

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 сопровождалось 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 всех три его аспекта: конфликт внутри Украины по поводу геополитической 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 вневсенсусной 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 «примера для будущего финансирования ОБСЕ» в целом²¹ могло бы создать для организации 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 донорами 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 финансировании проектов ОБСЕ не в последнюю очередь из-за политической деликатности 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, нанесенного 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 нарушения 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).

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 образовании	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 потенциальном 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 г.³⁷. 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 предоставление 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, финансированных 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 скептически 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, касающихся 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 немного 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 помощь 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, учитывающим 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 внутривластных, 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 правительственных 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_Ostrauskaite.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. Картсонаки (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, 2028. 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/odhr/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 медиапрофессионал (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://kiiis.com.ua/materials/pr/20231026_r/ARep-ort_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.