медицинские расходы своей семьи. В-третьих, в некоторых медицинских учреждениях женщины, особенно в период беременности, могут быть более уязвимыми перед требованиями взяток со стороны медицинского персонала из-за их срочной необходимости получить помощь¹⁸. В-четвертых, во многих обществах женщины могут иметь ограниченное право на принятие решений в своих семьях и сообществах, что делает их более уязвимыми для коррупционных действий и снижает вероятность того, что они будут оспаривать или сообщать о коррупции в сфере здравоохранения. Наконец, голоса и проблемы женщин часто недостаточно представлены в процессах принятия решений, связанных с управлением и надзором в сфере здравоохранения¹⁹.

Гендер и образование

В разных странах государственное образование играет важную роль. Образовательная система должна быть справедливой и надежной, чтобы построить инклюзивное общество. Образование не только необходимо для экономического роста, но и вносит значительный вклад в развитие личности, культурное обогащение и социальную сплоченность.

Коррупция в сфере образования может препятствовать развитию, мешая формированию компетентных и этичных людей, которые в будущем составят руководящие кадры и рабочую силу. Гендерная коррупция часто остается незамеченной, однако она может проявляться по-разному. Например, хотя предубеждения зависят от контекста и взаимодействуют с конкретными культурными нормами, во многих частях мира домашние хозяйства решают, каких детей отправлять в школу и сколько тратить на их обучение. Таким образом, в условиях гендерного неравенства пол ребенка может определять решения о расходах на образование, часто в ущерб девочкам²⁰. Дискриминация в отношении девочек распространяется на ограниченный доступ к качественным школам, ресурсам и учебным материалам, что усугубляет

проблемы, возникающие из-за предубеждений общества. Это также мешает им вырваться из порочного круга бедности путем выхода на рынок труда.

Другие примеры коррупционной практики в сфере образования включают обман, взяточничество, непотизм и фаворитизм при приеме в школы, коррупцию при закупке учебников и школьных принадлежностей, кражу или нецелевое использование средств и оборудования. Кроме того, существуют проблемы, связанные с руководством и педагогическим персоналом, коррупцией при найме, назначении и продвижении по службе, неправомерным поведением учителей, включая сексуальные домогательства со стороны учителей и сексуальное вымогательство, гендерное насилие в школе и эксплуатацию детского труда в школах²¹.

Секс как валюта коррупции

Когда сексуальные услуги становятся валютой коррупции, содержание обмена приобретает гендерный характер²². Сексуальное вымогательство — особая форма коррупции — может по-разному влиять на представителей обоих полов, но, как правило, влияет на женщин гораздо чаще, чем на мужчин, и часто с более серьезными последствиями²³. Сексуальное вымогательство — это «вид коррупции, который включает в себя скрытое или явное требование к человеку вступить в любой вид нежелательной сексуальной активности в обмен на осуществление власти, доверенной человеку, занимающемуластное положение, и в основном затрагивает женщин»²⁴. Важно отметить, что это не использование сексуальной деятельности для получения преимуществ, а результат злоупотребления властью и, таким образом, сексуализированная форма коррупции²⁵. Это считается негласной формой коррупции, которая только недавно была осознана как отдельное явление. Сексуальное вымогательство часто нормализуется и институционализируется в различных контекстах, становясь приемлемой частью повседневной жизни²⁶. Даже исследователи не задают нужные вопросы пострадавшим, которые, в свою очередь, часто не добиваются справедливости. Это также приводит к постоянному дефициту данных и механизмов отчетности, о чём говорится в большинстве недавних исследований, включая исследования ОБСЕ.

Сексуальное вымогательство происходит, когда разница во власти между двумя сторонами значительна и зачастую взяткодатель не располагает достаточными денежными ресурсами для оплаты. По данным Трансперенси Интернешнл (Transparency International), которая в 2019 году впервые включила вопросы о сексуальном вымогательстве в свой Барометр мировой коррупции, о нем можно говорить, когда соблюдаются следующие условия: злоупотребление властью со стороны преступника, услуга за услугу²⁷, психологическое принуждение²⁸. Концепция сексуального вымогательства все еще остается спорной, и в отсутствие законодательства, напрямую направленного на борьбу с сексуальными злоупотреблениями властью,

эксперты часто используют существующие правовые рамки, которые можно условно разделить на законы о коррупции и законы о гендерном насилии. Хотя эти законы пересекаются и являются ценным инструментом для борьбы со злоупотреблением властью с целью получения сексуальных услуг, проблема заключается в том, что «судебное преследование по обеим этим правовым рамкам может быть менее вероятным, так как случаи сексуального вымогательства могут рассматриваться вне сферы действия каждой из них»²⁹.

Исследование Международной ассоциации женщин-судей (IAWJ) указывает на существенное ограничение использования законов о коррупции в случаях, когда секс становится валютой коррупции. Большинство законов о коррупции, как правило, имеют тенденцию криминализировать предложение и дачу взятки, потенциально криминализируя жертву³⁰. Это подчеркивает необходимость критического взаимодействия всех заинтересованных сторон в создании законодательства, которое бы регулировало случаи, когда коррупция и сексуальное насилие пересекаются, и защищало жертв. Кроме того, некоторые люди могут не понимать, что просьба о сексе — это форма коррупции, при которой секс выступает в качестве валюты взятки. Они могут даже не знать, что стали жертвами коррупции. Кроме того, зачастую более слабое социально-экономическое положение женщин может привести к тому, что у них будет меньше возможностей добиваться правовой защиты или доступа к правосудию. Коррумпированные судебные органы и сотрудники правоохранительных органов могут усиливать дискриминацию в отношении женщин различными способами — от вынесения решений против них по конкретным вопросам, таким как развод или права собственности, до защиты виновников гендерного насилия. Данные показывают, что женщины, как правило, реже мужчин сообщают о фактах коррупции, что может быть вызвано стыдом и страхом мести или тем, что им не поверят, особенно в отношении стигматизированных вопросов, таких как сексуальное вымогательство³¹. Даже если они знакомы со своими правами, они могут ощущать, что у них меньше возможностей пользоваться этими правами, прежде всего, если отсутствуют информационные механизмы, учитывающие гендерные аспекты (например, специальные горячие линии и веб-платформы для информирования). Наконец, коррупционная практика способствует совершению связанных с гендером преступлений, таких как торговля людьми. Хотя жертвами могут быть и мальчики, и мужчины, в частности, в сфере труда, большинство жертв торговли людьми в целях коммерческого секса — это женщины и девочки³². Сексуальное вымогательство предполагает принуждение жертв, например, посредством угрозы разглашения интимных изображений или информации. Женщинами и девочками манипулируют или принуждают к эксплуатации под угрозой унижения или разоблачения.

По данным Управления ООН по наркотикам и преступности, на каждые десять выявленных в мире жертв торговли людьми приходится пять взрослых женщин и две девочки³³. Коррупция присутствует на многих этапах вербовки и эксплуатации людей. Сети, занимающиеся торговлей людьми, используют коррупционные методы

ды для изготовления поддельных документов, откупаются от правоохранительных органов и препятствуют правосудию, когда эти преступления рассматриваются в суде³⁴. Коррупция также может способствовать гендерному насилию — от изнасилований и сексуальных домогательств до убийств женщин, позволяя преступникам оставаться безнаказанными путем злоупотребления служебным положением или подкупа сотрудников правоохранительных органов.

Участие ОБСЕ в борьбе с гендерным неравенством и коррупцией

Стратегические документы и обязательства ОБСЕ

ОБСЕ поддерживает государства-участники в продвижении гендерного равенства как важнейшего компонента своего всеобъемлющего подхода к безопасности. Мастрихтский стратегический документ ОБСЕ 2003 года по экономическому и экологическому измерению, а также различные решения Совета министров представляют собой руководящие принципы для усилий организации по предотвращению и борьбе с коррупцией.³⁵ В принятой в 2012 году Дублинской декларации ОБСЕ подчеркивается важность равного участия женщин и мужчин в борьбе с коррупцией. Государства-участники ОБСЕ признали, что женщины в непропорционально высокой степени страдают от коррупции, и призвали к более активному участию в антикоррупционной деятельности для достижения гендерного равенства³⁶. Еще одной важной вехой стало решение Совета министров о Плане действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства, принятое в Софии в 2004 году (до сих пор не полностью обновленное)³⁷. Оно подкрепляет афинское решение Совета министров об участии женщин в политической и общественной жизни³⁸ и признает, что участие женщин в экономической сфере вносит значительный вклад в восстановление экономики, устойчивый рост и создание сплоченных обществ, а значит, имеет важное значение для безопасности и стабильности региона ОБСЕ.

В решении Совета министров 2020 года «О предупреждении коррупции и борьбе с ней посредством цифровизации и повышения транспарентности», принятом под председательством Албании, подчеркивается «полноценное, равноправное и значимое участие женщин в разработке и осуществлении соответствующих антикоррупционных мероприятий в целях достижения гендерного равенства и с учетом того, что коррупция затрагивает женщин и уязвимых лиц в непропорционально высокой степени»³⁹.

Несмотря на неоспоримый общий прогресс в достижении гендерного равенства, в антикоррупционной работе ОБСЕ все еще отсутствует полностью интегрированный гендерный подход. Одно из заметных ограничений заключается в том, что она по-прежнему опирается на бинарное определение гендера. В действительности гомосоциальный капитал⁴⁰ оказывает негативное воздействие не только на женщин,

но и на мужчин, которые не придерживаются определенного типа маскулинности, основанного на патриархальных ценностях. Когда лица на руководящих должностях оказывают преференции тем, кого воспринимают как представителей своего гендера, это может ограничивать разнообразие, подавлять инновации и препятствовать расширению спектра точек зрения.

Результаты исследовательских проектов ОБСЕ

В 2020 году Присутствие ОБСЕ в Албании — Департамент управления по экономическим и экологическим вопросам (GEEID) — начало предварительное расследование гендерного воздействия коррупции в албанских секторах здравоохранения и высшего образования⁴¹. Масштабы исследования в этих двух секторах были определены в ходе предварительной работы, ознакомительных интервью с активистами и специалистами по развитию, кабинетных исследований и глубинных интервью с пользователями и поставщиками услуг.

В Албании по-прежнему преобладают сильные патриархальные структуры, пронизывающие все аспекты жизни общества. Даже несмотря на большое количество албанских женщин в политике и впечатляющие достижения Албании, занимающей первое место по доле женщин в кабинете министров и 42-е место по доле женщин в парламенте в мировом рейтинге⁴¹, лишь немногие из них обладают реальной властью в принятии решений. Необходимо больше, чем просто представительство, поскольку подсчет количества женщин на политических должностях не дает полного представления о политической власти женщин. Политическая и социальная жизнь в основном организована в соответствии с мужскими нормами, ценностями и образом жизни. От женщин часто ожидают, что они будут заботиться о своей расширенной семье и заниматься общественными услугами, такими как здравоохранение и образование, больше, чем мужчины⁴².

В декабре 2021 года Департамент управления по экономическим и экологическим вопросам организовал международную конференцию под названием «Повышение осведомленности о гендере и коррупции»⁴³, на которой представил предварительные результаты своего исследования. Конференция в Тиране, которую открывал генеральный секретарь ОБСЕ, проводилась с целью повышения осведомленности о широких возможностях, которые открывают гендерные подходы к борьбе с коррупцией для стимулирования социально-экономического роста, обеспечения безопасности и укрепления демократической практики. Департамент предложил провести углубленный анализ коррупции в отдельных странах и сравнительные исследования, чтобы понять, как коррупция и гендерное неравенство пересекаются и подрывают подотчетность, прозрачность, экономическое развитие и властные структуры.

Исследование указывает на существующую корреляцию между гендерными неравенствами и коррупционными практиками в Албании⁴⁴. Однако для получения более убедительных выводов необходимы общенациональные исследования и всесторонний сбор данных, в том числе из официальных источников. Данные о коррупции, собираемые государственными учреждениями, недостаточно детализируются, систематизируются и анализируются. Крайне важно создать официальную систему управления жалобами, которая будет на основе интерсекционального подхода⁴⁵ дезагрегировать данные по различным критериям, таким как гендер, социально-экономические факторы, географическое положение, уровень образования, этническая принадлежность и гендерная идентичность.

В здравоохранительном секторе результаты предварительного исследования показывают отсутствие институциональных барьеров для мелкого взяточничества в предоставлении медицинских услуг, где широко распространены неформальные денежные выплаты в ответ на прямую или косвенную просьбу врача. Хотя кабинетное исследование показало, что коррупция в непропорционально большой степени затрагивает женщин, в ходе интервью не было выявлено гендерных аспектов. Однако одна женщина-пациентка и одна женщина, осуществляющая уход, сообщили, что неформальные платежи обычно согласовываются с мужчинами в семье⁴⁶. Исследование также было посвящено высшему образованию. Студенты и преподаватели албанских университетов отмечают, что непотизм влияет на гендерное равенство при приеме студентов и назначении сотрудников⁴⁷. Необходимы дальнейшие исследования для изучения влияния этих практик на карьеру и жизненные возможности женщин.

Хотя на момент сбора данных репрезентативные данные отсутствовали, первоначальные качественные исследования показали, что сексуальное вымогательство широко распространено в албанском высшем образовании. В исследовании делается интересный вывод: некоторым людям нелегко распознать гендерные аспекты коррупции в сфере здравоохранения или высшего образования Албании. Это можно объяснить культурными нормами в отношении гендерного неравенства, которые общество скорее принимает, чем борется с ними. Культурные нормы и принятие обществом гендерного неравенства могут в значительной степени способствовать сохранению коррупционных практик, таких как требование взяток или услуг в обмен на необходимую медицинскую помощь, что воспринимается как часть повседневной жизни, а не как нарушение закона.

В ходе той же конференции программа Секретариата ОБСЕ по гендерным вопросам представила анализ «Гендер и коррупция: что мы знаем?»⁴⁸. В документе представлено краткое изложение существующих международных исследований по вопросам коррупции и гендера, а также рассмотрен жизненно важный вопрос о том, насколько по-разному мужчины и женщины подвергаются воздействию коррупции. Результаты исследования подтверждают, что женщины сталкиваются с более высокими коррупционными рисками в сфере неформальной занятости и доступа к

услугам. Бедность, гендерное неравенство и коррупция взаимосвязаны. Интерсекциональность играет решающую роль, так как, например, женщины-мигранты сталкиваются с более высокими рисками эксплуатации, чем мужчины⁴⁹. Из-за ограниченности финансовых средств и высокого уровня восприятия коррупции женщины часто не хотят обращаться в полицию или судебные органы. В исследовании рассматривались и проблемы судебного преследования за сексуальное вымогательство.

На момент написания данной статьи Программа ОБСЕ по гендерным вопросам продолжает повышать осведомленность о гендерной проблематике во всем регионе ОБСЕ и способствовать включению гендерной проблематики во все программы ОБСЕ по борьбе с коррупцией. Она также исследует влияние гендерных форм коррупции на доступ к природным ресурсам. С этой целью была создана интерсекциональная рабочая группа с участием представителей нескольких полевых операций в Центральной Азии и Юго-Восточной Европе для обсуждения ключевых целей работы ОБСЕ и обучения сотрудников ОБСЕ по борьбе с коррупцией во всем регионе ОБСЕ.

Стоит отметить работу миссии ОБСЕ в Скопье, начатую при отсутствии доступных данных: в 2020 году был подготовлен дискуссионный документ, в котором рассматривается, как коррупция усугубляет социальную, культурную, политическую и институциональную дискриминацию, с которой женщины ежедневно сталкиваются в Северной Македонии⁵⁰. В 2021 году команда из Скопье тщательно изучила правовые и институциональные меры борьбы с сексуальным вымогательством в стране. Исследование «Сексуальное вымогательство как акт коррупции: правовой и институциональный ответ»⁵¹ было дополнено результатами опроса общественного мнения, в котором приняли участие 1013 женщин из Северной Македонии, представляющих различные этнические общины, экономические статусы и уровни образования. 78 % респондентов признали вымогательство сексуальных услуг⁵² со стороны работников госсектора в обмен на предоставление государственной услуги формой коррупции. Более половины респондентов заявили, что лица, занимающие государственные должности и обладающие властью, иногда требуют сексуальные услуги вместо денег (взятки) в обмен на оказание государственных услуг, а 21,5 % из них заявили, что это происходит очень часто. Две трети респондентов считают, что вымогательство сексуальных услуг в обмен на получение государственных услуг (в основном в сфере образования и здравоохранения) происходит как в государственном, так и в частном секторе. Из 142 респондентов 40 % выразили недоверие к системе, поскольку сообщения о сексуальном вымогательстве не дают никакого эффекта, и они сталкиваются с позором и осуждением со стороны властей.

Несмотря на сбор данных в Северной Македонии и Албании и усилия, предпринятые Программой Секретариата ОБСЕ по гендерным вопросам по инициированию внутренних дискуссий о мерах по борьбе с коррупцией, учитывающих гендерные аспекты, отсутствие данных остается серьезной проблемой, ограничивающей выводы ОБСЕ.

Рекомендации

В данной статье подчеркивается решающее значение борьбы с коррупцией и гендерным неравенством для глобальной стабильности и процветания. Сочетание этих двух факторов может привести к негативному усилению и стать мультипликатором угроз, если не принять адекватных мер. ОБСЕ исследует эту взаимосвязь уже несколько лет. Однако ОБСЕ не проводила глубоких исследований по всему своему региону; она провела только первоначальные исследования в Албании и Северной Македонии через соответствующие полевые офисы. Следовательно, ее выводы ограничены географически. С учетом своего регионального охвата ОБСЕ должна расширить сферу сбора данных и собирать качественную информацию о гендерной коррупции, охватывая все государства-участники. Углубление исследований в Албании и Северной Македонии и расширение масштабов сбора данных для большего географического охвата позволит активизировать исследовательские усилия и устранить существующие пробелы в данных. Еще одним существенным ограничением является использование бинарного определения гендера в исследованиях ОБСЕ. В будущих анализах следует применять интерсекциональный подход, включая рассмотрение небинарных людей и других уязвимых групп.

Следующие меры помогут ОБСЕ и ее государствам-участникам достичь своих целей по борьбе с коррупцией и созданию более справедливой и инклюзивной среды для всех.

Углубление понимания гендерных форм коррупции. Исследователи и практики, занимающиеся как анткоррупционными, так и гендерными вопросами, должны углубить свое понимание гендерных форм коррупции. В каждом исследовании, проведенном ОБСЕ до сих пор, подчеркивается отсутствие данных, иллюстрирующих масштаб проблемы. Более активная пропаганда исследований должна включать сбор и анализ гендерно-дифференцированных данных, которые послужат основой для программной деятельности и политических мер ОБСЕ.

Справедливое удовлетворение различных индивидуальных потребностей. Чтобы обеспечить равноправный учет различных потребностей людей, должны быть созданы гендерно чувствительные анткоррупционные программы и гендерно чувствительные системы информирования и защиты информаторов, в которых приоритет будет отдан подходу, ориентированному на пострадавших. Для этого необходимо учитывать риск мести в среде, где доминируют мужчины; обеспечение конфиденциальности и уважения к личной жизни и безопасности людей является крайне важным. Предоставление различных каналов подачи заявлений, в том числе анонимных, будет стимулировать сообщения о преступлениях. Кроме того, крайне важно включить усилия по противодействию коррупции в повестку дня гендерного равенства для борьбы с дискриминацией и неравенством в корне.

Стимулирование женских инициатив. Представительство женщин на руководящих должностях необходимо, но не достаточно. При рассмотрении роли женщин в достижении мира и безопасности, а также в продвижении противодействия коррупции, ответственности и прозрачности важно не ограничиваться увеличением числа женщин, задействованных в процессе. Продолжение стимулирования женских сетей и инициатив в рамках ОБСЕ и за ее пределами даст положительный эффект и послужит хорошей практикой.

Реализация целевых антикоррупционных мер в системах здравоохранения для защиты прав женщин на охрану здоровья. Обеспечение равноправного и справедливого доступа к здравоохранению для женщин требует комплексной стратегии по борьбе с системной коррупцией и гендерной уязвимостью в сфере здравоохранения. Эта стратегия должна включать в себя создание надзорных органов или механизмов, специально направленных на устранение гендерной уязвимости к коррупции в сфере здравоохранения, повышение прозрачности и гендерной чувствительности бюджетных ассигнований и управления ресурсами на медицинские услуги для женщин с целью обеспечения справедливого и равноправного доступа, разработку инициатив по просвещению женщин об их правах в сфере здравоохранения, содействие активному вовлечению женщин в процессы принятия решений в рамках управления здравоохранением для решения их проблем, обучение медицинских работников этическим стандартам и моральным принципам для снижения уровня гендерно-обусловленной коррупции, особенно в случаях, когда на женщин оказывают давление или вынуждают их давать взятки за получение основных услуг.

Укрепление прозрачности и подотчетности в сфере образования. Укрепление механизмов прозрачности и подотчетности в образовательных учреждениях может снизить уровень коррупции, в частности взяточничества, непотизма и нецелевого использования ресурсов. Кроме того, продвижение инклюзивной политики и программ, которые активно устраниют гендерное неравенство в образовании путем предоставления равных возможностей и ресурсов для девочек, может помочь в борьбе с гендерной коррупцией. Инвестирование в информационные кампании и обучение педагогов методам распознавания и предотвращения гендерного насилия и эксплуатации в школах способствовали бы созданию более безопасной и справедливой образовательной среды. Такие меры повысят качество образования и будут способствовать социальной сплоченности и личностному развитию, что в итоге приведет к формированию более этичных и компетентных будущих лидеров.

Разработка стратегий изменения поведения. Необходимо разработать и внедрить комплексные стратегии изменения поведения, чтобы пролить свет на дискриминационные практики и преодолеть гендерные предубеждения в системах здравоохранения и образования. Эти стратегии должны включать целевые вмешательства, информационные кампании и программы обучения для заинтересованных сторон, включая медицинских работников, педагогов, политиков и общественных лидеров. Необходимо сделать акцент на важности гендерного равенства, инклюзивности и справедливого обращения, чтобы содействовать созданию более справедливой среды для всех гендеров в этих ключевых секторах.

Решение проблем финансовых систем и аудита в секторах здравоохранения и образования. Крайне важно обеспечить доступность и регулярный аудит финансовой информации для отслеживания и тщательного анализа распределения ресурсов, расходов и управления фондами. Это будет способствовать подотчетности, выявит потенциальные финансовые нарушения или предвзятость и позволит принимать обоснованные решения, отдавая приоритет справедливому распределению ресурсов на здравоохранение и образование, тем самым повышая их доступность и качество для всех гендеров.

Создание механизмов подачи жалоб на сексуальное вымогательство, ориентированных на пострадавших. Необходимо собрать больше данных о сексуальном вымогательстве, чтобы понять, кто от него страдает и какие механизмы делают его возможным. Дискуссия вокруг сексуального вымогательства до сих пор сосредоточена на опыте женщин, но эта частичная точка зрения не отражает сложности общества. Решающее значение имеет выявление факторов, способствующих его распространению, а также лиц или групп, подверженных наибольшему риску. Политики, правоохранительные и судебные органы должны быть обучены понимать это явление как преступление, хотя оно до сих пор не имеет универсального юридического определения и отражения в конкретном законодательстве. Стыд, стигма и культурные барьеры вокруг этого понятия должны быть преодолены с помощью специальных инструментов, включая программы взаимного обучения, правовую информацию и сотрудничество с правозащитными группами. В связи с этим крайне важно создать механизмы подачи жалоб, ориентированные на интересы пострадавших, на национальном и местном уровне, чтобы помочь пострадавшим обратиться к системе правосудия и внушить к ней доверие. В качестве примера можно привести создание горячих линий, программ защиты информаторов, онлайн-платформ для подачи жалоб, гарантирующих анонимность, и независимых надзорных органов для расследования деятельности высокопоставленных чиновников.

Примечания

- 1 Shettima K.A., Sines E. A Strategy for Equity and Inclusion. – MacArthur Foundation, December 16, 2021. URL: <https://www.macfound.org/press/perspectives/a-strategy-for-equity-and-inclusion>
- 2 UK Department for International Development, Why Corruption Matters: Understanding Causes, Effects and How to Address Them. – London: Department for International Development, 2015. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7f86f2e5274a2e87db6625/corruption-evidence-paper-why-corruption-matters.pdf>.
- 3 World Bank. Finding Fraud. February 4, 2021. URL: <https://www.worldbank.org/en/events/2021/01/27/finding-fraud>.
- 4 United Nations Office on Drugs and Crime, The Time Is Now: Addressing the Gender Dimensions of Corruption. –Vienna: United Nations, 2020. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/THE_TIME_IS_NOW_2020_12_08.pdf.
- 5 United Nations Development Programme in Ukraine, Corruption in the Eyes of Women and Men. – Kyiv: UNDP in Ukraine, 2018. URL: <https://rm.coe.int/gender-corruption-report-en-11-168098f7e7>.
- 6 United Nations Development Programme and United Nations Development Fund for Women, Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections. – New York: UNDP and UNIFEM, 2010. URL: <https://www.undp.org/publications/corruption-accountability-and-gender-understanding-connection-0>.
- 7 Kandawasvika-Nhundu R. The Role of Political Parties on Women's Participation and Representation // International IDEA Technical Paper 1/2021. – Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021. URL: <https://www.idea.int/publications/catalogue/political-parties-womens-participation-and-representation>.
- 8 UN Women, COVID-19 and the Care Economy: Immediate Action and Structural Transformation for a Gender-Responsive Recovery. – New York: UN Women, 2022. URL: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Policy-brief-COVID-19-and-the-care-economy-en.pdf>.
- 9 Dhar D. Women's Unpaid Care Work Has Been Unmeasured and Undervalued for Too Long. – King's College London, January 14, 2020. URL: <https://www.kcl.ac.uk/news/womens-unpaid-care-work-has-been-unmeasured-and-undervalued-for-too-long>.
- 10 Dhar D. Women's Unpaid Care Work Has Been Unmeasured and Undervalued for Too Long. – King's College London, January 14, 2020. URL: <https://www.kcl.ac.uk/news/womens-unpaid-care-work-has-been-unmeasured-and-undervalued-for-too-long>.
- 11 Times Higher Education. Global Universities Address Gender Equality, but Gaps Remain to Be Closed. March 8, 2022. URL: <https://www.timeshighereducation.com/press-releases/global-universities-address-gender-equality-gaps-remain-be-closed#:~:text=It%20examines%20performance%20in%20three,degree%20in%202019%20were%20women>.
- 12 Mukhtarova T., Baig F. A., Hasnain Z. Five Facts on Gender Equity in the Public Sector // World Bank Blogs, September 27, 2021. URL: <https://blogs.worldbank.org/governance/five-facts-gender-equity-public-sector>.
- 13 Sen G., Östlin P., George A. Unequal, Unfair, Ineffective and Inefficient; Gender Inequity in Health: Why It Exists and How We Can Change It // Women and Gender Equity Knowledge Network, WHO Commission on Social Determinants of Health, 2007. URL: <https://eurohealth.ie/wp-content/uploads/2012/02/Unequal-Unfair-Ineffective-and-Inefficient-Gender-Inequity-in-Health.pdf>.
- 14 Oram S., Khalifeh H., Howard L.M. Violence against Women and Mental Health // The Lancet Psychiatry 4. 2017. No. 2. P. 159–70.

- 15 Riedl D. et al. Domestic Violence Victims in a Hospital Setting: Prevalence, Health Impact and Patients' Preferences; Results from a Cross-Sectional Study // European Journal of Psychotraumatology 10. 2019. No. 1. 1654063.
- 16 National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, Crossing the Global Quality Chasm: Improving Heath Care Worldwide. – Washington, DC: National Academies Press, 2018. Chapter 6. URL: <https://nap.nationalacademies.org/catalog/25152/crossing-the-global-quality-chasm-improving-health-care-worldwide>.
- 17 Nawaz F., Chêne M. Gender, Corruption and Health, U4 Expert Answer. – Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2009. URL: <https://www.u4.no/publications/gender-corruption-and-health>.
- 18 Bohren M. A. et al. The Mistreatment of Women during Childbirth in Health Facilities Globally: A Mixed-Methods Systematic Review // PLOS Medicine 12. 2015 No. 6. e1001847.
- 19 Smith J.C. Representation in Times of Crisis: Women's Executive Presence and Gender-Sensitive Policy Responses to Crises // Journal of European Public Policy 30. 2023. No. 10. 1984–2009.
- 20 См.: World Inequality Database on Education. URL: <https://www.education-inequalities.org>.
- 21 Kirya M. Education Sector Corruption: How to Assess It and Ways to Address It, U4 Issue 2019:5. – Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2012. URL: <https://www.u4.no/publications/education-sector-corruption-how-to-assess-it-and-ways-to-address-it>.
- 22 United Nations Office on Drugs and Crime, The Time Is Now: Addressing the Gender Dimensions of Corruption. – Vienna: United Nations, 2020. URL: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/THE_TIME_IS_NOW_2020_12_08.pdf.
- 23 Термин «сексуальное вымогательство» (англ. sextortion) был введен в оборот Международной ассоциацией женщин-судей для обозначения злоупотребления властью с целью вступления в сексуальные отношения.
- 24 Camacho G. Corruption and Gender Equality: A Summary of Existing Research // U4 Helpdesk Answer 2021:9. U4 Anti-Corruption Resource Centre and Transparency International. 2021. 4. URL: <https://www.u4.no/publications/corruption-and-gender-equality-hd.pdf>.
- 25 Feigenblatt H. Breaking the Silence around Sextortion: The Links between Power, Sex and Corruption. – Berlin: Transparency International, 2020. URL: <https://www.transparency.org/en/publications/breaking-the-silence-around-sextortion>.
- 26 Eldén Å. et al. Sextortion: Corruption and Gender-Based Violence. – Stockholm: Expert Group for Aid Studies, 2020. URL: https://eba.se/wp-content/uploads/2020/11/Sextortion_webb.pdf.
- 27 Когда преступник просит или получает сексуальную услугу в обмен на выгоду, в которой он имеет право отказать или предоставить.
- 28 Eldén Å. et al. Sextortion: Corruption and Gender-Based Violence. – Stockholm: Expert Group for Aid Studies, 2020. URL: https://eba.se/wp-content/uploads/2020/11/Sextortion_webb.pdf.
- 29 Feigenblatt H. Breaking the Silence around Sextortion: The Links between Power, Sex and Corruption. – Berlin: Transparency International, 2020. URL: <https://www.transparency.org/en/publications/breaking-the-silence-around-sextortion>.
- 30 International Association of Women Judges, Naming, Shaming, and Ending Sextortion: A Toolkit. – Washington, DC: International Association of Women Judges, 2012. URL: https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/naming_shaming-ending_sextortion/naming_shaming-ending_sextortion.pdf.
- 31 Camacho G. Corruption and Gender Equality: A Summary of Existing Research, U4 Helpdesk Answer 2021:9. U4 Anti-Corruption Resource Centre and Transparency International, 2021. 4. URL: <https://www.u4.no/publications/corruption-and-gender-equality-hd.pdf>.
- 32 Phuong Thao D. Le et al. Toward a Framework for Global Public Health Action Against Trafficking in Women and Girls // World Medical & Health Policy 9. 2017. No. 3. P. 341–57.

- United Nations Office on Drugs and Crime, Global Report on Trafficking in Persons 2020. – Vienna: UNODC, 2020. URL: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTIP_2020_15jan_web.pdf.
- 33 United Nations Office on Drugs and Crime, Global Report on Trafficking in Persons 2020. – Vienna: UNODC, 2020. URL: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTIP_2020_15jan_web.pdf.
- 34 United Nations Development Programme in Ukraine, Corruption in the Eyes of Women and Men. – Kyiv: UNDP in Ukraine, 2018. URL: <https://rm.coe.int/gender-corruption-report-en-11-168098f7e7>.
- 35 OSCE, Ministerial Council Decision No. 11/04, Combating Corruption, MC.DEC/11/04. – Sofia. December 7, 2004. URL: <https://www.osce.org/mc/23047>; OSCE, Ministerial Council Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism, MC.DOC/2/12. – Dublin. December 7, 2012. URL: <https://www.osce.org/mc/98203>; OSCE, Ministerial Decision No. 5/14, Prevention of Corruption, MC.DEC/5/14. – Basel. December 5, 2014. URL: <https://www.osce.org/cio/130411>; OSCE, Ministerial Decision No. 4/16, Strengthening Good Governance and Promoting Connectivity, MC.DEC/4/16. – Hamburg. December 9, 2016. URL: <https://www.osce.org/cio/289316>; OSCE, Ministerial Council Decision No. 8/17, Promoting Economic Participation in the OSCE Area, MC.DEC/8/17. – Vienna. December 8, 2017. URL: <https://www.osce.org/es/chairmanship/372386>; OSCE, Ministerial Council Decision No. 5/18, Human Capital Development in the Digital Era, MC.DEC/5/18. – Milan. December 7, 2018. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/405899>; OSCE, Ministerial Council Decision No. 6/20, Preventing and Combating Corruption through Digitalization and Increased Transparency, MC.DEC/6/20. – Tirana. December 4, 2020. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/47283>.
- 36 OSCE, Ministerial Council Decision No. 6/20, Preventing and Combating Corruption through Digitalization and Increased Transparency, MC.DEC/6/20. – Tirana. December 4, 2020. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/47283>.
- 37 OSCE, Ministerial Council Decision No. 14/04, 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality, MC.DEC/14/04. – Sofia. December 7, 2004. URL: <https://www.osce.org/mc/23295>.
- 38 OSCE, Ministerial Council Decision No. 7/09, Women's Participation in Political and Public Life, MC.DEC/7/09. – Athens. December 2, 2009. URL: <https://www.osce.org/mc/40710>.
- 39 OSCE, Ministerial Council Decision No. 6/20, Preventing and Combating Corruption through Digitalization and Increased Transparency, MC.DEC/6/20. – Tirana. December 4, 2020. 3. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/47283>.
- 40 Гомосоциальный капитал — понятие, обозначающее социальные и профессиональные преимущества или выгоды, которые люди могут получить от социальных контактов и связей с представителями того же пола.
- 41 OSCE Presence in Albania, The Gendered Impact of Corruption in the Albanian Health Care and Tertiary Education Sectors. – Tirana: May 2021. URL: <https://www.osce.org/presence-in-albania/513448>.
- 42 С 2018 по 2022 год я возглавляла GEEID, уделяя особое внимание продвижению надлежащего управления, антикоррупционным мерам и борьбе с торговлей людьми.
- 43 OSCE Presence in Albania, Proceedings of the International Conference “Raising Awareness on Gender Inequalities and Corruption.” – Tirana: 2022. URL:<https://www.osce.org/presence-in-albania/513490>.
- 44 OSCE Presence in Albania, The Gendered Impact of Corruption in the Albanian Health Care and Tertiary Education Sectors. – Tirana: May 2021. URL: <https://www.osce.org/presence-in-albania/513448>.

- 45 Интерсекциональный подход проливает свет на взаимосвязь и взаимное усиление систем угнетения, таких как расизм, сексизм, гомофобия и эйблизм. Он признает, что люди могут как получать привилегии, так и испытывать дискриминацию, основанные на их пересекающихся идентичностях.
- 46 OSCE Presence in Albania, The Gendered Impact of Corruption in the Albanian Health Care and Tertiary Education Sectors. – Tirana: May 2021. URL: <https://www.osce.org/presence-in-albania/513448>.
- 47 OSCE Presence in Albania, The Gendered Impact of Corruption in the Albanian Health Care and Tertiary Education Sectors. – Tirana. May 2021. URL: <https://www.osce.org/presence-in-albania/513448>.
- 48 OSCE, Gender and Corruption: What Do We Know? A Discussion Paper. – Vienna. 2021. URL: <https://www.osce.org/secretariat/507569>.
- 49 International Labour Organization. Ending Abuse and Exploitation against Women Migrant Workers. May 28, 2018. URL: https://www.ilo.org/jakarta/info/public/pr/WCMS_633659/lang--en/index.htm.
- 50 OSCE Mission to Skopje, Gender Aspects of the Corruption with Reference to the Republic of North Macedonia. – Skopje. 2020. URL: <https://www.osce.org/mission-to-skopje/480877>.
- 51 OSCE Mission to Skopje, Sexual Extortion as an Act of Corruption: Legal and Institutional Response. – Skopje. 2021. URL: <https://www.osce.org/mission-to-skopje/516081>.
- 52 В Северной Македонии этот термин более принят в культуре, чем «сексуальное вымогательство» или английское «sextortion».

Как изменится контроль над обычными вооружениями в Европе?

Габриэла Ивелис Роза Эрнандес^{*}

Аннотация

В данной статье показано, как ухудшение отношений между Россией и западными государствами-участниками ОБСЕ привело к эрозии контроля над обычными вооружениями в Европе. В ней также рассматривается потенциал мягкого контроля над обычными вооружениями в период повышенной военной напряженности с акцентом на период 2021–2023 годов, когда Россия сначала подготовила, а затем осуществила полномасштабное вторжение в Украину. В заключение статьи приводятся предложения относительно будущих направлений контроля над обычными вооружениями в Европе.

Ключевые слова

ОБСЕ, контроль над вооружениями, МДБ, Россия, Украина

Ссылка на настоящую публикацию

Эрнандес Г. И. Р. Как изменится контроль над обычными вооружениями в Европе? // ОБСЕ Insights 2023 / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) – Баден=Баден: Номос, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748920120-08>

Введение

Полномасштабное вторжение России в Украину привело к огромным человеческим жертвам и сделало тщетными любые попытки возобновить общеевропейскую безопасность¹. Вследствие войны ОБСЕ и ее сеть взаимосвязанных и взаимоусиливающих обязательств и обязанностей по контролю над вооружениями оказались в политической обстановке, противоречащей основополагающим принципам и духу Хельсинкского заключительного акта 1975 года. В настоящей статье рассматривается полезность и эрозия инструментов ОБСЕ в области контроля над вооружениями на фоне повышенной напряженности между государствами-участниками. Она демонстрирует, как государства-участники использовали мягкие инструменты кон-

¹ Центр военно-морского анализа, gabriela.i.rosa@outlook.com.

троля над обычными вооружениями для снижения риска военных инцидентов в результате российского вторжения в Украину.

Соглашения по мягкому контролю над вооружениями ориентированы на открытость и прозрачность и часто связаны с мерами укрепления доверия и безопасности (МДБ). Обычно это политически обязывающие документы с формулировками, рекомендующими конкретные действия. Политические соглашения не налагаются юридических обязательств, и их ратификация не требуется. Поэтому они более гибкие. Соглашения о жестком контроле над вооружениями, как правило, сосредоточены на конкретных сокращениях и конкретных видах вооружений. Они часто являются юридически обязательными, более жесткими и директивными. Тем не менее, эти понятия не являются взаимоисключающими. Соглашение может быть направлено на открытость и прозрачность, но при этом быть юридически обязательным, как в случае с Договором по открытому небу. Как мягкие, так и жесткие соглашения по контролю над вооружениями могут также служить сигнальными инструментами для государств-участников.

В настоящей статье высказывается предположение, что мягкие меры могут быть полезны в периоды межгосударственной военной конкуренции, чтобы предотвратить неправильное восприятие. Мягкие соглашения о контроле над обычными вооружениями, направленные на предотвращение неверного толкования, представляют собой привлекательный вариант для государств-участников ОБСЕ в обозримом будущем, так как государства могут воспользоваться гибкостью, которую обеспечивают такие соглашения. В отличие от этого, жесткие соглашения о контроле над обычными вооружениями, предусматривающие юридические обязательства, скорее всего, будут рассматриваться как навязанные и нежелательные.

В статье сначала дается обзор инструментов контроля над обычными вооружениями в Европе: Венского документа (ВД), Договора по открытому небу и Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Затем внимание уделяется эрозии ДОВСЕ и Договора по открытому небу, а также дилемме, с которой сталкиваются государства-участники, между юридическими обязательствами и транспарентностью в военной сфере, с одной стороны, и потребностями сдерживания, с другой. В третьем разделе говорится об использовании ВД в качестве инструмента сигнализации и механизма раннего предупреждения, и демонстрируется, как государства-участники использовали ВД для публичного осуждения сокрытия Россией ее военной деятельности накануне ее полномасштабного вторжения в Украину. В четвертом разделе рассматривается, как государства-участники использовали мягкие инструменты контроля над обычными вооружениями для смягчения последствий военных инцидентов, возникших в результате войны России против Украины, и утверждается, что регулирование инцидентов должно быть приоритетным. В заключение в статье подчеркивается, что мягкие инструменты контроля над вооружениями остаются реальным способом снижения температуры в периоды высокой напряженности.

Инструменты контроля над обычными вооружениями

Разговоры о контроле над обычными вооружениями восходят к концу 1960-х годов. Хельсинкский Заключительный акт СБСЕ 1975 года заложил основы МДБ, проложив путь к принятию соглашения о предварительном уведомлении о крупных военных маневрах в Европе, превышающих в общей сложности 25000 военнослужащих². Чуть более десяти лет спустя, в 1986 году, 35 стран встретились в Стокгольме под эгидой СБСЕ и приняли Стокгольмский документ. В нем государства-участники впервые договорились о конкретных и поддающихся проверке МДБ³. Затем эти положения в расширенном виде были включены в Венский документ 1990 года — пожалуй, самый действенный инструмент ОБСЕ в области контроля над вооружениями. ВД представляет собой серию МДБ, разработанных для того, чтобы участники могли наблюдать и уведомлять друг друга, в частности, о своих военных учениях. Его положения включают в себя всесторонний обмен военной информацией и контакты между военными, а также другие соответствующие мероприятия, направленные на предотвращение неверной интерпретации военных перемещений⁴. На сегодняшний день ВД обновляется четырежды, последняя редакция была принята в 2011 году.

После подписания в 1987 году Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности на повестку дня встал вопрос о контроле над обычными вооружениями, так как неядерные силы приобрели большее военное значение после демонтажа ракет наземного базирования в Европе⁵. В 1989 году президент Джордж Буш-старший возродил идею соглашения между США и СССР, разрешающего воздушные полеты над территорией друг друга. Это стало основой для Договора по открытому небу 1992 года, который позволил государствам-участникам проводить в короткие сроки невооруженные разведывательные полеты над всей территорией друг друга для сбора данных о вооруженных силах и их деятельности⁶.

Аналитики отмечают, что история контроля над обычными вооружениями и МДБ шла параллельно с улучшением межгосударственных отношений в Европе, изменениями в позициях сил и снижением восприятия угроз⁷. Эти улучшения стали предвестниками того, что вынашивалось годами: ДОВСЕ, подписанного в 1990 году. Этот договор, который часто называют «краеугольным камнем европейской безопасности», устанавливает согласованные предельные уровни наличия боевых танков, боевых бронированных машин, артиллерийских орудий, боевых самолетов и ударных вертолетов. Сокращая количество этих «ограниченных договором вооружений», договор следовал логике наступательно-оборонительных отношений: стабильный баланс (наступательных) обычных сил между НАТО и Варшавским договором исключал возможность обеих сторон совершить внезапное нападение и начать широкомасштабные наступательные действия в Европе.

Три описанных выше соглашения были объединены Концептуальной базой по контролю над вооружениями 1996 года (Лиссабонский документ), которая была

призвана придать концептуальную и структурную последовательность усилиям ОБСЕ по контролю над вооружениями⁸. В ней признавалось, что ДОВСЕ заложил основу военной стабильности и предсказуемости, что ВД повысил прозрачность и взаимное доверие в отношении военной деятельности и что Договор по открытому небу — инструмент, который может внести значительный вклад в обеспечение прозрачности и открытости. В Лиссабонском документе подчеркивается роль этих соглашений как основы сети взаимосвязанных, взаимоусиливающих обязанностей и обязательств по контролю над вооружениями, которые связывают существующие и будущие усилия по контролю над вооружениями во всеобъемлющую структуру.

Эрозия юридически обязывающих механизмов контроля над обычными вооружениями

Аналитики и ученые уже давно утверждают, что ухудшение контроля над обычными вооружениями коррелирует с ухудшением отношений между Западом и Россией⁹. Усиление напряженности и обострение межгосударственной конкуренции поставили государства-участники в сложное положение, когда они должны соизмерять преимущества прозрачности и выполнения своих юридических обязательств с военной целесообразностью. Учитывая эти события и возросшую напряженность в отношениях между Россией и западными странами, западные государства-участники стали делать упор на сигнальные и мониторинговые аспекты этих соглашений. Например, члены НАТО использовали Договор по открытому небу для документирования российских авантюр, по крайней мере, до выхода США в 2020 году и России в 2021 году из договора. В 2014 году США и их союзники более десяти раз использовали Договор по открытому небу, совершив полеты над «тысячами квадратных миль» украинской и российской территории, для сбора фотографий российских войск и их передвижений¹⁰. В 2018 году США также использовали Договор, чтобы продемонстрировать свою поддержку Украины после того, как Россия захватила у берегов Крыма три украинских судна.

Более того, избирательное выполнение соглашений некоторыми государствами-участниками в периоды вражды заставило других беспокоиться о том, что военная транспарентность и сдержанность могут подорвать их собственную гибкость и общие потребности в сдерживании. Например, приостановка Россией своих обязательств по ДОВСЕ в 2007 году побудила членов НАТО объявить, что, хотя они будут продолжать выполнять Договор в отношении всех других его членов, они прекратят выполнять свои обязательства по Договору в отношении России¹¹. В то время договор оставался жизнеспособным инструментом, с помощью которого члены НАТО могли демонстрировать уверенность друг в друге.

Тем не менее, ни заверений, ни добрых намерений оказалось недостаточно, чтобы спасти договор, когда началась война. Изменения в восприятии угроз в отноше-

нии России и Беларусь поставили несколько государств перед дилеммой¹². В июне 2022 года Беларусь объявила, что готова возобновить деятельность по проверке. Возможно, именно это заставило членов НАТО приостановить сотрудничество с Беларусью в рамках установленных МДБ. В марте 2023 года Польша объявила, что прекращает выполнение некоторых статей ДОВСЕ в отношении Беларуси. По заявлению Беларуси, Чехия также приостановила сотрудничество по ДОВСЕ в августе 2022 года. В свою очередь, Беларусь в ответ в октябре 2023 года приостановила выполнение своих обязательств по ДОВСЕ в отношении Чехии и Польши¹³. Члены НАТО, подписавшие ДОВСЕ, оказались перед выбором: либо выполнять свои юридические обязательства, несмотря на потребности в сдерживании, либо приостановить действие договора. Аналогичным образом, Литва, которая не является членом ДОВСЕ, приостановила практическую реализацию дополнительного двустороннего соглашения о МДБ с Беларусью, сославшись на роль Минска в полномасштабном вторжении России в Украину.

Дилемма между потребностями сдерживания и юридическими обязательствами постоянно присутствовала в обосновании приостановки действия договора сторонами НАТО, подписавшими ДОВСЕ. Например, некоторые официальные лица отметили, что приостановка участия в договоре позволяет обеспечить большую гибкость в размещении сил на северном и южном флангах НАТО, в том числе в Румынии и Болгарии. Это также позволяет западным союзникам Украины избежать обмена информацией о развертывании своих сил с государствами, близкими к России¹⁴. Приостановление действия Договора означает, что западные союзники Украины не будут соблюдать ограничения Договора и не будут участвовать в обмене информацией или режиме инспекций. Кроме того, они не будут соблюдать соглашение ДОВСЕ 1A 1992 года, которое устанавливало индивидуальные, политически обязывающие ограничения для военного персонала, базирующегося на суще¹⁵.

Венский документ: больше, чем просто инструмент в благоприятных условиях

После выхода России из ДОВСЕ и решения стран НАТО приостановить свое участие в нем Венский документ оказался последним оставшимся фрагментом сети взаимосвязанных соглашений архитектуры безопасности в области контроля над обычными вооружениями после окончания холодной войны. В 2021–2023 годах ВД регулярно использовался в качестве механизма сигнализации и раннего предупреждения. Тем не менее нынешняя дилемма между потребностями и обязательствами по сдерживанию и избирательное применение Россией соглашения противоречат его духу. Но все же политический характер ВД позволил государствам-участникам проявлять гибкость при выполнении соглашения. Такая гибкость без юридических

последствий, возможно, вызвала недовольство среди государств-участников, но она также, вероятно, способствовала устойчивости соглашения.

До войны нарушения Россией территориальной целостности соседних стран и ее недовольство европейской архитектурой безопасности создали в отношениях между государствами-участниками динамику, в которой члены НАТО с большим подозрением относились к военным маневрам Москвы, а Москва, в свою очередь, оправдывала свои учения и балансирование на грани войны, утверждая, что они необходимы для обеспечения безопасности России¹⁶. Эти дуэльные нарративы подпитывали силовые позиции и самовосприятие обеих сторон. Об этом, пожалуй, лучше всего свидетельствуют разногласия по ВД, возникшие между членами НАТО и Россией, которую обвиняли в использовании лазеек в соглашении. Страны-члены НАТО утверждали, что подход России к уведомлению об учениях был непрозрачным, в частности, отмечая, что Москва разбивала свои крупные учения на мелкие компоненты и классифицировала их как сочетание регулярных и внеплановых учений, обходя таким образом ограничение в 13 000 военнослужащих¹⁷. При этом Москва заявила, что «внеплановые учения» — необходимые внезапные проверки для их участников и что уведомление других государств-участников подорвет их ценность. После 2014 года Москва высказывала собственные претензии к ВД, особенно в связи с военными учениями, проводимыми членами НАТО вблизи ее границ, и участием Швеции и Финляндии в военных маневрах НАТО¹⁸.

По мере того, как становилось ясно, что государства-участники не в состоянии отделить инструменты укрепления доверия и безопасности от обоснований разрушающейся среды безопасности, государства-участники стали делать упор на свои сигнальные и мониторинговые функции. Например, они забили тревогу в рамках ВД по поводу военных маневров Москвы в 2021–2022 годах, тем самым делая его инструментом предотвращения попыток обмана¹⁹. В 2021 году российские войска сосредоточились вблизи границ Украины, что побудило ее союзников поддержать ее запрос в рамках ВД на разъяснение относительно российской военной деятельности²⁰. Россия утверждала, что ее действия не требуют уведомления²¹. Тем не менее, по сообщениям, Москва согласилась на швейцарскую инспекцию, проведенную в рамках ВД в марте. По данным российских СМИ, группа швейцарских специалистов провела инспекцию в Воронежской и Белгородской областях, чтобы выяснить масштабы военной деятельности России. Хотя было бы сложно выяснить намерения Москвы весной 2021 года, этот случай свидетельствует о том, что уведомление о деятельности и инспекция все еще имеют потенциал в качестве механизмов мониторинга агрессии²².

В начале 2022 года ВД еще раз доказал свою ценность, предоставив государствам-участникам еще одну публичную возможность заявить о том, что Москва скрывает свои военные маневры, готовясь к полномасштабному вторжению в Украину. В январе 2022 года, сигнализируя о серьезности своих требований, Россия впервые сообщила о своем решении не делиться национальными данными в рамках

ежегодного обмена военной информацией, который проходит в декабре²³. Тем не менее, в соответствии с ВД, Латвия подала запрос на проведение инспекции ОБСЕ 2 февраля 2022 года, чтобы определить масштаб военных учений Москвы и то, обязана ли Россия сообщать о своей деятельности. В то время как в российских новостях сообщалось, что инспекция будет проведена, латвийские чиновники сообщили, что Россия отклонила их запрос, что позволило чиновникам публично задокументировать свои подозрения относительно агрессивных планов Москвы в отношении Украины. Москва также отметила, что больше не будет принимать участие в инспекционных и оценочных визитах в течение неопределенного периода времени, якобы из-за ограничений, связанных COVID-19²⁴.

После этих событий страны Балтии и Украина вновь использовали ВД, чтобы публично привлечь внимание к поведению Москвы и Минска и скрытию ими военной деятельности, подчеркивая функцию мониторинга ВД. Например, Беларусь проинформировала государства-участники ОБСЕ о том, что 8 февраля 2022 года она проведет совместные с Россией военные учения (под названием «Союзная решимость»)²⁵. Минск пригласил для мониторинга учений наблюдателей из Латвии и Литвы, но не из других государств-участников ОБСЕ. В результате Литва потребовала от Беларуси объяснить ее необычную военную деятельность в соответствии с пунктом 16.1 ВД, тем более что Минск публично отметил, что в учениях будут участвовать почти все вооруженные силы Беларуси. В ответ Минск заявил, что он освобожден от требования о предварительном уведомлении, поскольку проводит внеплановые учения. Он также подчеркнул, что его военная деятельность не превышает соответствующих пороговых значений ВД11 для сил или систем вооружений²⁶. Затем Литва вновь попыталась разоблачить умолчания Москвы и Минска, воспользовавшись ВД, и обратилась к Действующему председателю ОБСЕ с просьбой организовать встречу, как это предусмотрено пунктом 16.2 ВД, для обсуждения их деятельности. Украина присоединилась к запросу Латвии, Литвы и Эстонии в рамках ВД относительно передвижения войск России и Беларуси вблизи ее границ²⁷. 14 февраля польский Председатель созвал по запросу Литвы встречу, но Беларусь уклонилась от четких ответов, а Россия отказалась присутствовать. После этого, 18 февраля, Украина призвала провести совместное заседание Постоянного совета и Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности в соответствии с пунктом 16 ВД11 для оценки ситуации, связанной с необычной военной деятельностью России; на нем Россия также отказалась присутствовать.

Эти события произошли в тот момент, когда Россия, наращивая войска вблизи границ Украины, выдвинула два проекта договоров: один для подписания с США, а другой для подписания с США и странами-членами НАТО. Проекты включали в себя множество мер, в том числе требование к членам НАТО взять на себя обязательство отменить все военные развертывания на территории государств, которые не были членами альянса в мае 1997 года, — позиция, которой Москва придерживается до сих пор, даже продолжая вести войну в Украине.²⁸

Последствия

Нынешняя обстановка в сфере безопасности имеет глубокие последствия для инструментария ОБСЕ в области контроля над обычными вооружениями. Москва обусловила свое участие в соглашениях по контролю над вооружениями, заключенных после холодной войны, отказом государств-участников от поддержки Украины. Так, в ноябре 2023 года Россия вышла из ДОВСЕ, отметив, что «попытки цепляться за отжившие свой век договоренности, не соответствующие новой обстановке, также обречены на провал»²⁹. Москва также неоднократно заявляла о своем желании создать новую систему безопасности, чтобы установить более благоприятный баланс сил. Кроме того, между несколькими государствами-участниками существует мало доверия, а Украина потребовала исключить Россию из организации. Дипломаты покидали зал заседаний, когда выступали представители Беларуси или России, а Москва и Минск публично жаловались, что чувствуют себя в ОБСЕ отверженными³⁰.

Это имеет серьезные последствия для любых решений, включающих контроль над обычными вооружениями и МДБ. Учитывая значительные потери войск и техники, с которыми Россия столкнулась в Украине, привлечение ВД и аналогичных механизмов менее привлекательно для Москвы, так как сохранение неясности может обеспечить военные преимущества. Однако в российском министерстве иностранных дел отметили, что, хотя Россия не отказывается от своих обязательств по соглашению, «ее действия будут зависеть от того, как другие страны выполняют требования»³¹. Что еще более важно, члены НАТО через приостановку действия ДОВСЕ также дали понять, что в условиях глубокой незащищенности Европы неясность — гораздо более полезный для целей сдерживания инструмент, чем прозрачность. По мере продолжения войны давление, направленное на дальнейшее ограничение обмена военной информацией и блокирование доступа для инспекционных визитов, будет возрастать. Несмотря на это, в конце 2023 года в Вашингтоне был достигнут консенсус относительно сохранения ВД³².

Действия России, несомненно, оказали давление на западные государства, вынудив их принять контрмеры, такие как скрытие информации о своих силах и военных учениях. Однако, по крайней мере, на данный момент большинство государств-участников, включая Беларусь, продолжают реализовывать некоторые аспекты ВД. Например, в сентябре 2023 года Минск проинформировал Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности об учениях Организации Договора о коллективной безопасности «Боевое братство-2023»³³. Беларусь также участвовала вместе с представителями других стран ОБСЕ в посещении авиабазы и военного объекта в Казахстане³⁴.

Хотя выборочное выполнение ВД может и не принести тех выгод в сфере безопасности, которые изначально предполагали государства-участники, гибкость, обеспечиваемая политическим соглашением, может стать жизнеспособным меха-

низмом для подачи сигналов в многосторонней обстановке. Сохраняя соглашение, государства-участники могут свободно использовать его положения, чтобы развеять опасения по поводу военной деятельности на их территории. Например, такие государства-участники, как Молдова и Грузия, могли бы извлечь выгоду из использования пункта 18.3 ВД, который позволяет государству-участнику приглашать другие государства-участники принять участие в посещении районов на своей территории, чтобы опровергнуть ложные утверждения о военной деятельности в пределах их границ. Кроме того, государства-участники могли бы использовать пункт 17 ВД, касающийся возможных процедур сообщения и выяснения опасных инцидентов военного характера. Назначение точек контакта в случае опасного инцидента может оказаться полезным даже для государств, не участвующих в противостоянии, и одновременно укрепить ВД.

Урегулирование военных инцидентов: возможность?

Хотя некоторые считают, что в нынешних условиях рамки ОБСЕ по контролю над вооружениями приносят мало пользы для безопасности, другие утверждают, что сейчас инструменты контроля над обычными вооружениями нужны как никогда. Государства-участники, особенно члены НАТО, на разовой основе использовали мягкие инструменты контроля над обычными вооружениями для урегулирования военных инцидентов, возникших в результате вторжения России в Украину. Урегулирование этих инцидентов может стать перспективной областью для усилий по контролю над обычными вооружениями.

В 2022 году, например, российский пилот попытался сбить самолет-разведчик британских BBC, полагая, что у него есть разрешение. Великобритания признала, что это не было преднамеренной эскалацией со стороны Москвы³⁵. Однако это был не единственный подобный случай. Украинские чиновники и некоторые их европейские сторонники обвинили Россию в намеренном запуске ракеты по территории Польши в ноябре 2022 года. Позже выяснилось, что инцидент, скорее всего, произошел из-за киевских систем ПВО. В начале того же года обломки ракеты упали на территорию Молдовы после того, как российская ракета была перехвачена украинскими системами ПВО³⁶.

Правительства относятся к этим инцидентам с осторожностью, часто пытаясь развеять дезинформацию в периоды острой напряженности. Они также используют методы мониторинга и документирования для управления периодами напряженности, рассекречивая информацию или доказательства намерений и публично заявляя, что эти инциденты не представляют прямой военной угрозы для их территорий. Яркий пример этого — попытка румынских властей замять тот факт, что в сентябре 2023 года на румынской территории были обнаружены обломки беспилотника, использовавшегося в ходе российской атаки на украинский порт. Министерство обороны

роны Румынии, хотя и не дало объяснений первоначальному отрицанию Румынией этого инцидента, отметило, что «ни в какой момент использованные Российской Федерацией средства нападения не создавали прямой военной угрозы национальной территории или территориальным водам Румынии»³⁷.

Мягкие инструменты контроля над обычными вооружениями, по-видимому, остаются жизнеспособным вариантом для управления риском неправильной интерпретации. Соединенные Штаты воспользовались этими методами в марте 2023 года, когда рассекретили кадры, на которых российский истребитель наносит удар по винту американского беспилотного летательного аппарата над Черным морем, в результате чего беспилотный летательный аппарат упал в международные воды³⁸. Вашингтон также выпустил заявление, в котором отметил, что инцидент стал результатом непрофессионального поведения российских пилотов. Поскольку подобные инциденты, скорее всего, будут происходить и дальше по мере продолжения войны, это может стать жизнеспособной моделью на будущее — моделью, которой западные страны могут придерживаться, но при этом требовать от России ответственности за ее агрессию. Конфликт неоднократно показывал, что урегулирование инцидентов — это вопрос, который касается не только членов НАТО, Украины и Москвы, но и стран, не входящих в НАТО, таких как Молдова. Другие государства, возможно, могли бы взять на вооружение аналогичную модель, чтобы снизить риск неправильного толкования и просчетов среди государств-участников³⁹.

Перспективы

В обозримом будущем порядок безопасности в Европе будет основан на обороне и сдерживании. Государства-участники будут вынуждены вкладывать средства в сбор дополнительных разведывательных данных и ожидать худшего от России. Дilemma между потребностями сдерживания и преимуществами транспарентности в сфере безопасности, вероятно, сохранится, поскольку государства-участники продолжат отдавать приоритет перевооружению. Тем не менее, мягкие инструменты контроля над вооружениями остаются реальным вариантом снижения температуры в периоды высокой напряженности.

Таким образом, перед экспертами по контролю над вооружениями стоит непростая задача предложить меры, которые будут способствовать военной транспарентности между государствами-участниками, не вступая в противоречие с потребностями сдерживания. Во время войны и кризиса стратегическая неясность может показаться более привлекательной, и поэтому возврат к юридическим соглашениям о контроле над обычными вооружениями маловероятен. ВД оказался наиболее жизнеспособным инструментом ОБСЕ в силу своего политического характера; однако его выживание не гарантировано. Неясно, как долго государства-участники будут

сопротивляться политическому давлению с целью принятия контрмер, учитывая усиление восприятия угрозы.

Одновременно государства-участники использовали во время войны мягкие инструменты контроля над обычными вооружениями, чтобы снять напряженность при возникновении ложных тревог и военных инцидентов. По мере продолжения войны риск новых военных инцидентов будет сохраняться. Должны ли государства-участники совместно разработать стратегию действий в случае военных инцидентов, или такая стратегия должна оставаться на уровне НАТО? Продолжая требовать от России ответственности за ее полномасштабное вторжение в Украину, возможно, следует проводить больше дискуссий между Россией и Западом исключительно по поводу военных инцидентов, вызванных войной. Дальнейшее стандартизированное сотрудничество между Киевом, его партнерами и странами, не входящими в НАТО, также может оказаться необходимым по мере продолжения войны.

В целом, обсуждение того, как адаптировать контроль над вооружениями к условиям полномасштабной войны, является важной областью исследований. Документирование и понимание того, почему и как обычные инструменты контроля над вооружениями и МДБ ослабевают в периоды межгосударственной конкуренции, будут иметь важное значение для разработки осуществимых предложений по контролю над вооружениями в будущем. В то же время отслеживание дебатов о расстановке сил и различных видениях порядка безопасности, а также влияние, которое оказало на них полномасштабное вторжение России, может оказаться крайне важным для продолжения сдерживания в условиях исчезновения институциональных барьеров.

Примечания

- 1 Все мнения, высказанные в данной работе, и любые ошибки, которые она может содержать, принадлежат только автору. Автор благодарит Александра Грефа за обсуждения, которые привели к созданию этой статьи. Спасибо также рецензентам за их полезные комментарии. Наконец, большое спасибо Ассоциации по контролю над вооружениями за поддержку на начальных этапах работы над статьей.
- 2 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки, 1975. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf.
- 3 Alexander Graef, “Conventional Arms Control and Military Confidence-Building with Russia,” Russian Analytical Digest 260 (2020): 12–16.
- 4 ОБСЕ. Венский документ 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности, FSC.DOC/1/11. Вена, 30 ноября 2011. URL <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/86600.pdf>.
- 5 John Borawski, “Practical Steps for Building Confidence in Europe,” Arms Control Today 18, no. 2 (1988): 17–18.
- 6 Arms Control Association, “The Open Skies Treaty at a Glance,” December 2021. URL <https://www.armscontrol.org/factsheets/openskies>.

- 7 Wolfgang Richter, The Implications of the State of Conventional Arms Control for European Security, Deep Cuts Working Paper No. 12 (Hamburg: IFSH, 2018). URL: <https://deepcuts.org/publications/working-papers/the-implications-of-the-state-of-conventional-arms-control-for-european-security>; Jonathan Dean and Randall Watson Forsberg, “CFE and Beyond: The Future of Conventional Arms Control,” International Security 17, no. 1 (1992): 76–121.
- 8 ОБСЕ. Лиссабонский документ 1996 года, DOC.S/1/96. Лиссабон, 3 декабря 1996. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/4/39543.pdf>.
- 9 Lucien Kleijnan, “Conventional Arms Control in Europe: Decline, Disarray, and the Need for Reinvention,” Arms Control Today 46, no. 5 (2016): 22–25; Alexander Graef, “Beyond Stability: The Politics of Conventional Arms Control in Europe,” Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung 10, no. 2 (2021): 219–45; Wolfgang Richter, Return to Security Cooperation in Europe: The Stabilizing Role of Conventional Arms Control, Deep Cuts Working Paper No. 11 (Hamburg: IFSH, 2017). URL: <https://d-nb.info/1139518992/34>; Oleg Shakirov, “Conventional Arms Control in Europe: Old Problems, New Solutions,” Security Index: A Russian Journal on International Security 19, no. 3 (2013): 13–22.
- 10 Alexandra Bell and Anthony Wier, “Open Skies Treaty: A Quiet Legacy Under Threat,” Arms Control Today 49, no. 1 (2019): 13–19.
- 11 Arms Control Association, “The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty and the Adapted CFE Treaty at a Glance,” November 2023. URL: <https://www.armscontrol.org/factsheet/cfe>.
- 12 Gabriela Iveliz Rosa Hernández and Alexander Graef, “The CFE Treaty’s Demise and the OSCE: Time to Think Anew?,” Just Security, December 13, 2023. URL: <https://www.justsecurity.org/90612/the-cfe-treatys-demise-and-the-osce-time-to-think-anew>.
- 13 Захарова прокомментировала приостановку Беларусью действия ДОВСЕ в отношении Польши и Чехии. БЕЛТА, 10 октября 2023. URL: <https://www.belta.by/politics/view/zaharov-a-prokommertirovala-priostanovku-belarusju-dejstvija-dovse-v-otnoshenii-polshi-i-chehii-593009-2023/>.
- 14 Michael R. Gordon, “U.S., NATO to Suspend Participation in Landmark Cold War Arms Treaty,” Wall Street Journal, November 7, 2023. URL: <https://www.wsj.com/world/europe/u-s-nato-to-suspend-participation-in-landmark-cold-war-arms-treaty-ddc08089>.
- 15 Беседа с официальными лицами США, 9 ноября 2023 года, Вашингтон, округ Колумбия.
- 16 Gabriela Iveliz Rosa Hernández, “How Russia’s Retreat from the Vienna Document Information Exchange Undermines European Security,” Bulletin of the Atomic Scientists, March 24, 202. URL: <https://thebulletin.org/2023/03/how-russias-retreat-from-the-vienna-document-information-exchange-undermines-european-security/>.
- 17 Alexander Graef, “Getting Deterrence Right on NATO’s Eastern Flank,” Berlin Policy Journal (2020). URL: <https://berlinpolicyjournal.com/getting-deterrance-right-on-natos-eastern-flank/>; Dominik Jankowski, “With Russia, Transparency No Silver Bullet,” Berlin Policy Journal, (2019). URL: <https://berlinpolicyjournal.com/with-russia-transparency-no-silver-bullet/>.
- 18 Gabriela Iveliz Rosa Hernández, “Russia Reneges on Military Data Sharing Commitment,” Arms Control Today 53, no. 3 (2023). URL: <https://www.armscontrol.org/act/2023-04/news/russia-reneges-military-data-sharing-commitment>.
- 19 Gabriela Iveliz Rosa Hernández, “Russia Reneges on Military Data Sharing Commitment,” Arms Control Today 53, no. 3 (2023). URL: <https://www.armscontrol.org/act/2023-04/news/russia-reneges-military-data-sharing-commitment>.
- 20 US Mission to the OSCE, “Meeting Requested by Ukraine under Vienna Document Chapter III Regarding Unusual Russian Military Activity,” April 10, 2021. URL: <https://osce.usmission.gov/meeting-requested-by-ukraine-under-vienna-document-chapter-iii-regarding-unusual-russian-military-activity/>.

- 21 US Mission to the OSCE, “Meeting Requested by Ukraine under Vienna Document Chapter III Regarding Unusual Russian Military Activity,” April 10, 2021. URL: <https://osce.usmission.gov/meeting-requested-by-ukraine-under-vienna-document-chapter-iii-regarding-unusual-russian-military-activity/>.
- 22 Специалисты из Швейцарии проверят район в двух областях России в рамках Венского документа. ТАСС, 19 мая 2021. URL: <https://tass.ru/politika/11409115>.
- 23 Gabriela Iveliz Rosa Hernández, “Russia Refuses Annual Vienna Document Data Exchange,” Arms Control Today 53, no. 3 (2023). URL: <https://www.armscontrol.org/act/2023-03/news/russia-refuses-annual-vienna-document-data-exchange>.
- 24 Alexander Graef and Tim Thies, Lessons from the Past: Arms Control in Uncooperative Times (London: European Leadership Network, 2022). URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-brief/lessons-from-the-past-arms-control-in-uncooperative-times/>.
- 25 Военное учение Беларуси и России получило название «Союзная решимость-2022». БЕЛТА, 17 января 2002. URL: <https://www.belita.by/society/view/voennoe-uchenie-belarusi-i-rossii-poluchilo-nazvanie-sojuznaja-reshimost-2022-479783-2022>.
- 26 US Department of State, “Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments,” April 2023. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/04/13APR23-FINAL-2023-Treaty-Compliance-Report-UNCLASSIFIED-UNSOURCED.pdf>.
- 27 Sebastian Sprenger, “Ukraine Joins Baltic Nations in OSCE Query of Russian Troop Movements,” Defense News, February 11, 2022. URL: <https://www.defensenews.com/global/europe/2022/02/11/ukraine-joins-baltic-nations-in-osce-query-of-russian-troop-movements/>.
- 28 “Belarus Military Exercises OSCE Rules Clarification Requested for Monday,” ERR News, February 14, 2022. URL: <https://news.err.ee/1608499448/belarus-military-exercises-osce-rules-clarification-requested-for-monday>.
- 29 Заявление МИД России в связи с завершением процедуры выхода Российской Федерации из Договора об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ). 7 ноября 2023. URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1913546/.
- 30 Stephanie Liechtenstein, “Will Russia Kill the OSCE?,” Foreign Policy, November 29, 2022 // <https://foreignpolicy.com/2022/11/29/osce-russia-putin-armenia-azerbaijan/>.
- 31 Gabriela Iveliz Rosa Hernández, “Russia Reneges on Military Data Sharing Commitment,” Arms Control Today 53, no. 3 (2023). URL: <https://www.armscontrol.org/act/2023-04/news/russia-reneges-military-data-sharing-commitment>.
- 32 Беседа с официальными лицами США, 9 ноября 2023 года, Вашингтон, округ Колумбия.
- 33 Валерий Ревенко (@Revenka_Valery), «20 сентября на заседании ФСОБ ОБСЕ белорусская делегация подробно проинформировала другие государства об учениях ОДКБ “Бое-вое братство-2023”, которые пройдут 1–6 сентября на нашей территории, и о комплексных учениях Вооруженных Сил, основной этап которых начнется завтра». Twitter/X, 21 сентября 2023, 09:30. URL: https://twitter.com/Revenka_Valery/status/1704850644954394984.
- 34 Валерий Ревенко (@Revenka_Valery), «3 и 4 октября белорусские военнослужащие вместе с представителями других стран ОБСЕ посетят авиабазу и военный объект ВС Казахстана. Деятельность осуществляется в рамках Венского документа 2011 года», Twitter/X, 2 октября 2023, 08:11. URL: https://twitter.com/Revenka_Valery/status/1708816961881174465.
- 35 Новые подробности инцидента над Черным морем: в 2022 г. пилот Су-27 действительно пытался сбить самолет BBC Британии. BBC News, Русская служба, 14 сентября 2023. URL: <https://www.bbc.com/russian/articles/c9853rwev4wo>.
- 36 “Debris of Russian Missile Downed by Ukraine Lands in Moldovan Village,” Reuters, October 31, 2022. URL: <https://www.reuters.com/world/europe/russian-missile-downed-by-ukraine-lands-moldovan-village-interior-ministry-2022-10-31>.

- 37 Sarah Rainsford, “Ukraine War: Romania Reveals Russian Drone Parts Hit Its Territory,” BBC News, September 6, 2023. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-66727788>.
- 38 Был ли на самом деле инцидент столкновением, еще предстоит проверить. См.: John Vandiver, “Russian Jets Force down US Drone over the Black Sea,” Stars and Stripes, March 14, 2023. URL: <https://www.stripes.com/theaters/europe/2023-03-14/russia-eucom-drone-black-sea>.
- 39 Jake Epstein and John Haltiwanger, “White House Says Russian Pilot Who Ran into a US Drone and Broke It Was, at Best, ‘an Idiot,’” Business Insider, March 22, 2023. URL: <https://www.businessinsider.com/russian-pilot-crashed-us-drone-at-best-idiot-white-house-2023-3>.