

## Содержание

Введение в ОБСЕ Insights 2020: ОБСЕ в кризисном режиме <i>Корнелиус Фризендорф</i>	7
ОБСЕ в Центральной Азии: обсуждение деятельности, связанной с полицейскими функциями <i>Корнелиус Фризендорф</i>	13
Борьба с антисемитизмом в Европе: готова ли ОБСЕ к вызову? <i>Раввин Эндрю Бейкер</i>	35
Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментарий ОБСЕ <i>Майкл Райт</i>	51
Инициативы Казахстана в области экономической и транспортной взаимосвязанности в рамках ОБСЕ: стимулирование торговли и сопротивление нормам <i>Себастьян Майер</i>	69
Развертывание вооруженных сил во время коронавирусного кризиса: соблюдение Кодекса поведения ОБСЕ? <i>Александр Ламберт, Филип Эйдус, Томас Шмидт</i>	83
Минская группа ОБСЕ: уроки прошлого и задачи на будущее <i>Филип Ремлер, Ричард Киракосян, Марина Лоренцини, Сергей Раствольцев</i>	99
Это не инструмент только для «хорошей погоды»: необходимость переосмыслить укрепление военного доверия в Европе <i>Бенджамин Шаллер</i>	117
Минский процесс: общественное восприятие и нарративы <i>Сесиль Дрюэ, Анна Хесс, Юлия Каплан, Валентина Череватенко</i>	131
Укрепление сотрудничества между ОБСЕ и Советом Европы <i>Франк Эверс, Андре Хертель, Маризетта Кёниг</i>	149



## Введение в ОБСЕ Insights 2020: ОБСЕ в кризисном режиме

*Корнелиус Фризендорф\**

Для цитирования этой публикации: Фризендорф К. Введение в ОБСЕ Insights 2020: ОБСЕ в кризисном режиме. – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748921264-00>

Это первый выпуск ОБСЕ Insights, новой серии публикаций Центра исследований ОБСЕ Института исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга. Как преемник Ежегодника ОБСЕ, издававшегося институтом с 1995 по 2019 год, в центре внимания ОБСЕ Insights находятся актуальные для организации темы во всех трех измерениях, включая регулирование конфликтов, права человека, управление сектором безопасности и его реформирование, контроль над вооружениями и меры по укреплению доверия и безопасности в военной сфере, охрану окружающей среды и экономическую взаимосвязанность. Мы также анализируем изменения в структуре ОБСЕ, интересы государств-участников и их политику в отношении организации.

ОБСЕ Insights представляет научно-прикладные статьи, подготовленные учеными, политическими аналитиками, а также сотрудниками ОБСЕ и профильных ведомств государств-участников. Делая результаты исследований более доступными для лиц, принимающих решения, и специалистов-практиков, а также предлагая практические рекомендации, данная серия публикаций способствует достижению цели ОБСЕ – обеспечения всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности.

Все статьи публикуются на английском, русском и немецком языках. Они доступны в режиме онлайн в течение всего года в открытом доступе в электронной библиотеке издательства «Номос» и на сайте Института исследований проблем мира и политики безопасности. Помимо этого в начале года все материалы публикуются в ежегодном печатном издании – тоже на английском, русском и немецком языках. Двойное слепое экспертное рецензирование и строгое редактирование гарантируют, что читатель получает достоверную актуальную информацию, изложенную небюрократическим языком.

Первый выпуск ОБСЕ Insights посвящен кризисам. В его подзаголовке – «Корона, война, кризис лидерства» – нашли отражение три кризиса, повлиявшие на ОБСЕ в 2020 году. Во-первых, глобальная коронавирусная пандемия сказалась на повседневной деятельности организации и заставила осуществлять ее в режиме онлайн.

---

\* Корнелиус Фризендорф, доктор наук, главный редактор ОБСЕ Insights Институт исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH) [friesendorf@ifsh.de](mailto:friesendorf@ifsh.de).

Корнелиус Фризендорф

Отсутствие личных контактов негативно сказалось на работе ОБСЕ, которая в значительной степени зависит от непосредственного общения дипломатов, часто – в неформальной обстановке. Во-вторых, конфликт между Арменией и Азербайджаном вновь перерос в полномасштабную войну, что коренным образом изменило расстановку сил вокруг оспариваемой территории Нагорного Карабаха. Тем временем война на востоке Украины продолжала убивать и калечить. В-третьих, в ходе самого, пожалуй, драматичного институционального кризиса в истории ОБСЕ четыре руководящих поста – в Секретариате, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Верховного комиссара по делам национальных меньшинств и Представителя по вопросам свободы средств массовой информации – оставались вакантными в течение нескольких месяцев после того, как несколько государств-участников отказались поддержать продление мандатов занимавших эти посты лиц, руководствуясь своекорыстными интересами, опасениями подвергнуться критике со стороны институтов ОБСЕ или вследствие просчета.

В материалах, представленных для издания в ОБСЕ Insights в 2020 году, анализируются различные виды кризисов. В первой группе статей рассматриваются трудности перевода принятых в рамках ОБСЕ обязательств в плоскость практических действий и неудачи в использовании существующих инструментов ОБСЕ.

В своей первой статье я рассматриваю проблемы, связанные с деятельностью ОБСЕ, направленной на укрепление демократических основ полицейской деятельности в Центральной Азии. Власти стран региона заинтересованы в получении технического содействия в сфере правоохранительной деятельности и поощряют или проявляют терпимость по отношению к деятельности, направленной на развитие местных инициатив по укреплению гуманитарной безопасности. Однако критический надзор за деятельностью полиции (в частности, со стороны гражданского общества) встречает неизменное сопротивление со стороны центральноазиатских властей (и со стороны России), поскольку либеральные модели управления сектором безопасности и его реформирования угрожают системе политического клиентелизма в регионе. Приспособление присутствия ОБСЕ на местах к приоритетам принимающих государств соответствует принятому в ОБСЕ принципу приоритета национальной ответственности, однако рискует усилить авторитаризм.

Эндрю Бейкер обсуждает еще одну область, в которой выполнение принятых в рамках ОБСЕ обязательств оказалось сопряжено с проблемами: борьбу с антисемитизмом. Бейкер документально подтверждает неодинаковый уровень защиты, которую государства предоставляют еврейским общинам в регионе ОБСЕ, несмотря на высокий риск, с которым эти общины сталкиваются. Бейкер указывает на неоднозначную историю принятия и реализации ОБСЕ всеобъемлющего определения антисемитизма и показывает, как принцип консенсуса и кадровые изменения в ОБСЕ поставили под угрозу способность организации предпринимать быстрые и решительные меры против антисемитизма.

Майкл Райт показывает, что у ОБСЕ есть широкий набор инструментов для регулирования конфликтов, жизненно важных как для предотвращения и урегулирования вооруженных конфликтов, так и для поддержки государств и обществ после окончания военных действий. Однако ОБСЕ столкнулась с проблемами в использовании этих инструментов в полном объеме – не в последнюю очередь из-за нехватки финансирования и отсутствия интереса со стороны государств-участников. Выводы Райта свидетельствуют о том, что даже небольшие дополнительные инвестиции, такие как увеличение численности персонала в ситуационном-коммуникационном центре Центра по предотвращению конфликтов, могли бы изменить ситуацию в критически важных областях, таких как раннее предупреждение.

Анализ инициатив Казахстана по размещению в стране Центра ОБСЕ по вопросам взаимосвязанности, проведенный Себастьяном Майером, показывает, как государства все чаще оспаривают принятые в рамках ОБСЕ обязательства, в частности, в третьем, человеческом измерении. Предлагаемый Казахстаном выборочный подход ставит вопросы о будущем человеческого измерения и, соответственно, концепции всеобъемлющей безопасности и ОБСЕ в целом. Требования Казахстана свидетельствуют о сдвигах в расстановке сил в регионе ОБСЕ, в результате которых государства-участники больше не довольствуются заимствованием чужих норм, а телеологические модели демократизации не работают.

В 5-м, 6-м и 9-м материалах также определены вызовы, с которыми сталкиваются выполнение принятых в рамках ОБСЕ обязательств и государства-участники, не в полной мере использующие потенциал организации. Александр Ламберт, Филип Эйдус и Томас Шмидт анализируют использование вооруженных сил внутри страны в регионе ОБСЕ в рамках усилий по борьбе с коронавирусной пандемией. В качестве эталона для оценки адекватности функций и задач, которые в период кризиса возлагались на вооруженные силы, они используют Кодекс поведения ОБСЕ 1994 года, касающийся военно-политических аспектов безопасности. Несмотря на то, что государства в целом соблюдают положения Кодекса, авторы указывают на проблемы, в частности, соответствия той или иной военной деятельности принципам необходимости, соразмерности и недискриминации.

Война между Арменией и Азербайджаном из-за Нагорного Карабаха осенью 2020 года, анализируемая Филипом Ремлером, Ричардом Кираксяном, Мариной Лоренцини и Сергеем Растольцевым, привела к нарушению центрального принципа ОБСЕ – неприменения силы для разрешения споров. Авторы показывают, что и до, и во время войны Минская группа ОБСЕ – основной международный переговорный формат для достижения мирного урегулирования карабахского конфликта – была отеснена на второй план.

Франк Эверс, Андре Хертель и Мариэтта Кёниг рассматривают сотрудничество между ОБСЕ и Советом Европы. Совпадение и взаимное дополнение функций этих организаций, а также тот факт, что на их деятельности сказывается тот кризис, в котором оказались форумы многостороннего сотрудничества, делают ОБСЕ и Совет

Корнелиус Фризендорф

Европы естественными партнерами. Однако встречи высокого уровня проводятся редко и приобрели ритуальный характер, а присутствия двух организаций на местах не сотрудничают друг с другом на систематической основе.

Другая группа материалов ОБСЕ Insights за 2020 год раскрывает, как противоположные позиции государств-участников сводят на нет усилия по укреплению доверия и мирному урегулированию конфликтов. Филип Ремлер и его соавторы утверждают, что в ходе переговоров сопредседатели Минской группы не смогли добиться прекращения военных действий из-за непримиримости позиций Армении и Азербайджана, руководители которых так долго выдвигали максималистские требования, что общество в обеих странах не было готово принять компромисс.

Бенджамин Шаллер показывает, что на рабочем уровне подразделения различных государств, занимающиеся вопросами контроля над вооружениями, продолжают эффективно осуществлять меры укрепления доверия и безопасности. Однако этих позитивных транснациональных отношений недостаточно для укрепления доверия между Россией и государствами Запада на политическом уровне.

Сосредоточив внимание на общественном мнении о войне на востоке Украины, Сесиль Дрюэ, Анна Хесс, Юлия Каплан и Валентина Череватенко представляют результаты эмпирических исследований, отрезвляющие тех, кто считает, что даже если политические лидеры стремятся к войне, общества стремятся к миру. Их исследование показывает, что позиции респондентов в Украине и России относительно Минского процесса и по ключевым вопросам о том, как восстанавливать украинскую государственность на неподконтрольных правительству территориях и должно ли это быть сделано, во многом идентичны официальным позициям противостоящих сторон.

Конечно, есть и надежда среди уныния. ОБСЕ никогда не была клубом государств-единомышленников. Те, кто считает 2020 год худшим в истории организации, игнорируют то обстоятельство, что после принятия парижской Хартии 1990 года ОБСЕ пережила немало бурных периодов. Фактически ОБСЕ как организация в 2020 году продемонстрировала устойчивость, и хотя принятые в ее рамках обязательства часто нарушаются, они остаются необходимым фактором, регулирующим действия властей внутри государств и в отношениях между ними. Все авторы настоящего сборника подчеркивают возможности для более устойчивой и беспристрастной деятельности ОБСЕ.

Что касается Центральной Азии, я полагаю, что деятельность ОБСЕ может принести местному населению конкретную пользу, даже если она не изменит характер власти. В статьях Бейкера и Райта дальнейшая политическая поддержка и выделение необходимых ресурсов определены как ключевые условия для улучшения соблюдения обязательств ОБСЕ (Бейкер) и способности ОБСЕ регулировать конфликты (Райт). Эверс и его соавторы формулируют практические рекомендации по налаживанию более тесных отношений между ОБСЕ и Советом Европы, в том числе путем создания пространства для неформального взаимодействия между их предста-

вителями высокого уровня. Применительно к Карабаху Ремлер и его соавторы утверждают, что Минская группа могла бы содействовать согласованию мер укрепления доверия и безопасности, переговорам по будущему статусу спорной территории и подготовке регионального соглашения о мире. Шаллер рекомендует в будущем уделять больше внимания многосторонним формам проверки и укреплению доверия (среди прочих мер) на политико-стратегическом уровне. Опираясь на теорию переговоров, Дрюэ и ее соавторы предлагают вместо сопоставления противоположных позиций проанализировать лежащие в их основе интересы. Они обращают внимание на совпадающие интересы, которые могут составить основу для достижения долгосрочного и мирного решения проблемы насилия в Донбассе.

Встреча Совета министров 2020 года продемонстрировала, что государства—участники ОБСЕ заинтересованы в сохранении ОБСЕ. Они приняли решения по вопросам, по которым сформировался относительный консенсус, таким как борьба с организованной преступностью, и даже подтвердили неизменную актуальность норм и обязательств в области прав человека, приняв решение о недопущении и искоренении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Особенно важно, что они договорились о назначениях на четыре высшие должности в Секретариате и институтах ОБСЕ. В то же время интерпретирующие заявления, сделанные прежде всего Соединенными Штатами и Россией, свидетельствуют о том, что влиятельные государства-участники придерживаются очень разных взглядов на полномочия и политические приоритеты структур и институтов ОБСЕ.

Я благодарен многим друзьям и коллегам, которые сделали возможным создание ОБСЕ Insights в сложных условиях 2020 года. Авторы потратили немало времени на подготовку текстов и их доработку, пройдя порой через несколько раундов рецензирования. Внешние рецензенты быстро откликнулись на наши предложения прокомментировать тексты и в своих критериях оценки ориентировались на ожидания наших читателей. Большое спасибо также команде ОБСЕ Insights: Кэролин Бенсон, Урсуле Фрёзе, Альоне Шестопаловой, Кэролайн Тейлор, а также нашим переводчикам и редакторам русской и немецкой версий. Эту команду поддерживали другие коллеги по Институту исследований проблем мира и политики безопасности, в особенности – Франк Эверс, Бритта Фиш, Александра Хармс, Соня Обьяртель и Барбара Ренне. Ева Ланг и Мартин Райхингер из издательства «Номос» не жаловались, когда мы вносили правки в корректуру, и учитывали наше желание как можно скорее увидеть статьи в интернете. Федеральное министерство иностранных дел Германии предоставило щедрое финансирование, а также идеи и контакты. Особенно благодарим Урзель Шлихтинг, которая в конце 2020 года вышла на пенсию и покинула Институт исследований проблем мира и политики безопасности. На протяжении более чем двадцати лет она следила за тем, чтобы Ежегодник ОБСЕ оставался важным форумом для обсуждения деятельности организации. ОБСЕ Insights будет строить свою работу на этом прочном фундаменте.



## ОБСЕ в Центральной Азии: обсуждение деятельности, связанной с полицейскими функциями

Корнелиус Фризендорф\*

### Аннотация

Настоящая статья призывает к обсуждению результатов деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими функциями, в Центральной Азии. Опираясь на типологию международного содействия полицейской деятельности, в ней поставлены три вопроса, которые заслуживают более пристального внимания государств-участников и гражданского общества: Может ли ОБСЕ укрепить демократические основы полицейской деятельности в Центральной Азии? В какой степени ОБСЕ может способствовать улучшению гуманитарной безопасности? С какими ограничениями и рисками связана деятельность по поддержке правоохранительных органов? Предварительные данные свидетельствуют о том, что ОБСЕ сталкивается со значительными трудностями при претворении в жизнь своей приверженности демократическим основам полицейской деятельности в Центральной Азии, в основном из-за сопротивления властей центральноазиатских государств. Однако существуют и другие важные факторы, препятствующие стратегическому планированию такой деятельности, включая поддержку правоохранительных органов со стороны других международных акторов, а также институциональные особенности ОБСЕ, в частности, короткие бюджетные циклы. В настоящей статье рассматривается, как государства-участники, заинтересованные в деятельности ОБСЕ по оказанию содействия укреплению демократических основ полицейской деятельности, могут использовать существующие возможности для преодоления существующих ограничений и уменьшения рисков.

### Ключевые слова

ОБСЕ, Центральная Азия, деятельность, связанная с полицейскими функциями, демократическое управление, права человека

Для цитирования этой публикации: Фризендорф К. ОБСЕ в Центральной Азии: Обсуждение деятельности, связанной с полицейскими функциями // ОБСЕ Insights 1. – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748921264-01>

---

\* Корнелиус Фризендорф, доктор наук, Центр исследований ОБСЕ (CORE) Института исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH), Германия, [Friesendorf@ifsh.de](mailto:Friesendorf@ifsh.de)

## Введение<sup>1</sup>

ОБСЕ привержена демократическим основам полицейской деятельности и уже два десятилетия занимается вопросами, связанными с полицейскими функциями. Работа полиции в условиях демократии требует подотчетности и надзора: полиция должна быть подотчетна закону, но не правительству, а независимые органы, такие как парламент и средства массовой информации, должны иметь возможность внимательно следить за ее деятельностью. Демократический подход к полицейской деятельности также требует, чтобы полиция защищала права человека и реагировала на то, что беспокоит население<sup>2</sup>.

Однако на практике ОБСЕ становится все труднее укреплять подотчетность полиции. Незадолго до ухода с поста генерального секретаря ОБСЕ в июле 2020 года Томас Греммингер заявил, что он «обеспокоен ограничением прав человека и инициатив по привлечению полиции к ответственности»<sup>3</sup>. В Центральной Азии ОБСЕ столкнулась с одними из самых серьезных из стоящих перед ней проблем: правительства стран региона обращаются за содействием деятельности их правоохранительных структур и приветствуют инициативы, направленные на повышение ориентированности полиции на оказание услуг, но не очень-то стремятся к закреплению демократических основ полицейской деятельности.

Настоящая статья призывает к обсуждению вопроса о содействии, которое ОБСЕ оказывает полиции центральноазиатских государств. В первом разделе представлен обзор деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими функциями. Во втором рассмотрены практика работы и структуры полиции в Центральной Азии. На этой основе ставятся следующие вопросы:

- Может ли ОБСЕ содействовать утверждению демократических основ полицейской деятельности в Центральной Азии?
- Может ли ОБСЕ оказать государствам содействие в выполнении ими их обязательств в области человеческого измерения?
- В чем заключаются ограничения и риски, связанные с деятельностью по оказанию содействия правоохранительным органам?

Проведенный анализ выявил многочисленные препятствия на пути утверждения демократических основ полицейской деятельности, управления и реформирования сектора безопасности в целом. Важнее всего то, что персонализация власти в Центральной Азии противоречит либеральным демократическим нормам. К числу других препятствий относятся российская оппозиция демократизации, китайские и западные программы «обучения и оснащения», а также скудные ресурсы ОБСЕ и короткие циклы планирования. Эти факторы ограничивают возможности ОБСЕ по реализации ее комплексной повестки дня в области безопасности и делают иностранную поддержку правоохранительной деятельности рискованной для местного населения.

В заключительном разделе содержатся соображения о том, какие возможности «либеральные» государства-участники могли бы использовать для преодоления существующих ограничений и уменьшения рисков, с которыми приходится считаться при осуществлении в Центральной Азии деятельности, связанной с полицейскими функциями. Эти государства должны стимулировать обсуждение вопросов полицейской деятельности, активно поддерживать демократические основы полицейской деятельности и гражданское общество, а также институты, структуры и присутствие ОБСЕ на местах, ограничивая при этом участие ОБСЕ в собственно правоохранительной деятельности. Более того, ОБСЕ следует более строго оценивать свою деятельность.

### **ОБСЕ и международное содействие полицейской деятельности**

ОБСЕ — пионер демократической полицейской деятельности. Ее «Руководство по демократическим основам полицейской деятельности» 2008 года стало справочным документом для программ реформирования полиции во всем мире<sup>4</sup>. Многие другие документы также отражают приверженность ОБСЕ данной задаче<sup>5</sup>. В принятом в 2012 г. ключевом решении организации говорится, что деятельность, связанная с полицейскими функциями, должна руководствоваться «нормами, принципами и стандартами, определенными в документах Организации Объединенных Наций и ОБСЕ, таких, как Устав Организации Объединенных Наций, соответствующие конвенции ООН о деятельности, связанной с полицейскими функциями, хельсинкский Заключительный акт, Копенгагенский документ и различные решения ОБСЕ о деятельности, связанной с полицейскими функциями. В этих документах подчеркивается, в частности, значение верховенства права, уважения прав человека и основных свобод, включая гендерные вопросы и вопросы, касающиеся меньшинств; партнерства полиции и населения; эффективных и подотчетных систем уголовного правосудия»<sup>6</sup>.

Полицейская деятельность в первую очередь связана с первым (военно-политическим) измерением ОБСЕ. Однако она также имеет отношение ко второму (например, усилия по борьбе с коррупцией) и третьему (полицейская деятельность, основанная на соблюдении прав человека) измерению. В то время как Постоянный совет представляет собой основной директивный орган, непосредственная деятельность осуществляется исполнительными структурами ОБСЕ: тематическими подразделениями секретариата, в частности, отделом по стратегическим вопросам полицейской деятельности и отделом безопасности границ и пограничного режима, полевыми присутствиями, а также институтами ОБСЕ. Что касается последних, то Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) содействует осуществлению полицейской деятельности в соответствии со стандартами в области прав человека, в то время как Верховный комиссар по делам национальных меньшинств

Корнелиус Фризендорф

(ВКНМ) содействует работе многонациональной полиции, а представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации – свободному освещению вопросов безопасности.

Первая волна деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими функциями, была сосредоточена на Балканах. Там с начала 2000-х годов ОБСЕ внесла значительный вклад в демократизацию полиции, пользуясь такими факторами как широкие мандаты, стремление государств-участников вступить в ЕС и их благожелательное отношение к продвижению демократии<sup>7</sup>. В других регионах ОБСЕ условия были не столь благоприятны.

### **Виды международного содействия полицейской деятельности**

ОБСЕ подразделяет свою деятельность, связанную с полицейскими функциями, на два основных направления: «общие вопросы развития и реформирования полиции» и «угрозы, создаваемые преступной деятельностью»<sup>8</sup>. Но эти понятия не позволяют провести различие между разными целями оказания содействия полицейской деятельности. В настоящей статье предлагается альтернативная типология, в соответствии с которой можно провести различие между деятельностью, направленной на:

- утверждение демократических основ полицейской деятельности (вид 1);
- улучшение защиты прав человека со стороны полиции (вид 2);
- совершенствование правоприменительной деятельности (вид 3).

Эти виды деятельности отличаются друг от друга с точки зрения их вклада в надзор за деятельностью полиции со стороны независимых институтов, таких как парламент и гражданское общество, что важно, так как внутренний надзор, осуществляемый начальниками полиции и исполнительной властью, зачастую недостаточен для решения проблемы неправомерных действий сотрудников полиции. На укрепление независимого надзора направлен первый вид деятельности, во втором виде деятельности решение этой задачи занимает менее заметное место, а третий вид деятельности вряд ли играет в ее решении какую-то роль.

Международные акторы могут содействовать *утверждению демократических основ полицейской деятельности*, поддерживая изменения в правовых основах полицейской деятельности, например, оказывая национальным законодателям содействие в подготовке законопроектов, наделяющих парламент более широкими полномочиями. Международные акторы могут преследовать менее амбициозные цели, к примеру, обучая парламентариев тому, как они могут использовать свои депутатские полномочия или сосредоточить внимание на гражданском обществе, например, обучая журналистов. Внешнее содействие реформам может также предусматривать создание площадок, на которых представители государства и гражданского общества могли бы обсуждать вопросы реформирования полицейской деятельности.

Международные акторы могут улучшить *защиту безопасности человека со стороны полиции*, содействуя сокращению масштабов насилия и коррупции в полиции и повышая тем самым уровень защиты *от* полиции, например, путем проведения учебных мероприятий, направленных на борьбу с пытками. Такая деятельность также предполагала бы усиление защиты со стороны полиции, в частности, совершенствование мер реагирования полиции на такие проблемы, как насилие в семье или торговля людьми. Деятельность второго вида предполагает прагматическое сотрудничество с полицией и поддержку взаимодействия между полицией и населением, в частности, в рамках концепции полицейской деятельности в общинах. Хотя работа с общинной полицией может предполагать надзор – например, наблюдение за тем, как полиция рассматривает жалобы населения, – он играет меньшую роль, чем в первом виде деятельности.

Международные субъекты могут содействовать *совершенствованию правоприменительной деятельности* посредством подготовки кадров и оказания материального содействия, направленного на укрепление технической оснащенности государственных структур в таких областях, как уголовное расследование или пограничный контроль. Утверждение демократических основ полицейской деятельности не занимает видного места в третьем виде деятельности, которая также, как правило, связана с международным взаимодействием полицейских структур, а не с взаимодействием государства и общества. Но общество может извлечь выгоду из того, что укрепление государства приводит к более эффективной защите от преступной деятельности и насилия.

У всех трех видов международного содействия есть и свои достоинства, и ограничения. Они также связаны с рядом и рисков. Плюсы и минусы конкретных подходов в значительной степени зависят от местного контекста, в котором они применяются. Особые проблемы в этом отношении возникают в Центральной Азии.

## Полицейская деятельность в Центральной Азии

Демократические основы полицейской деятельности сами по себе являются предметом разногласий, поскольку такие основополагающие принципы, как подотчетность, нуждаются в интерпретации и по-разному применяются на практике даже в либеральных демократиях. Более того, неправомерные действия полиции – проблема во всем регионе ОБСЕ (как показали, например, акции протеста *Black Lives Matter* летом 2020 года). Тем не менее демократический подход к полицейской деятельности более вероятен в более демократических государствах.

Государства Центральной Азии в индексах прав человека и демократии занимают низкие позиции. «Фридом хаус», измеряя «глобальные показатели свободы» с точки зрения политических прав и гражданских свобод, относит Туркменистан, Таджикистан и Узбекистан к «несвободным» государствам, фактически относя их к

числу наименее свободных государств мира. Казахстан также считается «несвободным», а Кыргызстан – «частично свободным» государством<sup>9</sup>. Независимо от спорных методологических проблем и нормативных предположений, лежащих в основе таких рейтингов, они помогают понять недемократическую сущность полицейской деятельности в Центральной Азии, что было широко задокументировано международными, неправительственными организациями и СМИ<sup>10</sup>.

Неправомерные действия полиции имеют различные причины, в том числе институциональные стимулы, определяющие поведение сотрудников полиции. Сохраняются некоторые практики, унаследованные с советских времен, такие как давление на полицию с требованием соблюдения нереалистичных квот на раскрытие преступлений, ведущим к применению к подозреваемым насилия с целью принудить их дать признательные показания и таким образом выполнить соответствующие показатели. Низкая заработная плата, нехватка оборудования и недоброжелательное отношение к семьям рядового состава полиции также стимулируют неправомерное поведение сотрудников полиции<sup>11</sup>. Определенную роль играет и политическое давление: власти используют полицию как инструмент для борьбы с политической оппозицией. Там, где политические лидеры предоставляют полиции определенную свободу действий для извлечения незаконной ренты в обмен на политическую лояльность, возникают коррупционные пирамиды, заставляющие рядовых сотрудников полиции делиться этой рентой с начальством.

Проблему представляет также дублирование полномочий силовых структур, о чем свидетельствует увеличение числа специальных подразделений. В Кыргызстане специальные подразделения имеются в министерстве внутренних дел, а также в службе безопасности, национальной гвардии и пограничной службе<sup>12</sup>. В Узбекистане национальная гвардия выполняет функции и поддержания общественного порядка, и борьбы с терроризмом.<sup>13</sup>

В этой системе внешний надзор за полицией слаб. Даже если формальные структуры существуют, их практическая роль часто сводится на нет неформальными нормами, предоставляющими привилегии президентским администрациям, советам национальной безопасности и правоохранительным органам. В результате в последние годы центральноазиатские парламентарии не были склонны бросать вызов исполнительной власти. В Кыргызстане надзор со стороны Жогорку Кенеша (парламента) был «несистемным, неполным и непоследовательным, в то время как парламентский надзор за органами безопасности и правоохранительными органами был еще более ограничен и эпизодичен»<sup>14</sup>. Депутаты сосредоточили свое внимание на неправомерных действиях полиции в нижнем звене, а не на систематическом улучшении ее работы, например, путем усиления надзора за исполнением принятых законодательных актов<sup>15</sup>. Сообщалось, что парламент Узбекистана не обращался в полицию с системными запросами с требованием предоставить документы не в последнюю очередь из-за отсутствия в нем оппозиционных партий, а правозащитники сталкивались с трудностями при взаимодействии с депутатами<sup>16</sup>. Таджикский пар-

ламент во многом просто штамповал решения, принятые исполнительной властью, а члены парламента не проявляли особого желания обсуждать случаи насилия со стороны полиции, возможно, потому, что многие из них тоже были связаны с силами безопасности<sup>17</sup>.

Надзор со стороны институтов омбудсменов также ограничен. Офис омбудсмена Кыргызстана обладал значительными полномочиями и ресурсами и расследовал большое количество жалоб. Но были сомнения в независимости омбудсмена, не в последнюю очередь из-за его прежней карьеры в спецслужбах, и наблюдатели утверждали, что парламент часто игнорирует его рекомендации<sup>18</sup>. Кроме того, по словам критиков, узбекские и таджикские омбудсмены не проводили должных расследований по жалобам на действия властей, а в Таджикистане вообще отрицали нарушения прав человека<sup>19</sup>.

Эти условия создают не только возможности, но и ограничения и риски для деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими функциями. В следующих разделах изложены три вопроса, требующие обсуждения.

### **Может ли ОБСЕ содействовать утверждению демократических основ полицейской деятельности в Центральной Азии?**

Поддержка демократических основ полицейской деятельности предполагает изменение характера взаимодействия институтов государства друг с другом и с обществом. Это – наиболее амбициозный вид деятельности, связанной с полицейскими функциями. В силу своей амбициозности она может оказаться слишком сложной задачей для ОБСЕ в Центральной Азии. Фактически существует мало свидетельств систематической поддержки ОБСЕ демократических основ полицейской деятельности в Центральной Азии.

В 2016 г. правительство Кыргызстана прекратило реализацию Инициативы ОБСЕ по обеспечению безопасности на уровне сообществ. Эта инициатива с участием международных полицейских советников была направлена на укрепление доверия между полицией и населением, а также между этническими киргизами и узбекскими общинами на юге страны после вспышки межэтнического насилия в 2010 году. На начальном этапе эта инициатива также оказывала крайне важную поддержку реформе полиции, содействуя проведению дискуссий между властями и экспертами по реформированию полиции из гражданского общества<sup>20</sup>.

Последующие мероприятия были менее амбициозными. Программный офис в Бишкеке продолжал оказывать содействие в проведении обсуждений в общественных советах, но это привело к тому, что требования к МВД оказались довольно умеренными. Показательно, что основным партнером Программного офиса по обсуждению вопросов надзора было именно это министерство, причем офис заявил, что он «поддерживает МВД в продвижении парламентского и общественного надзора»

Корнелиус Фризендорф

за реформой правоохранительных органов<sup>21</sup>. Офис также обсуждал вопросы управления сектором безопасности и его реформирования с академиями государственного управления центральноазиатских государств. Но некоторые киргизские эксперты в области охраны правопорядка считают, что ОБСЕ слишком близка к правительству, недостаточно взаимодействует с критикующими правительство группами и что реформа правоохранительных органов носит поверхностный характер<sup>22</sup>.

В Узбекистане президент Шавкат Мирзиёев стремился повысить роль парламента, в частности, в том, что касается бюджетного надзора<sup>23</sup>. Это расширило возможности для деятельности БДИПЧ и Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане, который помимо прочих инициатив выступил соорганизатором в Узбекистане конференции на тему «Демократизация законодательства и правоприменительной практики»<sup>24</sup>. Однако просьбы об оказании полиции технического содействия, обращенные как к ОБСЕ, так и к другим международным организациям, перевешивали просьбы об оказании содействия по вопросам надзора<sup>25</sup>.

## Понимание ограниченности возможностей ОБСЕ

Способность ОБСЕ поддерживать демократическую полицейскую деятельность определяется предпочтениями правительств государств—участников ОБСЕ. Несмотря на то, что ОБСЕ представляет собой нечто большее, чем межправительственный форум или инструмент государств, это – организация, основанная на консенсусе, а утверждение демократических основ полицейской деятельности, как правило, не отвечает интересам властей стран Центральной Азии.

Спротивление демократическому управлению полицией связано с внутренней политической логикой. Генри Хейл раскрывает доминирующую роль в постсоветских режимах «политики патронажа», основанной на системе личных связей, в центре которой, как правило, находятся президенты, обладающие в силу сложившегося понимания правом «казнить и миловать»<sup>26</sup>. Члены доминирующих групп занимают официальные посты, но существующая система связей распространяется и на негосударственные секторы, ставя под вопрос разграничение между государством и обществом, на котором основывается концепция демократического управления и реформирования сектора безопасности. Надзор со стороны государственных институтов, таких как парламент, как правило, неэффективен, поскольку элиты не бросают вызов патронам до тех пор, пока считают их сильными. Неформальные нормы, сформировавшиеся на основе личных связей, важнее убеждений и абстрактных принципов. Для основанных на принципах патронажа систем характерны высокий уровень коррупции и низкий — верховенства права. Политические процессы и даже насильственное свержение правительств здесь не следует путать с демократизацией. Напротив, такие процессы означают, что меняющиеся ожидания элиты приводят к власти новые группы, опирающиеся на свои личные связи. По мнению Хейла,

международным акторам не хватает рычагов воздействия и связей для изменения основанной на принципах патронажа политики на постсоветском пространстве<sup>27</sup>.

Для либералов это – пессимистический взгляд на перспективы укрепления демократических основ полицейской деятельности. Западные правительства могут попытаться определить направления деятельности по утверждению демократических основ и выделить на эти цели внебюджетное финансирование, не требующее консенсуса всех государств-участников. Тем не менее им придется столкнуться с серьезными препятствиями. Переход к эффективному контролю над исполнительной властью и ее институтами создаст проблему для доминирующих во власти групп. Более того, внедрение демократических основ полицейской деятельности потребовало бы укрепления официальных, а не неформальных норм, а это в лучшем случае – медленный, постепенный процесс.

Еще в 2005 году в одной из оценок говорилось, что «климат для реформирования сектора безопасности в Центральной Азии неблагоприятен вследствие как глобальной «войны с террором», так и характера преобладающих в регионе политических режимов. Слабые законодательные и судебные органы, выхолощенные СМИ и низкий уровень активности гражданского общества лишь усилили консервативность центральноазиатских режимов»<sup>28</sup>. Пятнадцать лет спустя риторических заявлений о приверженности реформам стало еще больше. Тем не менее в управлении полицией не удалось добиться больших успехов, что подтверждает справедливость вывода о жизнестойкости системы, основанной на патронаже.

### **Контроль за деятельностью ОБСЕ**

У центральноазиатских государств есть различные способы предотвращения деятельности ОБСЕ, в которой они не заинтересованы. Прежде всего, они как члены организации с равными правами не только принимают у себя полевые присутствия, но и принимают решения о них и контролируют формулировки их мандатов.

Мандаты становятся все более ограниченными, что проявляется в изменениях и модификациях, которые приводят в том числе к изменению названий: Центр ОБСЕ в Астане в 2015 году стал офисом программ в Астане. В 2006 году Центр ОБСЕ в Узбекистане был преобразован в бюро координатора проектов ОБСЕ. Центр ОБСЕ в Бишкеке в 2016 году был преобразован в программный офис ОБСЕ, а офис в Оше был закрыт. В 2017 году бюро ОБСЕ в Душанбе было заменено программным офисом. В Туркменистане все еще действует Центр ОБСЕ в Ашгабате, но его полномочия ограничены.

В Центральной Азии власти контролируют не только принятие политических решений, но и их реализацию. Они требуют согласовывать с ними осуществляемую деятельность, часто вплоть до уровня конкретных проектов. Они делают интерпретирующие заявления, которые вынуждают исполнительные структуры ОБСЕ осу-

ществлять только такую деятельность, которая непосредственно предусмотрена в мандатах, что значительно ограничивает автономию исполнителей. С интерпретирующими заявлениями выступает и Россия<sup>29</sup>.

Косвенно на деятельности сказываются и предпочтения властей: исполнительные структуры ОБСЕ не хотят рисковать. Международные сотрудники в штаб-квартире и на местах предвидят, какую деятельность не одобряют власти государств Центральной Азии, и грешат чрезмерной осторожностью. На местный персонал полевых присутствий не распространяются правила, устанавливающие максимальные сроки найма. Однако у него еще больше причин для осторожности, чем у международного персонала. Правовая защита со стороны ОБСЕ, в том числе освобождение от налогов, – постоянный камень преткновения на переговорах по меморандумам о взаимопонимании с принимающими государствами. Слабый правовой статус ОБСЕ затрудняет выполнение организацией ее обязанности проявлять заботу о сотрудниках<sup>30</sup>. У местного персонала также мало шансов продвинуться по служебной лестнице в рамках ОБСЕ (это – «не кадровая организация»). Местные сотрудники следят за вакансиями на рынке труда, в том числе на государственной службе, и это не мотивирует их отстаивать политически рискованные инициативы в области управления.

Еще одно институциональное препятствие на пути достижения долгосрочных целей, таких как повышение эффективности управления, связано с финансированием. Бюджетный цикл ОБСЕ, как правило, составляет один год, и значительная доля средств зависит от финансирования внебюджетных проектов, поступающего в течение года. Это препятствует стратегическому планированию и достижению амбициозных целей, таких как демократическое управление. Опубликованная в 2013 году оценка деятельности ОБСЕ в области управления и реформирования сектора безопасности по-прежнему достаточно точно описывает деятельность ОБСЕ, связанную с полицейскими функциями, в Центральной Азии:

«Проекты зачастую носят разовый характер, основываются на запросах государств-участников и наличии специалистов, которых можно привлечь в короткие сроки; их структура определяется приоритетами отдельных государств, выделяющих внебюджетное финансирование и прикомандированный персонал. В результате проекты зачастую не становятся звеном в “цепочке” мероприятий, преследующих достижение более широкой цели, что значительно снижает эффект от их реализации»<sup>31</sup>.

Разумеется, полевые присутствия можно планировать на несколько лет вперед. Однако неопределенность в отношении продления мандата, риск того, что принимающие государства больше не дадут согласие на реализацию даже тех программ, которые были включены в меморандумы о взаимопонимании, и возможный дефицит финансирования создают неопределенность. Поэтому с бюрократической точки зрения планирование деятельности возможно только на краткосрочную перспективу.

Если у исполнительных структур ОБСЕ мало возможностей для маневра в продвижении демократических основ полицейской деятельности в Центральной Азии, то как насчет усилий по улучшению обеспечения гуманитарной безопасности со стороны полиции?

### **Может ли ОБСЕ содействовать обеспечению гуманитарной безопасности в Центральной Азии?**

Гуманитарная безопасность — свобода людей от страха и нужды — относится в первую очередь к человеческому измерению ОБСЕ. Деятельность второго вида, направленная на борьбу с торговлей людьми, гендерным насилием и реформирование пенитенциарной системы, в меньшей мере, чем демократическое управление, затрагивает ключевые вопросы государственности. По этой причине авторитарные государства, видящие в ней возможность повысить свою легитимность, относятся к ней терпимо или даже стремятся к сотрудничеству. Более того, эту деятельность можно гибко адаптировать к местным условиям, что согласуется с общим настроением против тиражирования типовых решений — подхода, свойственного специалистам, занимающимся поросами управления и реформирования сектора безопасности. Деятельность второго вида, к примеру, такая как оказание содействия в формировании общинной полиции, как правило, носит инклюзивный характер и тем самым вписывается в историческую объединительную традицию ОБСЕ, предлагающей придерживающимся разных позиций государствам или общественным группам площадки для поиска компромиссных решений.

По этим причинам в последние годы мероприятия второго вида составили значительную часть деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими функциями, в Центральной Азии, и были тщательно адаптированы к повестке дня соответствующих правительств. Они включали в себя проведение конференций, семинаров и круглых столов, а также учебных мероприятий; подготовку справочников; проведение кампаний по повышению осведомленности и организацию ознакомительных поездок для должностных лиц центральноазиатских стран<sup>32</sup>.

После прекращения властями Кыргызстана реализации Инициативы ОБСЕ по обеспечению безопасности на уровне сообществ ОБСЕ продолжала оказывать поддержку общинной полиции, финансируя полицейские автобусы (передвижные полицейские приемные), которые способствуют взаимодействию полиции и населения в отдаленных районах, а также продолжая поддерживать местные общественные советы, участвующие в управлении этой программой. Программный офис в Бишкеке также содействовал повышению безопасности дорожного движения, организовал переподготовку кадров для обучения применению новых законов об уголовном правосудии, содействовал предотвращению пыток, защите прав жертв торговли людьми, а также внедрению кодекса поведения для полиции.

Корнелиус Фризендорф

В Узбекистане ОБСЕ поддерживает в последние годы усилия президента по повышению качества государственных услуг и борьбе с вопиющими нарушениями прав человека. В результате предупреждение пыток стало важной частью повестки дня бюро Координатора проектов в Узбекистане и других исполнительных структур ОБСЕ<sup>33</sup>. Другие мероприятия были посвящены проблемам торговли людьми и поддержке усилий властей по созданию в правоохранительных органах структур по связи с общественностью и по борьбе с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму.

Даже в Таджикистане ОБСЕ сохранила в повестке дня вопросы гуманитарной безопасности, организовав мероприятия, сосредоточенные на таких проблемах, как гендерное насилие, предупреждение пыток и ювенальная юстиция. Она содействовала работе полиции на уровне общин путем финансирования и оснащения типовых полицейских участков, обучения сотрудников полиции реагированию на запросы общественности и оказания поддержки общественным советам, объединяющим представителей полиции и общин.

### **Проблемы в области обеспечения гуманитарной безопасности**

Такие мероприятия оказали реальную помощь многим людям, как, например, в Кыргызстане, где, по данным ОБСЕ, многие обращались к спонсируемым ею мобильным полицейским командам. Однако эмпирические данные и результаты исследований в других областях вызывают вопросы о том, насколько обоснованы предположения, которые, как представляется, лежат в основе этой деятельности ОБСЕ.

Во-первых, поддержка гражданского общества со стороны ОБСЕ предполагает, что организация исходит из того, что гражданское общество может быть наделено правами и возможностями, и что участие гражданского общества изменит поведение полиции. Однако возникают различные вопросы, связанные с поддержкой гражданского общества, включая асимметрию власти. В центральноазиатских общественных советах, служащих площадками для обсуждения реформы полицейской деятельности, как правило, доминируют сотрудники МВД и силовых структур. В одной из оценок ситуации в Таджикистане такие советы были названы «управляемыми государством»<sup>34</sup>. Более того, члены организаций гражданского общества могут не представлять уязвимые группы населения. То, как власть имущие, например, старейшины-мужчины, относятся к домашнему насилию, может не соответствовать либеральным нормам. Термин «гражданское общество» также подразумевает четкое различие между государством и обществом, что игнорируется в системах власти, основанных на патронаже.

Второе предположение, которое, как представляется, лежит в основе деятельности ОБСЕ по укреплению гуманитарной безопасности, — возможность изменения

поведения полиции путем изменения ее ценностных ориентиров. Действительно, стремление изменить ценностные ориентиры имеет долгую историю в СБСЕ–ОБСЕ<sup>35</sup>. Есть надежда, что взаимодействие с гражданским обществом и международными экспертами, разъясняющими международные нормы и передовой опыт, будет способствовать социализации полиции и приведению ее поведения в соответствие с этими нормами. К сожалению, теория организаций ставит под сомнение перспективу изменения ценностной ориентации полиции посредством разовых мероприятий. Внутренняя культура и порядки в организациях меняются медленно, так как они формируются и воспроизводятся по мере того, как молодые сотрудники полиции приобщаются к ним, а также под влиянием иерархических отношений, обучения и давления со стороны коллег<sup>36</sup>. Более того, нормы поведения в организации формируются под влиянием политики. Коррупция на высоком уровне посылает сигнал о том, что можно мириться с уличной коррупцией. Группы, действующие в рамках системы патронажа, также могут наказывать «агентов перемен», призывающих к глубоким реформам.

Третье предположение, которое также, похоже, лежит в основе деятельности ОБСЕ, заключается в том, что маленькие шаги будут обретать собственную динамику. Реформаторы полицейской деятельности могут надеяться, что пилотные модельные полицейские участки будут развернуты по всей стране. Тем не менее государство может остановить реализацию или выхолостить проекты в области общинной полиции, как это случилось с Инициативой ОБСЕ по обеспечению по безопасности на уровне сообществ в Кыргызстане. Реформа полицейской деятельности может продолжаться более десяти лет, но не привести к утверждению демократических основ этой деятельности, как это продемонстрировал пример Таджикистана. Центральноазиатские государства умеют ускорять или замедлять реформы и контролировать их содержание.

Деятельность второго вида сталкивается с этими ограничениями и связана с риском превратиться в поддержку авторитарной модернизации (то есть усилий нелиберальных государств по повышению своей легитимности без изменения системы правления, основанной на патронаже). Эти ограничения и риски должны быть сопоставлены с улучшениями в области гуманитарной безопасности, а при следующем виде содействия полиции они будут еще выше.

### **Ограничения и риски деятельности по оказанию содействия правоохранительным органам**

Оказываемая правоохранительным органам помощь может способствовать более эффективному предотвращению и расследованию преступлений полицией. Она может также привести полицейскую практику в соответствие с обязательствами в об-

ласти прав человека, например, если полиция будет полагаться на судебно-медицинские доказательства, а не на сделанные под давлением признания.

Деятельность третьего вида занимает центральное место в работе ОБСЕ с полицией в Центральной Азии. Ежегодные отчеты генерального секретаря о деятельности, связанной с полицейскими функциями, содержат обширные перечни мероприятий с участием ОБСЕ в таких областях как борьба с организованной преступностью, расследование и анализ уголовных дел, трансграничное сотрудничество по уголовным делам, борьба с финансированием терроризма, вооруженного экстремизма и радикализации, ведущими к терроризму, незаконным оборотом наркотиков и химических прекурсоров, финансовые расследования, борьба с отмыванием денег и конфискацией преступных доходов, борьба с торговлей людьми и с преступлениями, связанными с миграцией, безопасность границ и киберпреступность. ОБСЕ оказывает содействие в основном посредством подготовки кадров и предоставления оборудования. Помимо этого обмена передовым опытом и созданию транснациональных полицейских сообществ служат международные ознакомительные поездки.

Мероприятия третьего вида популярны по нескольким причинам. Прежде всего, власти стран Центральной Азии стремятся получить поддержку для своих правоохранительных органов. Они нередко жалуются на то, что ОБСЕ не предоставляет им достаточно средств<sup>37</sup>. Другой ключевой момент — институциональные движущие силы в рамках ОБСЕ. Исполнители политики ОБСЕ, такие как сотрудники отдела по стратегическим вопросам полицейской деятельности, часто имеют опыт работы в сфере безопасности и поэтому склонны к повышению полицейского потенциала. Поддержка правоохранительных органов позволяет секретариату и полевым присутствиям отчитываться о своей деятельности, обеспечивать финансирование и быстро тратить деньги. Исследователи утверждают, что не столько ОБСЕ социализировала центральноазиатские государства, сколько последние социализировали ОБСЕ как инструмент сохранения статус-кво<sup>38</sup>.

Помимо этого, техническое содействие полиции оказывают и другие международные акторы, что заставляет ОБСЕ делать то же самое, чтобы центральноазиатские государства считали ее важным партнером. Примерами могут служить поддержка Европейским Союзом пограничного контроля, полицейские программы Управления ООН по наркотикам и преступности, а также двусторонняя помощь правоохранительным органам со стороны США. Многие программы экстернализируют западные внутренние проблемы, связанные с незаконным оборотом наркотиков, терроризмом или незаконной миграцией (в частности, с угрозами безопасности, исходящими из Афганистана), что приводит к непреднамеренному эффекту усиления центральноазиатских силовых министерств<sup>39</sup>. Россия также тесно сотрудничает с центральноазиатскими силами безопасности, в то время как Китай все больше экспортирует туда свою собственную полицейскую практику, которая зачастую нарушает демократические основы полицейской деятельности.

### Поддержка правоохранительной деятельности как способ оказания влияния?

В соответствии со своей всеобъемлющей повесткой дня в области безопасности ОБСЕ регулярно включает в программы технического содействия полицейской деятельности положения о правах человека. В принципе оказание технического содействия полиции дает возможность предусмотреть в этой деятельности решение вопросов прав человека, предусмотрев, например, обсуждение международных обязательств и национальных норм, запрещающих применять пытки к лицам, содержащимся под стражей, подготовку практических рекомендаций, таких как не слишком сильное затягивание наручников. Однако на практике в таких оптимистических оценках воплощения идеи всеобъемлющего подхода к безопасности недооценивается способность центральноазиатских государств к микроуправлению техническим содействием и преувеличивается готовность исполнительных структур ОБСЕ к риску конфронтации с принимающими государствами в случае творческого подхода к осуществлению их мандата.

Утверждается также, что техническое содействие способствует укреплению демократических основ полицейской деятельности. Однако Дэвид Бейли предостерегает международных акторов, что материальную помощь следует предоставлять «только для покрытия расходов на проведение [демократических] реформ, которые хотят осуществить сами местные власти, а не для того, чтобы стимулировать приверженность реформам среди людей, которые в противном случае не желали бы их»<sup>40</sup>. Более того, обучение не дает устойчивого эффекта, если приобретенные навыки не применяются на практике. В Центральной Азии внутренние институциональные условия препятствуют применению навыков, полученных в ходе реализации финансируемых за счет иностранных источников учебных программ в области прав человека.

Деятельность третьего вида не только может быть неэффективной с точки зрения утверждения демократических основ полицейской деятельности, но и сопряжена со значительными рисками в условиях авторитаризма. Критики указывают на опасность того, что спонсируемая ОБСЕ помощь правоохранительным органам может непреднамеренно способствовать усилению репрессий<sup>41</sup>. Другие риски менее заметны, в частности, – поддержание легитимности авторитарного правления. Центральноазиатские государства говорят на языке демократической правоохранительной деятельности, что облегчает западным правительствам выделение средств на оказание помощи. Вербальное принятие глобальных концепций, таких как гендерный подход, особенно без четких «дорожных карт» и последующего мониторинга, не ведет к изменению властных отношений. Так, в Вене в начале 2018 года министр внутренних дел Таджикистана «представил приоритетные области, нуждающиеся в дальнейшей поддержке со стороны государств—участников ОБСЕ, особо упомянув такие вопросы как новая полицейская форма, закупка нового оборудования для по-

Корнелиус Фризендорф

лиции и автоматизация всех процессов коммуникации в структурах МВД. В ходе последовавшей за этим дискуссии министр затронул вопросы «общинной полиции и гендерного равенства»<sup>42</sup>.

## Выводы и рекомендации

Публичное обсуждение проблем осуществляемой ОБСЕ в Центральной Азии деятельности, связанной с полицейскими функциями, о которых говорится в данной статье, практически не ведется. Несмотря на то, что отчеты ОБСЕ весьма оптимистичны, нет никаких свидетельств того, что организация осмыслила критику прошлых лет, и многие лежащие в основе этой деятельности предположения остаются непроверенными.

Хотя нам не хватает знаний о том, какие формы оказания иностранного технического содействия полиции являются наиболее эффективными, существующая литература позволяет сделать выводы по крайней мере о том, что, похоже, должного эффекта не дает. Государства-участники, заинтересованные в осуществляемой ОБСЕ в Центральной Азии деятельности, связанной с полицейскими функциями, могли бы предпринять следующие шаги:

- *Инициировать обсуждение связанной с полицейскими функциями деятельности.* Государствам-участникам следует обсудить существующие возможности, ограничения и риски, с которыми сталкивается деятельность ОБСЕ, связанная с полицейскими функциями, в рамках Постоянного совета, Комитета ОБСЕ по вопросам безопасности и Группы друзей управления и реформирования сектора безопасности. Им следует подчеркнуть, что данная деятельность имеет отношение к различным измерениям ОБСЕ и в силу этого обстоятельства неразрывно связана с человеческим измерением. Помимо этого западным государствам следует улучшить работу полиции у себя дома, чтобы создать для других стран примеры для подражания, а также изучить способы, с помощью которых ОБСЕ могла бы оказывать более эффективную поддержку реформированию полицейской деятельности в том числе к западу от Вены.
- *Подвергнуть сомнению концепции и заявления о достигнутых успехах.* Вместо содержащихся во многих общедоступных докладах ОБСЕ заявлений, преуменьшающих трудности выполнения принятых в рамках ОБСЕ обязательств и подменяющих концепции демократических основ полицейской деятельности, управления и реформирования сектора безопасности, наращивания потенциала модными словами, государства должны внимательно изучить вопрос о том, соответствует ли риторика ОБСЕ практике. Например, государствам следует подчеркивать, что оказание материальной и экспертной поддержки силам безопасности, не сопровождающееся прогрессом в сфере надзора за их деятельностью, является нару-

шением всеобъемлющего подхода к безопасности, лежащего в основе деятельности ОБСЕ. С учетом вызовов, порождаемых политикой государств Центральной Азии и сопротивлением России демократизации, государства-участники должны провести более тщательную оценку соответствия риторики ОБСЕ практике ее деятельности (см. ниже).

- *Найти сторонников перемен.* Международным акторам не хватает в Центральной Азии рычагов влияния и связей, которыми они располагают в других частях мира. Более того, демократическая полицейская деятельность не может осуществляться в изоляции. Она зависит от более широкой стратегии управления и реформирования сектора безопасности и, более того, от демократизации в целом, которая представляет собой долгосрочный процесс даже в отсутствие системы патронажа, характерной для Центральной Азии. Тем не менее ОБСЕ может оказать поддержку национальным сторонникам перемен, в частности, в критические моменты, когда для этого существуют политические условия (как она это сделала в Кыргызстане после революции 2010 года). ОБСЕ должна определить наиболее многообещающих сторонников перемен и признать, что их поддержка – политический, а не технический процесс и как таковая требует компромисса. Группы гражданского общества, разделяющие ценности ОБСЕ, могут не быть влиятельными, в то время как влиятельные группы могут быть частью режима.
- *Поддержать гражданское общество.* Гражданское общество – важнейший элемент продвижения человеческого измерения, несмотря на проводимую государствами политику его кооптации и маргинализации. Государства-участники должны обеспечить, чтобы полевые присутствия работали в том числе с группами гражданского общества, критически относящимися к властям. В Центральной Азии есть опытные аналитики и сторонники реформы полицейской деятельности, которые могли бы извлечь пользу из систематической поддержки со стороны ОБСЕ, в частности, путем консультирования по таким вопросам, как формирование коалиций, финансовый менеджмент, составление отчетов. К другим направлениям деятельности относятся обучение журналистов подготовке статей о полицейской деятельности, финансовая и политическая поддержка исследований проблем реформирования полиции и надзора за ее деятельностью, а также проблем управления и реформирования сектора безопасности в целом, как, например, это делается в Академии ОБСЕ в Бишкеке. Политическая и финансовая поддержка молодежных и образовательных инициатив в Центральной Азии заслуживает особого рассмотрения в качестве долгосрочной инвестиции в институциональные изменения.
- *Поддерживать исполнительные структуры ОБСЕ.* Структурам ОБСЕ, секретариату и полевым присутствиям необходима финансовая поддержка проектов первого и второго вида, в том числе в рамках внебюджетного процесса. Они также нуждаются в политической поддержке, например, в гарантиях того, что со-

трудники ОБСЕ, включая местный персонал, не будут брошены на произвол судьбы, если они вызовут недовольство принимающих государств, например, работая с настроенными на реформы неправительственными организациями.

- *Ограничить поддержку правоохранительных органов со стороны ОБСЕ.* Риски, связанные с деятельностью третьего вида, направленной на укрепление правоохранительных органов, могут перевешивать выгоды для населения Центральной Азии. Нельзя считать панацеей увязывание вопросов содействия правоохранительным органам с решением задач по совершенствованию управления, укреплению гуманитарной безопасности, или «включением» прав человека в программы оказания содействия правоохранительным органам. Центральноазиатские государства умеют создавать демократические фасады и микроуправляемые проекты, а принцип консенсуса оставляет мало места для выдвижения условий в стиле ЕС. Сокращение или прекращение политической поддержки и финансирования программ «обучения и оснащения» соответствовало бы принципу «не навреди». Демократические государства также должны переосмыслить помощь, оказываемую правоохранительным органам стран Центральной Азии другими международными организациями и на двусторонней основе, чтобы уменьшить конкурентное давление на ОБСЕ. Можно возразить, что ограничение технического содействия правоохранительным органам лишит западные государства возможности сотрудничать со странами Центральной Азии в борьбе с транснациональными угрозами для безопасности. Но сторонники этой точки зрения недооценивают негативные последствия не основанной на нравственных принципах помощи не только для ситуации в области прав человека на местном уровне, но и для интересов Запада. В конце концов, репрессии создают благодатную почву для преступности и политического насилия.

Главная предпосылка для обсуждения и предложенного выше совершенствования деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими функциями, – ее оценка. Государства-участники должны тщательно анализировать деятельность секретариата и присутствий на местах и лежащую в ее основе логику, а также систематически запрашивать, анализировать и обсуждать оценки службы внутреннего надзора. Самооценки полевых присутствий также заслуживают более тщательного анализа, а внеплановые аудиты могут дополнительно повысить прозрачность этой деятельности. Кроме того, ОБСЕ могла бы извлечь пользу из большего числа внешних независимых оценок и применения инновационных методологий, подобных тем, которые используют этнографы. Подробные описания или опросы о доверии общества к полиции подвергаются критике из-за неизбежных неточностей. Тем не менее, использование таких методов зачастую формирует лучшее понимание проблем, чем бюрократическая «работа для галочки» и внедрение новых моделей в сфере государственного управления.

Государства-участники должны также обсудить вопрос об обнаружении информации, которая позволила бы вести открытое и квалифицированное обсуждение этих проблем. ОБСЕ выпускает большое количество информации, но общедоступные документы не дают ответы на многие вопросы. Общественность мало знает о теориях перемен и лежащих в их основе предположениях, о том, какие государства выделяют внебюджетное финансирование на те или иные проекты или планы по управлению рисками. Один из способов решения этой проблемы – создание наблюдательных органов для конкретных проектов и программ, которые делились бы с общественностью своими выводами.

Самое главное: оценки должны быть сосредоточены на том, изменила ли деятельность ОБСЕ поведение полиции (результат) и повлияла ли она на преступность и насилие в обществе (воздействие). Это, как известно, трудно оценить в силу таких факторов, как экономические или демографические изменения. Применительно к деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими функциями, трудности усугубляются скудостью надежных данных, предоставляемых властями стран Центральной Азии, и оказанием помощи полиции этих стран другими международными донорами. Влияние «мягкой силы», в частности, распространение норм, в котором ОБСЕ является лидером, также трудно измерить.

Несмотря на то, что оценки деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими функциями, неизбежно останутся неполными, центральное обоснование этой деятельности не должно остаться без тщательного анализа. Существует риск просто предположить, что ОБСЕ не сможет решить сложные проблемы в сложной политической обстановке с небольшим бюджетом, но без ОБСЕ работа полиции в Центральной Азии была бы еще хуже. Хотя это может быть правдой, но непроверенные предположения редко приводят к хорошей политике.

## Примечания

- 1 Благодарю моих собеседников, поделившихся со мной своими взглядами. За замечания по более раннему варианту статьи благодарю представителей Института исследований проблем мира и политики безопасности (IFSH) и внешних рецензентов, а также Кэролайн Тейлор за ее редакторские предложения.
- 2 См.: Bayley D. *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*. – Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 18-22.
- 3 Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2019. 2020. 2 July. P. 2 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/6/456052.pdf>
- 4 Руководство по демократическим основам полицейской деятельности // Официальный сайт ОБСЕ. URL: [https://www.osce.org/ru/secretariat/23805\\_](https://www.osce.org/ru/secretariat/23805_)
- 5 См.: Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2018. 2019. 8 August. P. 157-162 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/secretariat/427427>.

Корнелиус Фризендорф

- 6 Решение Постоянного совета № 1049: Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями. РС.DEC/1049, 26 июля 2012. С. 3. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/pc/92559>.
- 7 Eckhard S. International Assistance to Police Reform: Managing Peacebuilding. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016. Chapter 3.
- 8 См.: Annual Reports of the Secretary General on Police-Related Activities // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/spmu/108393>.
- 9 Countries and Territories, Global Freedom Scores. 2020. 5 June // Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores?sort=asc&order=Total%20Score%20and%20Status>.
- 10 См., например: Torture in Central Asia: Time to Break the Vicious Circle. 2019. 26 June. // International Partnership for Human Rights. URL: <https://www.iphronline.org/torture-in-central-asia-time-to-break-the-vicious-circle.html>.
- 11 См. более ранний, но сохраняющий свою актуальность анализ: Central Asia: The Politics of Police Reform. International Crisis Group. Asia Report № 42. 2002. 10 December. URL: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/42-central-asia-the-politics-of-police-reform.pdf>.
- 12 Разговор автора с экспертом по безопасности, Бишкек, 7 марта 2019 года.
- 13 Hashimova U. The National Guard of Uzbekistan: Rising Profile, Lingering Problems // The Diplomat. 2019. 22 February. URL: <https://thediplomat.com/2019/02/the-national-guard-of-uzbekistan-rising-profile-lingering-problems/>.
- 14 Alymbaeva A., Burnashev R., Jasutis G. et al. Parliamentary Oversight of the Security Sector: Case Studies from Central Asia. – Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF), 2020. P. 28.
- 15 Разговор автора с киргизской НПО, Бишкек, 11 марта 2019 года.
- 16 Разговор автора с членом НПО и правозащитной группой, Ташкент, июнь 2019 года.
- 17 Alymbaeva A., Burnashev R., Jasutis G. et al. Op cit. P. 47–54.
- 18 Ibidem. P. 33; разговор автора с киргизской НПО, Бишкек, март 2019 года.
- 19 Встречи автора с правозащитниками, Ташкент, июнь 2019 года; общение с таджикским исследователем, 2019 год.
- 20 См.: Marat E. The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries. – Oxford: Oxford University Press, 2018.
- 21 Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2018. P. 120.
- 22 Разговоры с представителями НПО, Бишкек, март 2019 года.
- 23 Разговор с сотрудником посольства родной из стран Запада, Ташкент, июнь 2019 года.
- 24 Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2018. P. 145.
- 25 Разговоры с представителями ООН, Ташкент, июнь 2019 года.
- 26 Henry E. Hale, Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective, New York: Cambridge University Press, 2015.
- 27 Ibidem. P. 442–445.
- 28 Security System Reform and Governance. DAC Guidelines and Reference Series // Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. 31 May. P. 24. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/development/security-system-reform-and-governance\\_9789264007888-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/security-system-reform-and-governance_9789264007888-en).
- 29 Пример такого заявления см.: Решение № 1251 Постоянного совета. Программный офис в Душанбе. РС.DEC/1251, 1 июня 2017 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/permanent-council/328056>.
- 30 См.: The Legal Framework of the OSCE / M. Steinbrück Platise, C. Moser, A. Peters (eds.). – Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

- 31 The Role of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) in Security Sector Governance and Reform // DCAF. 2013. 20 December. P. 23. URL: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OSCE\\_SSG\\_Mapping\\_Study\\_Final\\_Report.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OSCE_SSG_Mapping_Study_Final_Report.pdf).
- 32 См.: Annual Reports of the Secretary General on Police-Related Activities.
- 33 О программе ОБСЕ по подготовке должностных лиц Узбекистана по вопросам прав человека при проведении антитеррористических расследований см.: OSCE, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2018. P. 140.
- 34 Bakhtaliev O. The Evolving Role of Civil Society in Peace and Security in Tajikistan: Challenges and Opportunities. // Saferworld. 2020. 17 March. URL: <https://www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/861-the-evolving-role-of-civil-society-in-peace-and-security-in-tajikistan-challenges-and-opportunities>.
- 35 Cronin B. Creating Stability in the New Europe: The OSCE High Commissioner on National Minorities and the Socialization of Risky States // Security Studies. Vol. 12. 2002. № 1. P. 132-163.
- 36 Friesendorf C. How Western Soldiers Fight: Organizational Routines in Multinational Missions. – Cambridge: Cambridge University Press, 2018. Chapter 4.
- 37 См.: Рухулло С. Программа реформирования полиции: вопросы без ответов // Радио Озоди. 2020. 23 февраля. URL: <https://rus.ozodi.org/a/30449643.html>.
- 38 Kluczevska K. Benefactor, Industry or Intruder? Perceptions of International Organizations in Central Asia - The Case of the OSCE in Tajikistan // Central Asian Survey. Vol. 36. 2017. № 3, P. 353-372.
- 39 De Danieli F. Counter-Narcotics Policies in Tajikistan and Their Impact on State Building // Central Asian Survey. Vol. 30. 2011. № 1. P. 129-145.
- 40 См.: Bayley D. Op. cit. P. 64.
- 41 Lewis D. Reassessing the Role of OSCE Police Assistance Programing in Central Asia. Occasional Paper Series No. 4. April 2011. // Open Society Foundations. URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/reassessing-role-osce-police-assistance-programing-central-asia>.
- 42 Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities 2018. P. 124.



## Борьба с антисемитизмом в Европе: готова ли ОБСЕ к вызову?

Раввин Эндрю Бейкер\*

### Аннотация

Данная статья посвящена двум наиболее общепризнанным и давним вызовам, с которыми сталкивается ОБСЕ в борьбе с антисемитизмом: проблемам безопасности еврейских общин и важности общего и всеобъемлющего определения антисемитизма. Опираясь на личный опыт автора в качестве личного представителя действующего Председателя ОБСЕ по борьбе с антисемитизмом, в ней исследуются ключевые поворотные моменты в подходе ОБСЕ к борьбе с антисемитизмом, рассматриваются проблемы, связанные с организационной структурой ОБСЕ, финансированием и принципами принятия решений в ОБСЕ, и, наконец, высказываются соображения относительно возможностей восстановления лидирующей роли ОБСЕ в борьбе с антисемитизмом в будущем.

### Ключевые слова

ОБСЕ, БДИПЧ, антисемитизм, терроризм, безопасность еврейских общин

Для цитирования этой публикации: Бейкер Р. Э. Борьба с антисемитизмом в Европе: готова ли ОБСЕ к вызову? // ОБСЕ Insights 2. – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748921264-02>

### Введение

Солнечным апрельским днем 2004 г. я направлялся в немецкую канцелярию. Рядом со мной шел посол Кристиан Штрохал, директор Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Конференция ОБСЕ высокого уровня по проблемам антисемитизма<sup>43</sup> только что завершилась, и мы направились на заключительный прием, устроенный канцлером Германии Герхардом Шредером. По общему мнению, конференция стала важной вехой в усилиях, направленных на то, чтобы побудить ОБСЕ заняться проблемой возрождения антисемитизма в Европе.

На заседаниях председательствовали министр иностранных дел Германии Йошка Фишер и действующий Председатель ОБСЕ в 2004 году, министр иностранных дел Болгарии Соломон Пасси. Многие государства-участники были представлены на таком же высоком уровне. За год до этого я тесно сотрудничал с послом США в

---

\* Раввин Эндрю Бейкер, Представительство действующего Председателя ОБСЕ по борьбе с антисемитизмом, [bakera@ajc.org](mailto:bakera@ajc.org)

ОБСЕ Стивом Миникесом в усилиях, направленных на то, чтобы убедить организацию провести первую конференцию, посвященную антисемитизму, которая состоялась затем в Вене в июне 2003 года. На тот момент это определенно поставило проблему антисемитизма в повестку дня ОБСЕ, но не было уверенности, будут ли приняты какие-либо дальнейшие шаги, пока немецкая делегация не объявила на заключительном заседании, что Берлин примет у себя вторую конференцию.

Теперь у нас были эта конференция 2004 года и важная Берлинская декларация<sup>44</sup>, которая была принята по ее завершении. «Берлинская декларация» 2004 г. поручила БДИПЧ «внимательно отслеживать инциденты антисемитского характера в регионе ОБСЕ, используя при этом всю имеющуюся и заслуживающую доверия информацию». Ему было также поручено «систематически собирать и распространять в масштабах всего региона ОБСЕ информацию о лучшей практике предупреждения антисемитизма и противодействия ему, а также оказывать государствам-участникам по их просьбе консультационные услуги в борьбе с антисемитизмом»<sup>45</sup>.

Естественно, я был взволнован таким исходом, но у Кристиана Штрохала было кислое выражение лица. «Легко дать нам больше обязанностей», – сказал он мне тогда. «Но окажет ли нам кто-нибудь необходимую поддержку для их выполнения?»

Берлинская конференция и декларация привели к тому, что проблеме антисемитизма стало уделяться все больше внимания и были предприняты реальные усилия по ее решению. В некотором роде ОБСЕ имела для этого уникальные возможности. Борьба с антисемитизмом прямо вписывается в ее мандат в области человеческого измерения. Соединенные Штаты, один из самых сильных голосов, призывающих к более активным мерам, сидели за одним столом с европейскими правительствами. Принятые в рамках ОБСЕ обязательства, несмотря на то, что они не носили юридически обязывающего характера, были серьезно восприняты теми государствами-участниками, где проблема антисемитизма стояла наиболее остро. Можно с уверенностью утверждать, что продолжительные внутренние дискуссии относительно конкретных формулировок «Берлинской декларации» напрямую отразили понимание того, что слова имеют значение, и государства будут прислушиваться к ним.

Всего через несколько недель после Берлинской конференции ОБСЕ Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии (ЕЦМРК) выпустил свой первый отчет об антисемитизме в Европейском Союзе<sup>46</sup>. Отчет состоял из двух частей. Одна из них основывалась, главным образом, на ограниченных данных, полученных из оперативных сводок об инцидентах и опросов общественного мнения, собранных наблюдателями ЕЦМРК в государствах-участниках. Вторая часть представляла собой компиляцию интервью с лидерами европейских еврейских общин. Эти интервью обрисовали пессимистическую картину, свидетельствующую об уровне тревоги, который не наблюдался десятилетиями. Ссылаясь на рост числа антисемитских инцидентов и слабую реакцию правительств, некоторые даже ставили под сомнение будущее еврейской общинной жизни. Сам ЕЦМРК также указал, что его наблюда-

## Борьба с антисемитизмом в Европе: готова ли ОБСЕ к вызову?

телям мешает отсутствие какого-либо определения антисемитизма (в большинстве случаев), а также отсутствие общего определения (в остальных случаях)<sup>47</sup>.

В данной статье я остановлюсь на некоторых ключевых поворотных моментах в подходе ОБСЕ к борьбе с антисемитизмом, в первую очередь на двух наиболее известных и давних вызовах: проблемах безопасности еврейских общин и важности использования общего и исчерпывающего определения антисемитизма. Затем я рассмотрю конкретный контекст ОБСЕ, где организационные факторы, такие как финансирование, принятие решений и принцип консенсуса также представляют собой вызов, а впоследствии представлю возможности нового председательства по восстановлению ведущей роли ОБСЕ в борьбе с антисемитизмом.

### К вопросу о проблемах безопасности еврейских общин

В феврале 2020 года албанское председательство в ОБСЕ провело в Тиране конференцию по борьбе с антисемитизмом в регионе ОБСЕ. Оно продолжило традицию проведения таких конференций в начале года, начатую итальянским Председателем в 2018 году и продолженную словацким Председателем в 2019 году. В Тиранской конференции, организованной при сотрудничестве БДИПЧ, в частности, приняли участие члены Парламентской ассамблеи ОБСЕ и Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, а также представители других международных организаций, государств-участников и гражданского общества. На конференции были предложены рекомендации, адресованные всем заинтересованным сторонам. Спустя всего две недели после конференции Парламентская ассамблея ОБСЕ организовала на своем зимнем совещании в Вене специальную сессию для парламентариев с целью обсуждения проблемы антисемитизма.

Мы ожидали, что в течение года появятся дополнительные возможности проследить за выполнением этих рекомендаций на дополнительных совещаниях по вопросам человеческого измерения, заседаниях Постоянного совета и запланированных визитах личных представителей в государства-участники. Возобновление активного участия Парламентской ассамблеи, резолюции которой предвещали первые конференции ОБСЕ по антисемитизму, добавило бы еще одного ценного сторонника. К сожалению, пандемия коронавируса внезапно внесла коррективы в эти планы. Несмотря на то, что важные встречи по выполнению обязательств в области человеческого измерения могут проходить в онлайн формате на платформе Зум, оказалось невозможным провести ставшие их составной частью параллельные мероприятия и неформальные встречи организаций гражданского общества и государств-участников.

Данные об антисемитских инцидентах за прошедшие годы и в течение 2019 года, как правило, свидетельствуют о нарастании или по крайней мере об отсутствии спада в их интенсивности<sup>48</sup>. Некоторые колебания могут быть связаны с изменениями в

Раввин Эндрю Бейкер

отчетности и сборе данных. Когда будут представлены данные за 2020 г., эксперты предвидят уменьшение числа физических инцидентов, что объясняется тем фактом, что в связи с пандемией COVID-19 были закрыты школы и синагоги, а большинство людей оставалось дома. Но это никого не успокаивает. Мы стали свидетелями распространения антисемитизма и теорий заговора, связывающих евреев с коронавирусом во всех социальных сетях. Мы знаем, что пандемия будет иметь долгосрочные экономические последствия. Когда нормальная жизнь вернется в наши города, мы должны ожидать, что антисемитизм вернется на улицы. Во всяком случае, сейчас самое время для того, чтобы усилить нашу подготовку в области безопасности и подготовку к борьбе с ним.

В 2009 году и в последующие годы мне в качестве личного представителя действующего Председателя ОБСЕ по вопросам борьбы с антисемитизмом была предоставлена возможность ставить этот вопрос в ходе официальных визитов в государства-участники<sup>49</sup>. Сначала я встречался с лидерами и представителями еврейских общин и основных организаций гражданского общества, а затем – с представителями властей. Важным элементом этих визитов была оценка потребностей и проблем еврейских общин в области безопасности, а также мер, которые в этой связи предпринимают правительства. Несмотря на то, что в каждой стране ситуация была особой, западноевропейские еврейские общины, как правило, сталкивались с двумя типами угроз. Они были мишенью для радикальных исламистских экстремистов, которые развернули международную террористическую деятельность, – и поэтому у них были основания опасаться за свою жизнь. Кроме того, они регулярно становились жертвами словесных оскорблений и физического насилия, которые подрывали комфорт и безопасность их повседневной жизни.

В то время я поднял этот вопрос, и государства-участники признали, что антисемитизм реален, а опасения по поводу безопасности – оправданны. Однако это не обязательно означало, что предпринимались надлежащие меры для решения этих проблем. На самом деле, на встречах с правительственными чиновниками я был удивлен и разочарован царящим бездействием и его различными оправданиями. В качестве иллюстрации, на встречах с голландскими чиновниками в Гааге мне сказали, что правительство не может обеспечить усиленную безопасность синагог, не предоставив такие же меры безопасности церквям и мечетям, даже если эти другие культовые здания не сталкивались с аналогичными проблемами безопасности. Не имея необходимых средств, чтобы обеспечить подобные меры повсюду, они нигде их не обеспечивали, и еврейские общины по праву чувствовали себя заброшенными.

Власти Бельгии сказали мне, что, по их мнению, здания еврейской общины в Брюсселе подвергаются той же степени угрозы, что и посольство Израиля. Но они признали, что у них не хватало бюджетных средств для принятия мер по обеспечению безопасности синагог и еврейских школ, которые они сами считали необходимыми.

## Борьба с антисемитизмом в Европе: готова ли ОБСЕ к вызову?

В Дании еврейская община Копенгагена попросила обеспечить видимое присутствие полиции перед общинным центром и школами во время наибольшего скопления там людей, однако ей было отказано в этом. Когда я обратился с этой просьбой к правительственным чиновникам, мне сказали, что размещение вооруженной полиции перед зданиями не является обычной практикой, и это, скорее всего, вызовет беспокойство у всего населения. По их расчетам, это превысит реальную потребность еврейской общины в безопасности. Через пять месяцев после моего визита безоружный охранник еврейской общины был убит в результате теракта перед копенгагенской синагогой.

Во время моей первой поездки в Швецию я узнал, что еврейская община Стокгольма тратит четверть своего бюджета на обеспечение безопасности. Во время следующей поездки мне сообщили, что правительство отреагировало на эту проблему, выделив каждой религиозной общине фиксированную сумму денег на меры по повышению безопасности. Однако несмотря на то, что еврейская община Стокгольма централизовала свою школу и большинство общинных мероприятий в недавно открывшемся здании в центре города, этот центр общинной деятельности имел право на помощь в том же размере, что и отдельная церковь или синагога.

Конечно, есть и другие примеры, но все они иллюстрируют существенный разрыв между потребностями еврейских общин в безопасности и ограниченным пониманием и помощью, которые они получают от правительств своих стран. Несмотря на то, что ОБСЕ была не единственной организацией, которая занималась этим вопросом, краткий обзор того, как ОБСЕ, БДИПЧ, государства-участники и группы гражданского общества объединили свои усилия для решения этой проблемы, демонстрирует уникальную роль, которую играла ОБСЕ.

19 марта 2012 года исламский террорист совершил нападение на еврейскую школу в Тулузе (Франция) и зверски убил учителя и трех маленьких детей. Перед этим тот же террорист совершил два нападения и застрелил четырех французских военнослужащих-мусульман. До того, как личность террориста была установлена, правоохранительные органы предполагали, что он действовал, руководствуясь правыми, ультранационалистическими убеждениями. Эти убийства вызвали широкий общественный резонанс. Но когда он был найден и окружен полицией, и когда вскрылась правда о его мотивах, некоторая часть солидарности с еврейской общиной исчезла.

Французская еврейская община имеет хорошо функционирующую организацию по обеспечению безопасности, которая провела свое собственное расследование. Школы были особенно уязвимы в начале дня, когда родители и дети приходят и уходят, и даже охраняемые входные двери могут быть оставлены открытыми. Камеры наблюдения показали, что террорист сначала осмотрел школу утром того же дня, перед тем как совершить нападение, но те, кто жил поблизости, не заметили подозрительного поведения или не сообщили об этом. Лидеры общины не были уверены в том, что стоит делиться подробностями нападения, которые были на-

Раввин Эндрю Бейкер

столько ужасающими, но все же продемонстрировали бы, насколько обоснованы их опасения.

Как личный представитель я предложил действующему Председателю организовать конференцию по безопасности еврейских общин. Несмотря на поддержку такой конференции, потребовалось несколько месяцев, прежде чем были созданы все необходимые условия. Украинское председательство в ОБСЕ в 2013 году согласилось включить вопрос безопасности еврейских общин в свою программу. Правительство Германии предложило принять конференцию у себя, а министр внутренних дел Германии д-р Ханс-Петер Фридрих согласился выступить с основным докладом. Мы сформировали комитет по планированию, в который вошли представители ключевых организаций гражданского общества (Европейский еврейский конгресс, Американский еврейский комитет в Берлине, Центральный совет евреев в Германии), начальник департамента БДИПЧ по вопросам толерантности и недискриминации (ТНД), а также официальные лица Германии. В июне 2013 г. в Берлине состоялась конференция «Обеспечение потребностей еврейских общин в сфере безопасности в регионе ОБСЕ: вызовы и хорошая практика»<sup>50</sup>. В частности, на конференции были представлены совместные презентации руководителей служб безопасности еврейских общин вместе с их соответствующими правительственными и правоохранительными партнерами из четырех ключевых государств-участников. Они изложили стоящие перед ними проблемы и привели примеры сотрудничества по их решению. На основании этих примеров и других выступлений были выработаны всесторонние рекомендации, содержащиеся в докладе конференции.

В следующем году Михаэль Георг Линк занял пост директора БДИПЧ ОБСЕ. Как бывший госсекретарь министерства иностранных дел Германии, он был хорошо осведомлен об этой конференции, ее рекомендациях и той поддержке, которую оказало правительство Германии. В ноябре 2014 г. в Берлине состоялась конференция «Берлин плюс десять», которая предоставила возможность правительствам и гражданскому обществу рассмотреть проблему антисемитизма в регионе ОБСЕ через десять лет после принятия «Берлинской декларации»<sup>51</sup>. В своих заключительных замечаниях швейцарское председательство особо призвало «правоохранительные органы бороться с очень реальными угрозами безопасности еврейских общин»<sup>52</sup>. Директор Линк изложил амбициозный план по решению проблемы растущего антисемитизма в регионе ОБСЕ с акцентом на особые проблемы безопасности, стоящие перед еврейскими общинами. Директор и сотрудники БДИПЧ разработали подробный внебюджетный проект под названием «От слов к делу в борьбе с антисемитизмом». Правительство Германии согласилось предоставить значительные средства, необходимые для реализации этого проекта.

Для управления и развития проекта «От слов к делу» БДИПЧ нанял дополнительных сотрудников. Они, в свою очередь, провели несколько встреч с экспертами из государств-участников и представителями еврейских общин, которые имели непосредственный опыт в решении вопросов безопасности и, таким образом, могли обо-

значить особые проблемы, лучшую практику и необходимые правительственные меры. В результате было опубликовано практическое руководство «Понимание сути преступлений на почве антисемитизма и обеспечение потребностей еврейских общин в сфере безопасности»<sup>53</sup>.

В руководстве разъясняется проблема антисемитизма и даются инструкции государствам-участникам и правоохрнительным органам по распознаванию преступлений на почве антисемитской ненависти и обращению с их жертвами. В прилагаемых к нему документах содержится краткое объяснение иудаизма и еврейских праздников, которые важно знать, чтобы находиться в состоянии повышенной бдительности. В руководстве также приводится сводная таблица, в которой приведены рекомендации в том числе парламентариям, религиозным лидерам и лидерам гражданского общества. Кроме того оно содержит «рабочее определение» антисемитизма. Руководство было переведено и в настоящее время доступно на тринадцати языках.

Не менее важно, что руководство является официальным изданием ОБСЕ и БДИПЧ. Оно следует с принятым государствами-участниками международным обязательствам, зафиксированным в многочисленных решениях Совета министров. Это открывает уникальную возможность в сотрудничестве с конкретными правительствами для непосредственного включения руководства и приводимых в нем примеров в национальные программы подготовки сотрудников правоохрнительных органов. Оно также является важной частью плана программы «От слов к делу», которая также получает финансовую поддержку за счет внебюджетных средств.

Разработка и публикация руководства по безопасности стало важным этапом в усилиях ОБСЕ по решению самой неотложной проблемы, стоящей перед еврейскими общинами. Те сотрудники БДИПЧ, которые занимались его разработкой, готовились к активному включению руководства в программы подготовки сотрудников правоохрнительных органов во всем регионе ОБСЕ. Однако БДИПЧ расторгло контракт с группой специалистов, нанятых для проекта «От слова к делу» по борьбе с антисемитизмом, с целью перенаправить оставшиеся внебюджетные средства на новый, более общий проект по борьбе с различными проявлениями нетерпимости, в том числе с антисемитизмом. Когда стало ясно, что эти средства не могут быть направлены на иные цели, было запланировано несколько новых программ подготовки кадров, однако долгосрочные планы остались без изменений.

## Определение антисемитизма

Первый шаг в борьбе с антисемитизмом – это его определение.

Антисемитизм может быть формой расизма и ксенофобии, но он также бросает вызов нашим общим представлениям о нетерпимости. Он присутствует и там, где есть значительные еврейские общины, и там, где практически нет евреев. Неважно, являются ли евреи новоприбывшими, подобно другим группам иммигрантов, или

они жили в странах на протяжении веков. Теории заговора могут бросить вызов любой логике – евреи одновременно стоят за коммунизмом и капитализмом, – но это нисколько не мешает их распространению. Вековые антисемитские метафоры можно легко приспособить к современным обстоятельствам. Евреев обвиняли в распространении чумы в средневековье; сейчас они стоят за сегодняшней пандемией коронавируса. Когда-то евреям приписывали убийства христиан ради крови, необходимой им для их ритуалов; теперь этот древний кровавый навет экстраполируется на обращение Израиля с палестинцами. Холокост, несомненно, является самым документально подтвержденным геноцидом в современную эпоху; однако есть те, кто отрицает его или его масштабы. Они делают это не из интереса к исторической достоверности, а как еще одно средство причинения боли тем, кто пережил Холокост, и их собратьям.

Необходимость уметь описать и передать это сложное понимание антисемитизма и многочисленных форм, которые он может принимать, часто упоминалась участниками конференций ОБСЕ по антисемитизму в 2003 и 2004 годах. С этой целью по приглашению директора ЕЦМРК осенью 2004 года некоторые из нас собрались вместе, чтобы разработать новое, всеобъемлющее определение антисемитизма. Я был там в качестве директора по международным еврейским делам Американского Еврейского Комитета. В состав нашей рабочей группы входили представители европейских еврейских организаций, Европейской комиссии Совета Европы по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН), а также недавно созданного БДИПЧ департамента ТНД. В январе 2005 года было достигнуто консенсусное соглашение, а в марте были обнародованы результаты, которые стали известны как «рабочее определение антисемитизма ЕЦМРК». Задуманное в просветительских целях для правительств и гражданского общества, оно включало в себя набор очевидных примеров антисемитизма, в том числе связанных с Израилем. Когда работа завершилась, и рабочее определение антисемитизма ЕЦМРК было опубликовано, БДИПЧ включило его в учебный материал своих новых программ подготовки сотрудников полиции в области борьбы с преступлениями на почве ненависти.

Рабочее определение ЕЦМРК привлекло значительное внимание как сторонников, так и недоброжелателей, включив в него примеры антисемитизма в отношении государства Израиль. Высказывалась обеспокоенность по поводу того, что его можно использовать против критиков Израиля, заклеив их антисемитами, даже несмотря на то, что в определении прямо говорится, что «критику по отношению к Израилю, сходную по степени с критикой по отношению к другим государствам, не следует считать антисемитизмом»<sup>54</sup>. Между тем, лидеры еврейских общин отметили, что антиизраильские демонстрации часто превращались в антисемитские и в некоторых случаях даже приводили к физическим антисемитским нападениям. Однако власти считали их политическими по своему характеру и не рассматривали их как преступления на почве ненависти. Для них эти примеры были в числе самых важных.

## Борьба с антисемитизмом в Европе: готова ли ОБСЕ к вызову?

Можно было бы ожидать, что ОБСЕ и БДИПЧ с их обязательствами по борьбе с антисемитизмом будут в авангарде усилий по содействию принятия и использования рабочего определения. И все же, несмотря на заметные действия со стороны некоторых лиц и некоторых государств-участников, результаты их деятельности неоднозначны.

Ряд государств-участников ОБСЕ использовали рабочее определение ЕЦМРК. К ним относятся Соединенное Королевство, которое включило его в свое учебное пособие для курсантов полиции, и Соединенные Штаты, которые использовали его при подготовке первого доклада Госдепартамента по антисемитизму в мире. В 2009 году ЕЦМРК был включен в состав нового и более крупного Агентства ЕС по основным правам (АОП). В марте того же года, в качестве личного представителя действующего Председателя ОБСЕ, я созвал в Вене круглый стол под председательством Греции и в сотрудничестве с БДИПЧ, на который собрались лидеры еврейских общин в регионе ОБСЕ. На встрече также присутствовал вновь назначенный директор АОП. Те еврейские лидеры, которые высоко оценили «рабочее определение», задали ему вопрос, будет ли АОП продолжать его продвигать и если да, то каким образом. Хотя несколько лет спустя директор АОП примет решение, что в мандат АОП не входит давать определения антисемитизма или любых других форм нетерпимости, на круглом столе он сказал участникам, что они и дальше смогут использовать это определение. Как он и заверил, рабочее определение было сохранено на веб-сайте АОП, но в отличие от других документов, которые были переданы в юрисдикцию нового агентства, рабочее определение антисемитизма было размещено под старым логотипом ЕЦМРК.

В 2013 году АОП полностью удалило рабочее определение ЕЦМРК со своего сайта, заявив, что это стало частью программы широкой очистки сайта и напомнив, что формулирование определений входит в круг его задач. Оно заняло позицию, согласно которой меньшинства и другие группы жертв должны сами определять предрассудки, с которыми они сталкиваются. АОП также отметило, что проведенный им в ЕС опрос о столкновениях евреев с проявлениями антисемитизма и восприятии ими этого явления включал проявления антисемитизма в отношении Израиля в качестве одного из примеров, который респонденты могли выбрать. Этот выбор оказался одним из самых популярных среди опрошенных<sup>55</sup>. Несмотря на то, что в то время оно являлось институциональным «сиротой», рабочее определение ЕЦМРК по-прежнему рекомендовалось государствам для понимания многомерного характера антисемитизма, и его использовало все большее число государств-участников ОБСЕ.

На конференции ОБСЕ «Берлин плюс десять» в ноябре 2014 года действующий Председатель от Швейцарской Конфедерации сделал конкретную ссылку на рабочее определение в своем резюме выводов встречи, заявив, что:

«рабочее определение антисемитизма, распространенное Европейским мониторинговым центром по вопросам расизма и ксенофобии в 2005 году и используемое

Раввин Эндрю Бейкер

мониторинговыми организациями в различных государствах—участниках ОБСЕ, по-прежнему представляет собой полезный инструмент, помогающий государственным органам и гражданскому обществу объяснять, каким образом антисюицизм часто используется как прикрытия для антисемитизма, а еврейские общины часто становятся объектом, на который изливается враждебное отношение к Израилю»<sup>56</sup>.

В январе 2015 года я присутствовал на встрече специальных посланников в Праге. Несколько стран, включая Чешскую Республику, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Германию, назначили специальных посланников по борьбе с антисемитизмом. Европейская комиссия незадолго до этого назначила специального координатора по этому вопросу. За столом переговоров была новый директор департамента ТНД БДИПЧ. Хотя дискуссия носила широкий характер, но в ней также присутствовал и оживленный обмен мнениями о рабочем определении и путях его продвижения и использования. Когда каждый из участников рассказывал о том, что предпринимается в их странах и организациях, я с удивлением услышал заявление директора ТНД о том, что БДИПЧ не может использовать рабочее определение, если не получит консенсусного одобрения всех государств—участников ОБСЕ. Разве она не знала, что два ее предшественника уже использовали рабочее определение в подготовленных ими материалах? Разве недавние рекомендации действующего Председателя ОБСЕ не были достаточным основанием?

Когда в 2016 году Германия приняла председательство в ОБСЕ, она сделала борьбу с антисемитизмом одним из своих приоритетов. В качестве личного Представителя я тесно сотрудничал с главой целевой группы ОБСЕ и со специальным представителем министерства иностранных дел по связям с еврейскими организациями и вопросам, касающимся антисемитизма, послом Феликсом Кляйном. Кроме того, собравшись в мае 2016 года в Бухаресте, Международный альянс памяти жертв Холокоста (МАПХ), — организация, на тот момент насчитывавшая своими членами 31 государство, — принял первоначальное рабочее определение антисемитизма ЕЦМРК с незначительными правками. Отныне у него снова был свой дом, и с тех пор оно известно как рабочее определение антисемитизма Международного альянса в память о Холокосте. К концу года немецкое председательство ОБСЕ планировало утвердить рабочее определение решением Совета министров.

В течение весны и лета 2016 года Германия предпринимала активные усилия по обеспечению поддержки со стороны государств-участников. Она сделала соответствующие представления послам в Берлине и провела специальное совещание с представителями государств-участников в Берлине. Она стремилась заручиться поддержкой всех государств—членов ЕС, с тем чтобы их послы в ОБСЕ в Вене выступали единым фронтом. Когда мы слышали, что у правительства Дании имеются оговорки, посол Кляйн и я совершили специальную поездку в Копенгаген. Мы полагали, что у них есть проблемы с примерами антисемитизма, приведенными в рабочем определении, касающимися Израиля, и разработали стратегию по их решению. Но мы ошибались. Министерству иностранных дел Дании нужно было убе-

## Борьба с антисемитизмом в Европе: готова ли ОБСЕ к вызову?

даться в том, что Германия действительно хочет этого решения, и действующий Председатель имел в виду то, что он сказал (он действительно имел это в виду). Как только это было подтверждено, Дания присоединилась к нам.

Однако в ходе этой кампании мы поняли, что никто еще не подготовил проект предлагаемого решения. Никто не хотел, чтобы государства-участники в ходе работы над решением начали редактировать рабочее определение, вносить в него добавления или удалять какие-то положения. Поэтому в начале сентября был подготовлен проект решения, в котором предлагалось принять рабочее определение антисемитизма, данное Международным альянсом памяти жертв Холокоста со ссылкой на определение, данное на сайте альянса. Таким образом, текст определения и его примеры не могли быть подвергнуты редактированию. По мере приближения к совещанию по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, мы были довольно оптимистичны в отношении достижения консенсусного соглашения.

Но мы не учли Российскую Федерацию, которая до сих пор отказывала в поддержке. Пытаясь понять их возражения, я встретился с российской делегацией на совещании по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению. Они выразили две озабоченности по поводу проекта решения. Во-первых, поскольку Россия не являлась членом Международного альянса памяти жертв Холокоста, они возражали против решения, в котором давалась ссылка на принятое альянсом определение (Многие государства—участники ОБСЕ также не являются его членами). Во-вторых, они заявили, что российские еврейские эксперты не согласны с данным определением (до этого момента я ничего не слышал об этом от российских еврейских лидеров). Я спросил, были ли это их единственные две проблемы. В ответ мне сказали: «Да, пока что». Трудно было не прийти к выводу, что, если понадобится новая проблема, они ее найдут.

В октябре Российский еврейский конгресс организовал в Москве международную конференцию по противодействию антисемитизму. Зная о предстоящих дебатах по решению ОБСЕ, он принял резолюцию, в которой российские еврейские лидеры официально утвердили принятое рабочее определение<sup>57</sup>, тем самым была устранена, по крайней мере, одна из причин.

По прибытии в Гамбург накануне декабрьского Совета министров в 2016 году у нас было мало оптимизма. Большинство проектов решений не получили консенсусной поддержки, и решение о принятии рабочего определения было среди них. Поздним вечером состоялась встреча министра иностранных дел России Сергея Лаврова с действующим Председателем Франком-Вальтером Штайнмайером, на которой обсуждался вопрос о возможности достижения определенной договоренности. Ранним утром следующего дня посол Кляйн сообщил мне, что у него были хорошие новости. В то время как другие проекты решений оставались в тупике, кажется, существовала возможность достижения соглашения о поддержке рабочего определения. Мы были – по крайней мере в течение нескольких часов – в приподнятом настроении.

Раввин Эндрю Бейкер

нии. Два министра достигли договоренности о том, что Россия поддержит решение, если будут внесены два скромных изменения: способ упоминания Международного альянса в тексте и дополнительная формулировка, указывающая на то, что принятие определения ОБСЕ следует рассматривать как первый шаг на пути к достижению глобального консенсуса. Мы не видели проблем с принятием этих изменений, когда собрались на утреннюю редакционную сессию. Но когда российская делегация взяла слово, чтобы предложить изменения, их было не два, а много, включая существенную новую формулировку и полное удаление важной ссылки на рабочее определение антисемитизма альянса. Было ясно, что компромиссов быть не может, а сам министр Лавров в это время уже летел обратно в Москву. Проект решения был снят с рассмотрения.

В 2017 году австрийское председательство предприняло еще одну попытку добиться принятия рабочего определения на встрече Совета министров ОБСЕ. Однако в течение года стало очевидно, что мы по-прежнему находились в тупике, в котором оказались в 2016 году. Мы неохотно пришли к выводу, что вторая безуспешная попытка может оказаться контрпродуктивной. Несмотря на очевидную поддержку со стороны подавляющего большинства государств-участников, повторная неудача на Совете министров давала повод другим государствам утверждать, что следует ограничить применение рабочего определения. Как отмечалось выше, рабочее определение включено в приложение к руководству БДИПЧ ОБСЕ «От слова к делу» по безопасности еврейских общин, а также в руководящие принципы для разработчиков политики по противодействию антисемитизму при помощи образования<sup>58</sup>. Однако оно не является центральным компонентом этих руководств, как это было в ранней программе обучения сотрудников полиции БДИПЧ.

В то же время другие международные организации и отдельные правительства добились значительного прогресса в принятии рабочего определения и рекомендовали применять его. В декларации Европейского совета 2018 г. содержится призыв к государствам—членам ЕС принять его<sup>59</sup>. В своем первом докладе об антисемитизме в 2019 году Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе религии и убеждений призвал членов ООН к его использованию и переизданию<sup>60</sup>. С тех пор даже Агентство ЕС по основным правам восстановило текст рабочего определения на своем сайте и официально опрашивает все государства—члены ЕС о том, как они используют его в своих национальных планах по противодействию антисемитизму. В 2020 году Германия стала председателем Международного альянса памяти жертв Холокоста, а во второй половине года – председателем Совета ЕС и обязалась продолжать уделять пристальное внимание борьбе с антисемитизмом.

## Вызовы, связанные со структурой и методами работы ОБСЕ

Процесс принятия решений ОБСЕ на основе консенсуса затрудняет принятие быстрых и решительных мер. Он не только затрудняет принятие министерских решений, что хорошо известно, но и может стать препятствием или, что еще хуже, использоваться в качестве предлога теми, кто имеет право принимать решения, но не пользуется им. Действующий Председатель имеет полномочия организовать конференцию экспертов или поддержать официальный визит личного представителя. Старшие сотрудники БДИПЧ обладают значительной свободой в рекомендациях докладчиков или составлении аннотированной повестки дня. Однако задержки или бездействие – это не только результат желания привлечь союзников к этому процессу. Иногда – это лишь реакция на ожидаемую критику, которая может даже не последовать.

То, что со временем превратилось в «обычную практику» ОБСЕ, также замедляет или ослабляет ее усилия. Послы в Вене часто говорят о применении «целостного» подхода, настаивая на том, что борьба с антисемитизмом должна быть частью более широких усилий по борьбе с нетерпимостью. То, что на первый взгляд может показаться благородной и принципиальной позицией, затрудняет признание конкретных проявлений элементов антисемитизма и особых проблем, с которыми сталкиваются еврейские общины. Кроме того, законный интерес ОБСЕ к географическому балансу не всегда способствовал проведению более качественных конференций или наиболее эффективных визитов. Проблема антисемитизма, размеры и проблемы еврейских общин, а также присутствие признанных экспертов неравномерно распределены по всему региону ОБСЕ.

Каждое председательство в ОБСЕ определяет свои приоритеты на год. Некоторые уделяли больше внимания борьбе с антисемитизмом, чем другие, хотя никто из моих коллег, исходя из моего опыта, не проигнорировал эту проблему. Это, конечно же, влияет по крайней мере на конкретные программы, экспертные конференции и решения, которые предлагает председательство. Посол Штрохал поднял вопрос о необходимой поддержке, которая потребуется БДИПЧ для выполнения поставленных перед ним задач. Полагаю, что на этот вопрос был дан ответ: были и есть государства-участники, готовые помочь. Однако значение директора БДИПЧ и его личных усилий невозможно переоценить. Внимание и активность одного из директоров привели к новаторской работе, оказавшей значительное влияние на борьбу с антисемитизмом. Безразличие другой помешало усилиям даже тогда, когда председательство БДИПЧ требовало приложить больше усилий.

Несмотря на предложения ключевых государств-участников поддержать будущие программы БДИПЧ, направленные на противодействие антисемитизму, директор оставалась тверда в своем решении продолжать поиск внебюджетных средств исключительно для гораздо более широкой и более универсально ориентированной программы «От слов к делу». Уход высокопоставленных сотрудников департамента по вопросам толерантности и недискриминации и вакантная должность эксперта-

Раввин Эндрю Бейкер

консультанта по вопросам противодействия антисемитизму в БДИПЧ в этом году еще больше замедлили их усилия.

## Перспективы на будущее

Премьер-министр Швеции Стефан Лёвен планировал провести в октябре 2020 года в Мальмё международную конференцию, на которой особое внимание было бы уделено противодействию антисемитизму. Это также предоставило бы возможность отметить двадцатую годовщину Стокгольмской конференции, которая положила начало Международному альянсу памяти жертв Холокоста. В январе 2020 г. Лёвен полностью одобрил рабочее определение МАПХ, которое стало бы отправной точкой и для других участников конференции<sup>61</sup>.

Ожидалось также, что будут особо выделены проблемы безопасности, с которыми сталкиваются еврейские общины, поскольку они представляют собой серьезное испытание для еврейской общины Мальмё. После террористического нападения на синагогу в Копенгагене в 2015 году правительство Дании тесно сотрудничало со скандинавскими еврейскими специалистами по безопасности в целях разработки нового, основанного на сотрудничестве подхода, который получил высокую оценку и от бывших критиков. Новая модель передового опыта была готова к распространению.

Хотя пандемия коронавируса привела к переносу конференции на октябрь 2021 г., по случайному совпадению она пройдет в год председательства Швеции в ОБСЕ. Из этого следует, что Швеция сделает противодействие антисемитизму ключевым компонентом своей программы председательства, а также получит возможность воспользоваться ресурсами БДИПЧ. Новый директор БДИПЧ и новое профессиональное руководство в департаменте по вопросам толерантности и недискриминации могут оказать реальную помощь. С помощью и при поддержке других государств-участников мы можем стать свидетелями того, как ОБСЕ снова возьмет на себя ведущую роль в противодействии антисемитизму.

Антисемитизм иногда называют древнейшей в мире ненавистью. К сожалению, с ним все еще приходится иметь дело в настоящем.

## Примечания

- 43 OSCE Conference on Anti-Semitism. Berlin, 28 and 29 April 2004. Consolidated Summary. OSCE Document PC.DEL/696/04/Rev/1. 27 July 2004. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/f/35389.pdf>.
- 44 Председатель: Болгария. Действующий председатель. Документ ОБСЕ PC.DEL/347/04, 29 апреля 2004 г. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/31436.pdf>.

## Борьба с антисемитизмом в Европе: готова ли ОБСЕ к вызову?

- 45 Там же. С.3.
- 46 Manifestations of Antisemitism in the EU 2002 – 2003 Based on information by the National Focal Points of the EUMC - RAXEN Information Network. – Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2004. URL: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/184-AS-Main-report.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/184-AS-Main-report.pdf).
- 47 Там же. С. 242.
- 48 Antisemitism Overview of data available in the European Union 2008–2018. European Union Agency for Fundamental Rights. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. URL: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-antisemitism-overview-2008-2018\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-antisemitism-overview-2008-2018_en.pdf).
- 49 Country Reports – Personal Representative of the Chairperson-in-Office on Combating Anti-Semitism // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/333786>.
- 50 Summary Report of the Expert Conference on Addressing the Security Needs of the Jewish Community in the OSCE Region: Challenges and Good Practices, 13 June 201, Berlin, Germany. OSCE ODIHR. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/105253.pdf>.
- 51 Final Report. 10th Anniversary of the OSCE’s Berlin Conference on Anti-Semitism: High-Level Commemorative Event and Civil Society Forum, 12-13 November 2014, Berlin, Germany. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/f/136561.pdf>.
- 52 10th Anniversary of the OSCE’s Berlin Conference on Anti-Semitism High-Level Commemorative Event Berlin, 12-13 November 2014. Swiss OSCE Chairmanship conclusions. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/0/126710.pdf>.
- 53 Понимание сути преступлений на почве антисемитизма и обеспечение потребностей еврейских общин в сфере безопасности. Практическое руководство. – Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2018. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/e/365556.pdf>.
- 54 Working definition of Antisemitism // International Holocaust Remembrance Alliance. URL: <https://www.holocaustremembrance.com/working-definition-antisemitism>. Текст рабочего определения на русском языке см.: Понимание сути преступлений на почве антисемитизма и обеспечение потребностей еврейских общин в сфере безопасности. С. 86–88.
- 55 FRA survey of Jewish people’s experiences and perceptions of antisemitism, 23 March 2012 URL: <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/fra-survey-jewish-peoples-experiences-and-perceptions-antisemitism#TabPubRelated>.
- 56 10th Anniversary of the OSCE’s Berlin Conference on Anti-Semitism High-Level Commemorative Event Berlin, 12-13 November 2014. Swiss OSCE Chairmanship conclusions.
- 57 Декларация Первой Московской международной конференции по противодействию антисемитизму «Защитим будущее». Москва, 2 ноября 2016 года. URL: <http://mcca.ru/ru/news/15>.
- 58 Противодействие антисемитизму при помощи образования: Руководящие принципы для разработчиков политики. – Париж; Варшава: ЮНЕСКО; БДИПЧ ОБСЕ, 2019. С. 97–98. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/420140.pdf>.
- 59 Council Declaration on the fight against antisemitism and the development of a common security approach to better protect Jewish communities and institutions in Europe - Council conclusion (6 December 2018). URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/en/pdf>.
- 60 Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений, 20 сентября 2019 года. С. 26. URL: <https://undocs.org/ru/A/74/358>.
- 61 Swedish Prime Minister calls on world to fight for memory of the Holocaust // The Government of Sweden. 2020. 22 January. URL: <https://www.government.se/opinion-pieces/2020/01/opinion-piece/>.



## Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментарий ОБСЕ

Майкл Райт \*

### Аннотация

В 2021 году исполнится 10 лет со дня принятия Советом министров ОБСЕ решения № 3/11 об элементах конфликтного цикла. Со времени принятия этого ключевого решения Центр по предотвращению конфликтов работает над укреплением потенциала ОБСЕ по предотвращению вооруженной эскалации конфликтов, содействию мирному урегулированию конфликтов и построению устойчивого мира и безопасности. В своем распоряжении ОБСЕ имеет комплексный набор инструментов конфликтного цикла, которые могут быть использованы во всем регионе ОБСЕ. Хотя их применение можно постоянно совершенствовать, извлекая уроки из прошлого и предвосхищая будущие вызовы, существует острая потребность в обеспечении ОБСЕ достаточными ресурсами и в политической воле государств-участников для активного задействования соответствующих инструментов.

### Ключевые слова

Предотвращение конфликтов, раннее предупреждение, кризисное реагирование, урегулирование конфликтов, поддержка посредничества, миростроительство, управление и реформирование сектора безопасности

Для цитирования этой публикации: Райт М. Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментарий ОБСЕ // ОБСЕ Insights 3. – Баден-Баден: Номос, 2021.  
URL: <https://doi.org/10.5771/9783748921264-03>

### Введение

Три десятилетия назад в соответствии с парижской Хартией для новой Европы 1990 года был создан Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК)<sup>62</sup>, который позднее вошел в состав Секретариата ОБСЕ. С тех пор ключевая роль ЦПК заключается в оказании содействия государствам—участникам ОБСЕ в предотвращении конфликтов, сопровождающихся применением силы, мирном урегулировании в случае их возникновения и в построении устойчивого мира и безопасности. Еще одна важная составляющая нынешнего инструментария ОБСЕ была добавлена в 1992 г. с принятием на саммите ОБСЕ хельсинкского документа «Вызов времени перемен»<sup>63</sup>, в ко-

---

\* Майкл Райт, доктор наук, Служба оперативной поддержки Центра ОБСЕ по предотвращению конфликтов, Австрия, [Michael.Raith@osce.org](mailto:Michael.Raith@osce.org)

Майкл Райт

тором государства-участники договорились активизировать свое сотрудничество в целях предотвращения и урегулирования конфликтов и, в частности, учредили пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ). ВКНМ остается одним из наиболее важных институтов раннего предупреждения в ОБСЕ.

Еще одной важной вехой стало принятие Советом министров в 2011 г. решения № 3/11 об элементах конфликтного цикла<sup>64</sup>, направленного на систематическое повышение потенциала ОБСЕ по предотвращению и урегулированию конфликтов, регулированию кризисов, постконфликтному восстановлению и миростроительству. В этом контексте в данной статье с точки зрения ЦПК рассматривается вопрос о том, как за последнее десятилетие изменился инструментарий конфликтного цикла ОБСЕ и как его можно укрепить в будущем.

### **Концептуальные основы**

Инструментарий конфликтного цикла основан на всеобъемлющем подходе ОБСЕ к безопасности, то есть на понимании того, что основные причины конфликтов и нестабильности существуют во всех трех измерениях безопасности. К ним относятся, в частности, военные угрозы в межгосударственных отношениях, социально-экономическая напряженность, деградация окружающей среды и дефицит верховенства права. Понимание многомерности порождающих конфликты причин лежит в основе принятой в ОБСЕ методологии раннего предупреждения<sup>65</sup>. Еще одной важной концептуальной составляющей инструментария конфликтного цикла является «многоуровневый подход» к предотвращению конфликтов. На первом уровне речь идет о предотвращении вооруженных конфликтов с помощью инструментов раннего предупреждения и раннего реагирования, а также путем осуществления долгосрочных мер, направленных на устранение коренных причин конфликтов. На втором уровне речь идет о мерах, которые могут быть осуществлены на этапе вооруженной эскалации конфликта. К ним относятся меры регулирования кризисов с целью предотвратить разрастание конфликта – его интенсивности и географического охвата. На третьем этапе, который обычно связывают с постконфликтным восстановлением и миростроительством, речь идет о том, чтобы не допустить возобновления напряженности и вооруженного противостояния.

Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментарий ОБСЕ

Рисунок 1: Используемая ЦПК схема элементов конфликтного цикла



Государства—участники ОБСЕ сталкиваются с многоаспектными и взаимосвязанными вызовами для безопасности и сложными конфликтами, многие из которых не являются исключительно внутригосударственными или межгосударственными<sup>66</sup>. Соответственно, ОБСЕ осуществляет мониторинг широкого спектра конфликтных ситуаций и растущего числа транснациональных и региональных угроз безопасности, как внутри региона ОБСЕ, так и в соседних регионах.

Всеобъемлющий подход ОБСЕ к безопасности и «многоуровневый подход» к предотвращению конфликтов позволяют проявлять достаточную гибкость при реагировании на широкий круг конфликтных ситуаций. Такая гибкость крайне важна в условиях быстро меняющейся обстановки в области безопасности, в том числе потому, что многие конфликты развиваются не линейно и фазы их латентного состояния могут неоднократно сменяться острыми кризисами. Поскольку в одной и той же стране или регионе могут одновременно иметь место многочисленные конфликты с разными уровнями насилия, различные структуры ОБСЕ могут одновременно заниматься предотвращением конфликтов, регулированием кризисов и постконфликтным восстановлением. В связи с этим особое внимание следует уделять координации деятельности исполнительных структур ОБСЕ и сотрудничеству между ними в целях обеспечения взаимодополняющих подходов.

Всеобъемлющий подход ОБСЕ к безопасности и «многоуровневый подход» к предотвращению конфликтов требуют целостной концепции миростроительства, сопоставимой с той, на которой основана Повестка дня Организации Объединенных Наций по сохранению мира. Соответственно, инструменты миростроительства, спо-

Майкл Райт

способствующие ненасильственному урегулированию конфликтов и устранению их причин, должны применяться на протяжении всего конфликтного цикла, а не только в постконфликтных условиях.

### **Сбор сигналов: раннее предупреждение и ситуационная осведомленность**

Эффективное раннее предупреждение является основой инструментария ОБСЕ в рамках конфликтного цикла. Оно обеспечивает политиков аналитическими оценками рисков и динамики развития конфликтов. Анализ информации в рамках раннего предупреждения помогает определить отправные точки для оперативного принятия мер по предотвращению вооруженной эскалации в краткосрочной перспективе. Он также позволяет определить возможности для осуществления долгосрочной политики, направленной на устранение структурных причин конфликта, и миростроительства в таких областях, как демократическое управление, экономические и экологические вопросы, сектор безопасности и защита прав человека и основных свобод. Всеми этими вопросами в рамках своей компетенции занимаются различные исполнительные структуры ОБСЕ.

В соответствии с решением Совета министров № 3/11 ЦПК является координатором по вопросам раннего предупреждения в рамках всей ОБСЕ. В этом качестве он представляет доклады о деятельности ОБСЕ по раннему предупреждению Председателю и Генеральному секретарю ОБСЕ и наращивает потенциал присутствий ОБСЕ на местах по обеспечению раннего предупреждения и анализа конфликтов. ЦПК также координирует работу сотрудников всех исполнительных структур ОБСЕ, занимающихся вопросами раннего предупреждения. Это – важнейший ресурс для обмена информацией и опытом не только по вопросам раннего предупреждения, но и по применению других инструментов конфликтного цикла, таких как содействие диалогу, посредничество, регулирование кризисов, примирение и миростроительство. Эта сеть сотрудников играет ключевую роль в формировании культуры раннего предупреждения, отслеживая преобладающие тенденции и анализируя вероятность появления новых рисков. К ним относятся транснациональные и региональные угрозы безопасности и беспрецедентные вызовы, такие как вызванный распространением КОВИД-19 кризис, масштабные последствия которого повысили риски политической нестабильности и напряженности в некоторых частях региона ОБСЕ.

Предпосылкой успешного раннего предупреждения является всеобъемлющая ситуационная осведомленность, которую ОБСЕ поддерживает, отслеживая события в регионе ОБСЕ и за его пределами. Несмотря на то, что возможности организации в области раннего предупреждения значительны благодаря широкому присутствию ОБСЕ на местах, раннее предупреждение может быть эффективным только в том случае, если ситуационная осведомленность не будет ограничиваться теми района-

## Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментарий ОБСЕ

ми, в которых развернуты полевые присутствия организации. Ключевую роль в решении этой задачи играет ситуационный-коммуникационный центр ЦПК, отслеживающий события во всех 57 государствах-участниках и соседних с ОБСЕ регионах. Он круглосуточно и без выходных отслеживает информацию, поступающую из открытых медийных источников, регулярно, а при получении срочной информации – оперативно информирует Председателя, Генерального секретаря и руководящих сотрудников секретариата<sup>67</sup>. В условиях кризисов ситуационный центр выполняет важнейшую функцию поддержания безопасной связи между секретариатом и полевыми присутствиями. Это особенно важно в нерабочие часы.

Для того чтобы быть в курсе требований к информации, связанной с существующими и новыми проблемами в области безопасности, для сотрудников ситуационного центра проводятся брифинги по соответствующим вопросам, таким как транснациональные угрозы. По мере возможности в своей повседневной деятельности ситуационный центр использует новые технологии мониторинга информации из открытых источников и составления отчетов. В современных сложных условиях необходимо уделять повышенное внимание проблемам безопасности, порождаемым политической фрагментарностью, поляризацией, национализмом, радикализацией и популизмом, которые в той или иной степени затрагивают все большее число государств-участников. Более того, в эпоху социальных сетей и фальшивых новостей вооруженная эскалация латентных конфликтов может происходить быстрее, чем раньше. В то время как напряженность может накапливаться в течение длительного времени, крошечная «виртуальная искра» может быстро разжечь пламя. Поэтому ситуационный центр, обладающий достаточными ресурсами для отслеживания таких событий и сообщения о них в режиме реального времени, сейчас важен как никогда.

В настоящее время возможностей ситуационного центра недостаточно для того, чтобы уделять одинаковое внимание всем процессам в регионе ОБСЕ и в соседних регионах. Поэтому обмен опытом, лучшей практикой и информацией из открытых источников с кризисными и ситуационными центрами других международных организаций (таких как ООН и ЕС) имеет решающее значение и должен поощряться в максимально возможной степени. В дополнение к этому нужны дальнейшие усилия по систематическому сбору информации, получаемой в ходе реализации растущего числа инициатив и проектов по картированию конфликтов и кризисов<sup>68</sup>. Помимо этого, как подчеркивается в решении Совета министров № 3/11, ответственность за раннее предупреждение лежит также на государствах-участниках. Соответственно, одним из способов укрепления потенциала ОБСЕ в области раннего предупреждения могло бы быть предоставление государствами-участниками ситуационному центру ЦПК неконфиденциальной информации об обстановке.

Решением № 3/11 Генеральному секретарю было поручено обеспечивать раннее предупреждение путем доведения соответствующей информации до сведения Постоянного совета ОБСЕ в Вене. Это поручение стало важным событием, поскольку

Майкл Райт

до этого только ВКНМ мог официально выносить на обсуждение сигналы раннего предупреждения<sup>69</sup>. Однако начиная с 2011 года Генеральный секретарь только два раза официально доводил до сведения Постоянного совета информацию о сигналах раннего предупреждения. Первый раз это было сделано им в декабре 2012 года в связи с возможностью вооруженной эскалации конфликта в Нагорном Карабахе<sup>70</sup>. Второй раз – в ноябре 2018 г. после инцидента с участием российских и украинских военных кораблей в районе Керченского пролива<sup>71</sup>.

Сигналы раннего предупреждения официально доводились до сведения государств-участников только дважды, поскольку это – крайняя мера. Раннее предупреждение – не упражнение по навешиванию ярлыков и осуждению, а важнейшая предпосылка эффективного предотвращения конфликтов. Соответственно, оно должно осуществляться исходя из принципа «не навреди», оставляя открытой возможность для превентивных усилий, включая «тихую» дипломатию. Поэтому прежде чем официально довести какой-то вопрос до сведения Постоянного совета Председатель и Генеральный секретарь ОБСЕ используют различные форумы для выражения озабоченности по поводу возникающей напряженности и содействия обсуждению превентивных действий. Например, еженедельный доклад Генерального секретаря Постоянному совету неоднократно использовался для постановки вопросов, которую можно было бы считать неофициальным ранним предупреждением.

Некоторые государства-участники хотели бы, чтобы роль Генерального секретаря в вопросах раннего предупреждения была более заметной, чтобы он, в частности, оказывал содействие обмену мнениями между государствами-участниками о возможности принятия мер по реагированию на ту или иную ситуацию. В соответствии с четким мандатом по раннему предупреждению, предоставленным Генеральному секретарю решением Совета министров № 3/11, можно было бы рассмотреть вопрос о возможности регулярного представления Генеральным секретарем дополнительных докладов Постоянному совету. Это способствовало бы более раннему началу обсуждения государствами-участниками наметившихся тенденций, в том числе в сфере транснациональных и региональных вопросов безопасности.

Ключевым вызовом для раннего предупреждения ОБСЕ и роли Генерального секретаря в нем является политизация. Хотя в Решении Совета министров № 3/11 все государства-участники поддержали разработку более систематического и структурированного подхода к раннему предупреждению, не все они в равной степени поддерживают практическую реализацию этого решения. Некоторые государства-участники, возможно, хотели бы избежать мониторинга в рамках деятельности по раннему предупреждению, считая это стигматизацией или посягательством на национальный суверенитет.

Однако ни одно государство-участник не застраховано от кризиса. Последствия пандемии КОВИД-19 – последний тому пример. Следовательно, систематическое раннее оповещение и сканирование горизонтов должны охватывать весь регион ОБСЕ и выходить за его пределы, поскольку это необходимо для прогнозирования

## Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментариий ОБСЕ

перспективных тенденций и рисков<sup>72</sup>. Предоставляя Генеральному секретарю и Председателю ОБСЕ своевременные оценки тех или иных событий, ЦПК уделяет самое пристальное внимание недопустимости политизации результатов его анализа, проводимого в рамках раннего предупреждения. Соответственно, доклады и рекомендации ЦПК носят конфиденциальный характер. Председатели ОБСЕ должны активно использовать функцию раннего предупреждения ЦПК. Они должны также оказывать Генеральному секретарю и ЦПК политическую поддержку, необходимую для выполнения их мандата в области раннего предупреждения<sup>73</sup>, и, если потребуется, принимать на себя «политический удар» для защиты этой важной части инструментария конфликтного цикла.

### **Раннее реагирование и регулирование кризисов: уроки на будущее**

После принятия Советом министров Решения № 3/11 был оперативно принят ряд мер по укреплению потенциала ОБСЕ в области реагирования на кризисы. Одной из них стало создание «виртуального пула оборудования», позволяющего осуществлять быструю передислокацию основных активов (таких как бронетехника) из одной полевой операции ОБСЕ в другую. Другой пример – «реестр быстрого развертывания», который позволяет оперативно направлять включенных в реестр сотрудников исполнительных структур ОБСЕ для развертывания новых или временного усиления существующих полевых присутствий. Были разработаны «оперативные меры реагирования на кризисные ситуации» для использования Секретариатом ОБСЕ при подготовке к реализации коллективных мер реагирования на кризисы в соответствии с извлеченными уроками и лучшей практикой. Все три инструмента оказались критически важными при планировании и развертывании Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине (СММ) в марте 2014 года<sup>74</sup>.

СММ была самой сложной полевой операцией ОБСЕ со времени развертывания в 1998 году Контрольной миссии в Косово<sup>75</sup>, которое также проходило в сложной обстановке в плане безопасности и в условиях жесткого кризиса. Хотя СММ начинала свою деятельность как превентивное развертывание, чтобы помочь решить проблему ухудшения ситуации с безопасностью в Украине, она быстро переросла в полномасштабную операцию по регулированию кризиса. Стремительное ухудшение обстановки в плане безопасности на востоке Украины создало беспрецедентные оперативные риски для гражданской мониторинговой миссии.

Меняющиеся задачи и деятельность Миссии, в частности, мониторинг прекращения огня на востоке Украины, поставили ОБСЕ перед необходимостью интенсивно учиться на ходу, и этот процесс еще не завершился<sup>76</sup>. Вместе с другими подразделениями Секретариата ОБСЕ ЦПК помогает СММ постоянно адаптировать свою деятельность, штатное расписание и активы. Вместе с тем оказание такой поддержки требует значительных ресурсов, а число сотрудников ЦПК является минимально

Майкл Райт

возможным для обеспечения оперативной поддержки<sup>77</sup> не только СММ, но и всех 16 полевых присутствий ОБСЕ<sup>78</sup>.

СММ – это не только единственная в своем роде миссия, но и яркий пример комплексной миротворческой операции. ОБСЕ извлекает из ее деятельности немало ценных уроков. Один из основных уроков для будущих полевых миссий, развертываемых в аналогичных обстоятельствах, заключается в том, что они требуют иной кадровой модели, чем более «традиционные» полевые присутствия ОБСЕ, которые в основном занимаются программной и проектной деятельностью. Комплексным миротворческим операциям необходимы строгие механизмы управления и руководства, а также старшее звено сотрудников, обладающих опытом работы в условиях повышенного риска. Им также нужен персонал, обладающий знаниями в области медицины, инженерного дела, инфраструктуры и разминирования, а также высококвалифицированные сотрудники службы безопасности, которые понимают взаимосвязь между операциями и безопасностью.

Для извлечения уроков из опыта планирования и развертывания СММ, а также расширения миссии после заключения минских соглашений<sup>79</sup>, ЦПК провел в 2015 году большую работу<sup>80</sup>. Выполняя поставленную в 2016 г. германским председательством в ОБСЕ задачу, ЦПК возглавил в масштабах всего секретариата работу по подготовке двух десятков внутренних стандартных оперативных процедур для принятия эффективных мер в ситуациях экстренного реагирования. В них были включены лучшие практики, полезные как для новых, так и для существующих полевых операций, относящиеся, в частности, к структуре миссий, управлению ими, оперативной отчетности и быстрому развертыванию персонала. Эти процедуры могут быть доработаны в будущем с учетом опыта реагирования полевых операций ОБСЕ на кризис КОВИД-19.

Уроки, извлеченные (и извлекаемые) из деятельности СММ, касаются не только вопросов развертывания новых или реорганизации существующих миссий с учетом изменений в обстановке. Они охватывают также опыт применения в мониторинговой деятельности СММ широкого круга новых технологий<sup>81</sup>. Использование спутниковых снимков, акустических датчиков, систем видеонаблюдения и беспилотных летательных аппаратов в рамках гражданской миротворческой операции сделало ОБСЕ первопроходцем в этой области, обогатив ее ценным опытом, имеющим значение не только для организации, но и для международного сообщества в целом. В частности, перед СММ встал вопрос о том, как управлять огромным объемом данных, собранных с помощью технических средств мониторинга. ЦПК оказывает СММ содействие в расширении ее возможностей по управлению информацией, включая внедрение геопространственной информационной системы в масштабах всей миссии.

Лучшая практика СММ в области технического мониторинга представляет собой значительное усовершенствование инструментария конфликтного цикла ОБСЕ. Чтобы извлечь уроки из прошлых и нынешних операций ОБСЕ на местах, включая

## Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментариум ОБСЕ

СММ и ее технологические инновации, ЦПК разрабатывает справочное руководство по мониторингу на всех этапах конфликтного цикла. Оно призвано обобщить богатый опыт миссий ОБСЕ, осуществляющих мониторинг для обеспечения их предусмотренной мандатом деятельности. Помимо этого, опираясь на опыт СММ, в ЦПК создана должность младшего сотрудника в области технологий, который будет оказывать поддержку исполнительным структурам в решении технологических вопросов, связанных с мониторингом и наблюдением<sup>82</sup>.

Извлеченные уроки важны для будущего реагирования на кризисы. Однако регулирование таких кризисов, как в Восточной Украине, должно оставаться исключением, в то время как правилом всегда должно быть предотвращение кризисов, в ходе которых применяется сила, и мирное урегулирование конфликтов. Предотвращение конфликтов требует успешных действий на раннем этапе, а в распоряжении ОБСЕ – множество хорошо зарекомендовавших себя инструментов, таких как механизмы и процедуры ОБСЕ<sup>83</sup>, невоенные меры укрепления доверия<sup>84</sup>, а также специальные или личные представители действующего Председателя ОБСЕ. Так, австрийский Председатель ОБСЕ назначил в 2017 г. своего представителя для использования методов «тихой» дипломатии во время политического кризиса в тогдашней Бывшей югославской Республике Македония. К другим важным инструментам относятся миссии по установлению фактов, которые могут использоваться при поддержке принимающей страны для сбора информации или участия в содействии диалогу, укрепления доверия и превентивной дипломатии. Одним из интересных превентивных направлений, включающих как элементы установления фактов, так и элементы содействия диалогу, стал проект «Национальный диалог» ОБСЕ в Украине весной 2014 года<sup>85</sup>. Еще одним важным инструментом укрепления доверия является Инициатива ОБСЕ по обеспечению безопасности на уровне сообществ в Кыргызстане в период с октября 2010 года по декабрь 2015 года<sup>86</sup>.

Преодоление разрыва между ранним предупреждением и ранним реагированием остается главной проблемой на пути к успешному предотвращению и урегулированию конфликтов. Обычно этот разрыв связан не с отсутствием анализа событий в рамках раннего предупреждения или инструментов раннего реагирования, а скорее с отсутствием политической воли к тому, чтобы в полной мере использовать существующие инструменты раннего реагирования. Более того, как организация «мягкой силы», ОБСЕ может эффективно использовать свой потенциал реагирования на кризис только в том случае, если местные политические акторы проявляют добрую волю и открыты для сотрудничества.

Чтобы помочь преодолеть разрыв между ранним предупреждением и ранним реагированием в 2018 году ЦПК разработал внутреннюю «матрицу раннего предупреждения и ранних действий», в которой содержится широкий обзор возможных мер раннего реагирования, которые могут быть предприняты, в частности, Председателем и исполнительными структурами ОБСЕ. Перед вступлением нового Председателя ОБСЕ в должность ЦПК проводит с ним учение с демонстрацией возможных в

Майкл Райт

кризисной ситуации действий (SIMEX). Это должно содействовать повышению эффективности практического применения инструментов раннего реагирования. Базируясь на выдуманном сценарии, SIMEX призван помочь будущему Председателю использовать имеющиеся у ОБСЕ инструменты и процедуры в случае необходимости реагировать на начинающийся кризис, разъяснить ему его обязанности, процедуры и процессы принятия решений в кризисной ситуации.

### **Жемчужина инструментария: содействие мирному урегулированию конфликтов**

Поддержка мирного урегулирования конфликтов с помощью посредничества и содействия диалогу лежит в основе мандата ОБСЕ<sup>87</sup>. Благодаря своему всеобъемлющему подходу к безопасности ОБСЕ обладает уникальными возможностями для содействия диалогу на общинном, региональном и межгосударственном уровнях по различным вопросам, связанным с конфликтами. Учитывая сложность современных конфликтов и процессов их урегулирования, как никогда ранее необходима институциональная, систематическая и структурная поддержка посредничества<sup>88</sup>. Посредники должны уметь осуществлять свою деятельность в условиях многоплановых конфликтов, если они хотят помочь сторонам найти точки соприкосновения и прийти к совместным решениям. Поэтому посредникам и их командам необходима целенаправленная поддержка в том, что касается анализа конфликтной ситуации, выстраивании процесса посредничества и освоения необходимых для этого конкретных навыков.

В Решении Совета министров № 3/11 государства-участники согласились «обеспечить максимальную преемственность, последовательность и эффективность участия ОБСЕ в посредничестве в конфликтах и повысить роль посредников ОБСЕ»<sup>89</sup>. С этой целью в ЦПК была создана группа по содействию посредничеству в составе трех сотрудников, которая действует в качестве координатора ОБСЕ по содействию диалогу, посредничеству и поддержке посредничества<sup>90</sup>. В настоящее время группа является незаменимым инструментом и служит укреплению потенциала ОБСЕ в области содействия мирному урегулированию конфликтов. Основные направления ее деятельности по оказанию содействия всем исполнительным структурам ОБСЕ и государств-участников, включают<sup>91</sup>:

- содействие разработке стратегий посредничества;
- предоставление консультаций по вопросам посредничества и процессов диалога;
- содействие глубокому анализу конфликтов;
- проведение тематических брифингов и обучение навыкам посредников ОБСЕ высокого уровня, таких как Специальные представители ДП и главы полевых операций ОБСЕ;

## Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментарий ОБСЕ

- содействие платформам для обмена между посредниками;
- проведение опросов среди посредников ОБСЕ для извлечения уроков и выявления лучшей практики;
- предоставление оперативных рекомендаций по вопросам, связанным с посредничеством;
- организация обучения сотрудников ОБСЕ навыкам посредничества и содействия диалогу;
- содействие привлечению экспертов для оказания поддержки посредническим процессам.

В связи с растущей потребностью в поддержке посредничества повышается и спрос на деятельность группы. Расширение ее состава позволило бы оказывать более целенаправленную поддержку посредникам высокого уровня, занимающимся затяжными конфликтами в регионе ОБСЕ. Содействие диалогу и посредническая деятельность полевых присутствий ОБСЕ также выиграли бы от расширения группы. Это решение могло бы обеспечить более активное наращивание потенциала присутствий и расширить поддержку посреднических процессов. Оно способствовало бы развитию собственного потенциала полевых присутствий по осуществлению посредничества и содействию диалогу. Это уже было сделано для СММ, а в случае увеличения в полевых присутствиях числа сотрудников, являющихся специалистами по посредничеству и содействию диалогу, можно было бы создать сеть структур ОБСЕ по поддержке посредничества во всем регионе ОБСЕ.

Группа продолжает изучать новые пути укрепления инструментов ОБСЕ по урегулированию конфликтов. После вспышки пандемии КОВИД-19 и призыва Генерального секретаря ООН к глобальному прекращению огня она разработала структурированный подход к определению окон возможностей для развития мирных процессов. С точки зрения выстраивания процессов урегулирования в рамках такого подхода были сформулированы соображения о том, как можно стимулировать положительную динамику процессов мирного урегулирования в период острого кризиса. Еще одним направлением исследований группы является поддержка так называемых внутренних посредников – посредников, которые живут в условиях конфликта и, таким образом, являются его неотъемлемой частью и, возможно, имеют больше возможностей для взаимодействия с участниками конфликта, чем внешние третьи стороны<sup>92</sup>. Признавая, что участие местного населения, инсайдеров в урегулировании конфликтов способствует укреплению мира и стабильности в долгосрочной перспективе, поддержка инсайдерского посредничества ставит местные усилия в центр миростроительства.

Еще одна тема, находящаяся в центре исследований группы по содействию посредничеству, – значимое вовлечение женщин в мирные процессы. Опыт женщин в условиях конфликта и насилия отличается от опыта мужчин. Поэтому включение собственного женского взгляда в усилия по урегулированию конфликтов помогло

Майкл Райт

бы более эффективно решать разнообразные проблемы пострадавших от конфликта обществ. Соответственно, участие женщин в качестве посредников и (или) переговорщиков в мирных процессах может повысить вероятность достижения соглашения и снизить риски возобновления конфликта. С этой целью в 2019 году группа и отдел по гендерным вопросам секретариата ОБСЕ разработали методическое пособие «Участие женщин и эффективные мирные процессы», в котором содержатся практические советы и рекомендации о том, как добиться диалога и посреднических процессов, которые бы в большей степени учитывали гендерную проблематику<sup>93</sup>.

### **Фокус на устойчивости: структурное предотвращение конфликтов и миростроительство**

ОБСЕ имеет большой опыт работы по преодолению основных причин конфликтов и нестабильности посредством долгосрочной программной деятельности ее исполнительных структур. Сюда входят усилия трех автономных институтов, секретариата и полевых присутствий ОБСЕ. Более 80 процентов сотрудников ОБСЕ работают на местах, осуществляя программы содействия претворению в жизнь принципов и обязательств по ОБСЕ во всех трех измерениях безопасности. Эта деятельность направлена на построение прочного мира и безопасности путем оказания всесторонней поддержки по широкому кругу вопросов – от борьбы с насильственной радикализацией и экстремизмом, торговлей людьми, преступлениями на почве ненависти и коррупцией до содействия утверждению ответственного управления и реформам принимающих стран, связанным с выборами, образованием и (или) сектором безопасности. И это лишь некоторые из них.

Построение устойчивого мира и безопасности – это долгосрочные усилия, требующие терпения, настойчивости, осторожного планирования и дальновидности. Полевые присутствия должны согласовывать свою поддержку с меняющимися потребностями и приоритетами принимающих стран. В этих целях ОБСЕ сотрудничает с большим числом акторов на местах, включая правительственные учреждения, административные органы, гражданское общество и неправительственные организации. Соответственно, полевые присутствия могут быть важным связующим звеном между властями и гражданским обществом в совместной деятельности по реализации обязательств и принципов ОБСЕ.

Чтобы обобщить многолетний опыт полевых присутствий ОБСЕ ЦПК подготовил в 2018 году справочное пособие, которое дает представление о деятельности полевых присутствий ОБСЕ в Юго-Восточной Европе по структурному предотвращению конфликтов и миростроительству<sup>94</sup>. В пособии освещается поддержка, оказываемая ОБСЕ принимающим странам в семи тематических областях – институциональное строительство, безопасность общин, образование, реформа избирательной системы, примирение, многообразие и контакты между людьми. В нем также пока-

## Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментариий ОБСЕ

зано, как усилия ОБСЕ в области миростроительства дополняют цели Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития (ЦУР)<sup>95</sup>, в частности, ЦУР 16 – содействие построению миролюбивого и открытого общества.

Главный вывод, сделанный в справочном пособии, заключается в том, что деятельность ОБСЕ наиболее эффективна, если она осуществляется с учетом конкретных условий и с пониманием деликатности порожденных конфликтом проблем, принимая во внимание исторические и социальные процессы в обществе. Для усиления потенциала ОБСЕ в сфере построения прочного мира и безопасности путем структурированного и систематического устранения основных причин конфликтов и нестабильности ЦПК в сотрудничестве с Австрийским центром изучения проблем мира и урегулирования конфликтов разработал первый в истории ОБСЕ курс по миростроительству для сотрудников различных исполнительных структур ОБСЕ.

Одной из важных областей, где необходимо приложить дополнительные усилия для извлечения уроков из деятельности ОБСЕ, является учет гендерной проблематики в долгосрочной деятельности по предотвращению конфликтов и миростроительству. Другая область – это активное участие молодежи в решении существующих и новых проблем безопасности, поскольку молодежь может стать мощным катализатором позитивных изменений в обществе. Третьей областью, имеющей решающее значение для структурного предотвращения конфликтов и миростроительства, является поддержка, оказываемая ОБСЕ заинтересованным государствам-участникам в области управления и реформирования сектора безопасности. ЦПК играет центральную роль в этих усилиях, в том числе координируя деятельность сотрудников исполнительных структур ОБСЕ, занимающихся вопросами управления и реформирования сектора безопасности.

Несмотря на то, что исполнительные структуры ОБСЕ уже на протяжении многих лет оказывают государствам содействие в решении проблем управления и реформирования сектора безопасности, только в 2014 году были сделаны первые шаги на пути к более систематическому и структурированному подходу к этим вопросам. Швейцарский Председатель ОБСЕ инициировал подготовку для сотрудников ОБСЕ опубликованных в 2016 году руководящих принципов, относящихся к управлению и реформированию сектора безопасности<sup>96</sup>. ЦПК совместно с занимающимися этими вопросами сотрудниками исполнительных структур содействует практическому применению руководящих принципов и оказывает содействие сотрудникам и членам миссий ОБСЕ в укреплении потенциала, необходимого для реализации этих принципов. В настоящее время проводится обзор этого документа. Его второе издание готовится к публикации в 2021 году.

Управлению и реформированию сектора безопасности было уделено особое внимание в 2019 г. во время председательства в ОБСЕ Словакии. На заседании Совета министров в Братиславе Словакия и 43 других государства-участника выделили это направление как важнейшую часть всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности<sup>97</sup>. В марте 2019 года Генеральный секретарь представил государствам-участни-

Майкл Райт

кам доклад об усилиях, предпринятых с 2014 года с целью выработки более согласованного и скоординированного подхода к управлению и реформированию сектора безопасности, основанного на сравнительных преимуществах ОБСЕ<sup>98</sup>. Он подчеркнул, что концепция этой деятельности является неотъемлемой частью основных принципов и обязательств по ОБСЕ, закрепленных в таких документах, как Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (1994 год), и призвал к дальнейшей интеграции деятельности в сфере управления и реформирования сектора безопасности в инструментарий конфликтного цикла, увеличивая тем самым ее вклад в предотвращение конфликтов.

Подотчетный и инклюзивный сектор безопасности, который соблюдает принцип верховенства права, может эффективно способствовать построению устойчивого мира и безопасности. Хотя управление и реформирование сектора безопасности по-прежнему является по своей сути национальным процессом, ОБСЕ располагает всеми возможностями для содействия реализации национальных приоритетов, в частности, в рамках деятельности ее полевых операций. ОБСЕ имеет давнюю историю успешной поддержки национальных институтов сектора безопасности, а также других акторов, имеющих отношение к этому сектору, таких как парламенты и организации гражданского общества. Соответственно, ЦПК будет продолжать работу по выработке согласованного и систематического подхода к управлению и реформированию сектора безопасности как ключевому инструменту миростроительства в рамках инструментария конфликтного цикла. В этой связи могут быть изучены и другие темы, такие как включение положений, касающихся управления и реформирования сектора безопасности, в соглашения о прекращении огня и соглашения о мире, а также или вклад этого направления деятельности в решение проблем взаимосвязи между (организованной) преступностью и продолжением конфликта.

### **Обмен опытом и знаниями: повышение эффективности партнерских отношений**

Усилиям ЦПК по дальнейшему укреплению потенциала ОБСЕ по решению вопросов, связанных с различными этапами конфликтного цикла, способствуют прочные партнерские отношения с другими международными и региональными организациями. Например, в рамках так называемого структурированного диалога на рабочем уровне ЦПК обменивается опытом и лучшей практикой применения инструментов конфликтного цикла с Европейской службой внешних связей (ЕСВС) ЕС. Группа ЦПК по содействию посредничеству поддерживает регулярные контакты с подразделениями поддержки посредничества ЕСВС и секретариата Организации Объединенных Наций. Сотрудничая с группой поддержки посредничества ООН, ЦПК имеет доступ к резервной группе экспертов по вопросам посредничества ООН, которая может быть быстро задействована для предоставления консультаций по широкому

## Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментариий ОБСЕ

кругу вопросов посредничества и превентивной дипломатии. Регулярное и активное сотрудничество с ООН и ЕСВС также осуществляется по вопросам управления и реформирования сектора безопасности.

В результате сотрудничества ОБСЕ с департаментом полевой поддержки ООН в 2017 году был подписан меморандум о взаимопонимании, которым были учреждены механизмы сотрудничества в целях укрепления технического потенциала и расширения экспертных знаний. На основе меморандума о взаимопонимании ОБСЕ получила доступ к системным контрактам ООН и программам технической подготовки, которые обеспечивают экономичный и быстрый доступ к ресурсам для скорейшего принятия мер по реагированию на кризисы.

ЦПК также плодотворно сотрудничает с Агентством по делам беженцев УВКБ ООН. В 2014 году совместно с отделением связи УВКБ при ОБСЕ и расположенными в Вене учреждениями ООН ЦПК опубликовал Памятку по мерам защиты, в которой рассматриваются вопросы перемещения, защиты перемещенных групп населения и пострадавших сообществ на всех этапах конфликтного цикла<sup>99</sup>. С тех пор ЦПК и УВКБ обеспечивают совместное наращивание потенциала по практическому применению Памятки сотрудниками ОБСЕ и УВКБ на местах.

## Заключение

Инструментарий конфликтного цикла ОБСЕ значительно эволюционировал с начала 1990-х годов. Принятие и выполнение решения Совета министров № 3/11 было крайне важным для достижения этой цели. Инструментарий включает в себя солидный набор мер, которые могут быть реализованы во всем регионе ОБСЕ. Несмотря на то, что инструменты конфликтного цикла всегда можно совершенствовать, для этого остро необходимы достаточные ресурсы ОБСЕ и политическая воля государств-участников, их готовность активно использовать соответствующие инструменты и полномочия<sup>100</sup>.

С учетом возрастающей сложности современных вызовов в области безопасности ОБСЕ должна быть готова вносить значимый вклад в предотвращение конфликтов и миростроительство в любое время и в любом месте в пределах своего обширного географического региона. Для этого необходимы гибкость и достаточные финансовые и людские ресурсы. Поскольку расходы на урегулирование кризисов значительно превышают расходы на превентивные действия<sup>101</sup>, инвестирование в деятельность по структурному предотвращению конфликтов и миростроительству приносит неисчислимы дивиденды. Тем не менее, в последние годы наблюдается постоянное сокращение консолидированного бюджета ОБСЕ, что ограничивает возможности организации по реагированию на возрастающую напряженность и устранению главных причин конфликтов. Сейчас, как никогда ранее, необходима политиче-

Майкл Райт

ская воля для раскрытия огромного потенциала ОБСЕ и полного использования ее мандата и возможностей.

Десятая годовщина принятия решения Совета министров № 3/11 в 2021 году во время председательства Швеции в ОБСЕ предоставляет отличную возможность для подведения итогов применения инструментов конфликтного цикла и для обсуждения путей дальнейшего укрепления соответствующих инструментов и их адаптации к новым вызовам в области безопасности. В этой связи государства-участники могли бы подтвердить обязательства, которые они взяли на себя десять лет назад в Решении № 3/11, например, в юбилейной декларации, которая была бы принята на встрече Совета министров 2021 года. Признавая важную работу, проделанную после принятия Решения № 3/11, государства-участники могли бы придать новый импульс усилиям ОБСЕ по совершенствованию инструментария конфликтного цикла, активизации усилий в области предотвращения и урегулирования конфликтов и устойчивого миростроительства.

## Примечания

- 62 Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов – информационный листок. 2020 // Официальный сайт ОБСЕ. 2020. 9 марта. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/13718>.
- 63 СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 года. Вызов времени перемен. Хельсинки, 1992 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/39534.pdf>.
- 64 ОБСЕ. Решение № 3/11. Элементы конфликтного цикла, связанные с повышением потенциала ОБСЕ по раннему предупреждению, срочным действиям, содействию диалогу, поддержке посредничества и постконфликтному восстановлению. МС.DEC/3/11. 7 декабря 2011 г. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/ministerial-councils/86625>.
- 65 Early Warning: Internal OSCE Guidelines. 15 March 2012. Распространенный в ОБСЕ внутренний документ SEC.GAL/52/12.
- 66 См.: von Einsiedel S. et al. Civil war trends and the changing nature of armed conflict. United Nations University Centre for Policy Research Occasional Paper 10. March 2017. URL: [https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6156/Civil\\_war\\_trends\\_UPDATED.pdf](https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6156/Civil_war_trends_UPDATED.pdf).
- 67 Например, в период с октября 2018 по октябрь 2019 г. ситуационный центр подготовил более 500 ежедневных сводок и более 1700 сводок по конкретным темам. Помимо этого он разослал по электронной почте более 11 000 уведомлений.
- 68 См., в частности: Armed Conflict Location & Event Data Project, “Dashboard”. URL: <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>.
- 69 Ackermann A. Strengthening OSCE Responses to Crises and Conflicts: An Overview // OSCE Yearbook 2012 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2013. P. 9.
- 70 Neukirch C. Frühwarnung und frühzeitiges Handeln – aktuelle Entwicklungen in der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE // OSZE-Jahrbuch 2013 / IFSH (Hrsg.). – Baden-Baden: Nomos, 2014. P. 136.
- 71 The Kerch Strait incident // International Institute for Strategic Studies. 2018. December. URL: <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2018/the-kerch-strait-incident>.
- 72 См.: Brozus L. The Difficulty of Anticipating Global Challenges: The Lessons of COVID-19 // Bernes T., Brozus L., Hatuel-Radoshitzky M. et al. Challenges of Global Governance Amidst the

66

## Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментариий ОБСЕ

- COVID-19 Pandemic. Council on Foreign Relations Paper Series. May 2020. P. 6-9. URL: [https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report\\_pdf/challenges-of-global-governance-amid-the-covid-19-pandemic.pdf](https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/challenges-of-global-governance-amid-the-covid-19-pandemic.pdf).
- 73 Schernbeck N. Between Strategic Re-orientation and Operational Fixes: Current Challenges and Opportunities in Strengthening Early Warning and Early Action as Part of OSCE Crisis and Conflict Prevention // OSCE Yearbook 2016 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2017. P. 141.
- 74 Neukirch C. The Special Monitoring Mission to Ukraine: Operational Challenges and New Horizons // OSCE Yearbook 2014 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2015. P. 185.
- 75 OSCE Kosovo Verification Mission/OSCE Task Force for Kosovo (closed) // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/kvm-closed>.
- 76 Pesko M. The OSCE's Engagement in Response to the Crisis in Ukraine: Meeting New Challenges with New Solutions // OSCE Yearbook 2016. P. 23-32.
- 77 В настоящее время две должности в Оперативной службе ЦПК отданы под оперативное планирование.
- 78 Survey of OSCE Field Operations. SEC.GAL/111/20/Corr.1\*). 26 August 2020. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/secretariat/74783>.
- 79 Tagliavini H. Mediation in the Crisis in Eastern Ukraine up to 23 June 2015 // OSCE Yearbook 2015 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2016. P. 217-227.
- 80 В дополнение к таким конкретным мероприятиям ЦПК также проводит регулярные брифинги по окончании срока полномочий всех уходящих руководителей и заместителей руководителей полевых операций ОБСЕ. Выводы, формулируемые по итогам этих брифингов, жизненно важны для сохранения институциональной памяти ОБСЕ.
- 81 Giardullo C., Dorn W., Stodilka D. Technological Innovation in the OSCE: The Special Monitoring Mission in Ukraine // OSCE Yearbook 2019 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2020. P. 119-137.
- 82 Associate Technology Officer // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://jobs.osce.org/vacancies/associate-technology-officer-vnsecs01548>.
- 83 OSCE Mechanisms and Procedures: Summary/Compendium, 2011 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/cpc/34427>.
- 84 Руководство ОБСЕ по невоенным мерам укрепления доверия (МД). – Вена: ОБСЕ, 2012. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/101162>.
- 85 OSCE National Dialogue Project completes field work in Ukraine // Официальный сайт ОБСЕ. 2014. 17 April/ URL: <https://www.osce.org/ukraine/117808>.
- 86 CSI: Kyrgyzstan – The Community Security Initiative // Официальный сайт ОБСЕ. 2015. 10 March. URL: <https://www.osce.org/bishkek/144296>.
- 87 Посредничество и содействие диалогу в контексте ОБСЕ // Официальный сайт ОБСЕ. 2014. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/155196>.
- 88 Christina Stenner, The institutionalization of mediation support: Are mediation support entities there yet? Berghof Foundation. 2017. URL: [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/Stenner\\_TheInstitutionalizationOfMediationSupport.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/Stenner_TheInstitutionalizationOfMediationSupport.pdf)
- 89 ОБСЕ, Решение № 3/11. Элементы конфликтного цикла, как указано выше (сноска 3). С. 5.
- 90 David Lanz/Jamie Pring/Corinne von Burg/Mathias Zeller, Understanding mediation support structures, swisspeace, October 2017. URL: [https://www.swisspeace.ch/fileadmin/user\\_upload/pdf/Mediation/swisspeace\\_MSS\\_study\\_18\\_Oct\\_Final.pdf](https://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/pdf/Mediation/swisspeace_MSS_study_18_Oct_Final.pdf)
- 91 OSCE, “Mediation and mediation support”. URL: <https://www.osce.org/secretariat/107488>
- 92 OSCE Support to Insider Mediation: Strengthening Mediation Capacities, Networking and Complementarity // OSCE; Berghof Foundation. 2016. December. URL: <https://www.osce.org/supprt-to-insider-mediation>.

Майкл Райт

- 93 Участие женщин и эффективные мирные процессы: Методическое пособие. – Вена: ОБСЕ, 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/454227>
- 94 Building Sustainable Peace and Democracy: OSCE Experiences in South-Eastern Europe. A Reference Guide. – Vienna: OSCE, 2018. URL: <https://www.osce.org/secretariat/383751>.
- 95 Greminger T. Sustaining Peace, Sustaining Development – The Role of the OSCE // OSCE Yearbook 2019. P. 27-39.
- 96 ОБСЕ, Управление сектором безопасности и реформирование этого сектора. Руководящие принципы ОБСЕ. – Вена: ОБСЕ, 2016. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/323956>.
- 97 Permanent Mission of the Slovak Republic to the Organization for Security and Co-operation in Europe. Statement on the OSCE's Role in Supporting Security Sector Governance and Reform as Part of the OSCE's Comprehensive Approach to Security. MC.DEL/63/19. 16 December 2019 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ministerial-councils/442288>.
- 98 Report by the Secretary General on the OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R). SEC.GAL/42/19. 14 March 2019 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/secretary-general/414725>.
- 99 ОБСЕ/УВБК, Памятка по мерам защиты. Решение вопросов, связанных с перемещением и защитой перемещенных групп населения и пострадавших сообществ на протяжении всего конфликтного цикла: методика совместных действий. – [б.м.] ЦПК ОБСЕ; УВБК, 2014. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/125252>.
- 100 A Stronger OSCE for a Secure Europe.: Further Strengthening OSCE Capabilities and Capacities across the Conflict Cycle. Report by the German OSCE Chairmanship 2016 to the Ministerial Council. MC.GAL/5/16. 8 December 2016 Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/cio/287431>.
- 101 Pathways for peace: inclusive approaches to preventing violent conflict. – Washington: United Nations; World Bank Group, 2018. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.

## **Инициативы Казахстана в области экономической и транспортной взаимосвязанности в рамках ОБСЕ: стимулирование торговли и сопротивление нормам**

*Себастьян Майер\**

### *Аннотация*

В течение 2010-х годов в контексте второго (экономического и экологического) измерения безопасности ОБСЕ стало модно говорить о «взаимосвязанности» как политическом инструменте для улучшения экономических отношений между государствами-участниками. Казахстан предложил разместить в его столице центр ОБСЕ по вопросам взаимосвязанности для предоставления соответствующих экспертных услуг. В статье для «ОБСЕ Insights» рассмотрены сама концепция взаимосвязанности и повестка дня Казахстана в этой области, анализируются мотивы, связанные с инициативами Казахстана. Помимо очевидной заинтересованности этой не имеющей выхода к морю страны в повышении международной транспортной взаимосвязанности Казахстан, как представляется, использует продвижение своих инициатив для того, чтобы отвлечь внимание от его обязательств в рамках первого (военно-политического) и особенно третьего (человеческого) измерений безопасности. Автор полагает, что к предложениям Казахстана следует относиться серьезно не только потому, что ОБСЕ действительно может играть определенную роль в повышении взаимосвязанности, но и потому, что значительный вклад Казахстана в региональное и международное сотрудничество и обеспечение стабильности заслуживает признания. Вместе с тем подчеркивается, что три измерения безопасности ОБСЕ не могут быть противопоставлены друг другу и что Казахстан должен продолжать уделять внимание своим обязательствам по первому и третьему измерениям.

### *Ключевые слова*

Взаимосвязанность, экономические отношения, ОБСЕ, Центральная Азия, Казахстан, содействие развитию торговли, сопротивление нормам

Для цитирования этой публикации: Майер С. Инициативы Казахстана в области экономической и транспортной взаимосвязанности в рамках ОБСЕ: стимулирование торговли и сопротивление нормам // ОБСЕ Insights 4. – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748921264-04>

---

\* Себастьян Майер, доктор наук, Германская служба академических обменов, Казахстанско-Германский университет Алматы, Казахстан, [mayer@dku.kz](mailto:mayer@dku.kz)

## Введение

В 2010-е годы стало модно говорить о «взаимосвязанности» как политическом инструменте для улучшения межгосударственных экономических отношений, особенно в странах Юго-Восточной и Восточной Европы с переходной экономикой и в бывшем Советском Союзе. В ОБСЕ этот термин начали использовать в период председательства Германии в ОБСЕ в 2016 году, но тема улучшения экономических отношений была посвящена уже вторая глава хельсинкского Заключительного акта 1975 года. На сайте ОБСЕ говорится, что организация „работает над созданием основы экономической взаимосвязанности 57 государств-участников посредством диалога по вопросам торговли и транспорта”<sup>102</sup>.

Казахстан сделал тему взаимосвязанности центральной в своей внешней политике. Это неудивительно, учитывая отсутствие у него выхода к морю и общую изолированность от глобальных рынков. На этом фоне правительство выдвинуло предложение создать в столице страны Нур-Султане Тематический центр ОБСЕ по устойчивой взаимосвязанности. Такой центр предоставил бы стране возможность воспользоваться соответствующими экспертными знаниями. Однако у Казахстана есть и другие причины для продвижения дискуссии о взаимосвязанности в рамках ОБСЕ. Акцент на этой теме способствовал бы реализации его претензии на роль международного и регионального лидера. Уделение особого внимания вопросам второго (экономического и экологического) измерения безопасности, таким как взаимосвязанность, позволило бы отодвинуть на второй план неприятные для Казахстана обязательства по двум другим измерениям ОБСЕ – военно-политическому и человеческому. Это особенно верно в отношении последнего, поскольку руководство страны по-прежнему сопротивляется реформам, особенно в том, что касается основных свобод, выборов и свободы политических партий. Есть основания полагать, что правительство Казахстана хотело бы заменить нынешний Программный офис ОБСЕ в Нур-Султане, занимающийся вопросами всех трех измерений, тематическим центром, который будет заниматься только вторым.

Помимо рассмотрения самой концепции взаимосвязанности и ее обсуждения в ОБСЕ основные цели настоящей статьи заключаются в том, чтобы очертить повестку дня Казахстана в области взаимосвязанности, делая акцент на предложении о создании центра, обрисовать ее побудительные мотивы и сформулировать предложения о том, как ОБСЕ могла бы реагировать на инициативы этого государства. В статье утверждается, что к инициативе Казахстана следует относиться серьезно не только потому, что ОБСЕ действительно может играть определенную роль в обеспечении взаимосвязанности, но и потому, что вклад Казахстана в региональное и международное сотрудничество и стабильность заслуживает признания. В то же время в статье указывается на то, что три измерения ОБСЕ нельзя противопоставлять друг другу и что Казахстан должен продолжать уделять внимание своим обязательствам по первому и третьему измерениям.

В начале статьи раскрывается содержание концепции взаимосвязанности. Во втором разделе говорится о том, как эта тема была привнесена в повестку дня ОБСЕ. В следующих двух разделах показано, как Казахстан в своей внешней политике делает акцент на взаимосвязанность, и освещены основные мотивы этой политики. На основе проведенного анализа в последнем разделе сформулированы рекомендации для ОБСЕ<sup>103</sup>.

### Концепция взаимосвязанности

В контексте настоящей статьи «взаимосвязанность» можно условно определить как целенаправленное выстраивание экономических отношений между государствами или регионами<sup>104</sup>. Будучи инструментом международной политики по содействию развитию, она является элементом экономической дипломатии, осуществляемой отдельными государствами и международными организациями. Если более ранние исследования межгосударственных отношений, такие как работы Роберта Кохейна и Джозефа Ная, были сосредоточены на анализе нарастающего экономического взаимодействия между промышленно развитыми странами<sup>105</sup>, то экономика стран бывшего социалистического блока оказалась в центре внимания ученых и практиков лишь после падения Берлинской стены в 1989 году. Взаимосвязанность рассматривалась как один из основных двигателей экономического прогресса этих государств. Примерами инициатив по формированию экономической взаимосвязанности могут служить уже завершенная программа технического содействия странам Содружества Независимых Государств (ТАСИС), инициированная в 1991 году тогда еще Европейскими сообществами; инициатива «Пояс и путь», объявленная Китаем в 2013 году; японская инициатива «Партнерство в интересах качественной инфраструктуры», выдвинутая в 2015 году, и стратегия Европейского союза по взаимосвязанности Европы и Азии, осуществление которой было начато в 2018 году. Помимо ощутимых материальных выгод взаимосвязанность потенциально может служить укреплению доверия и развитию мирных отношений между участвующими государствами<sup>106</sup>. Эти ожидания соответствуют направлению либеральной мысли, согласно которому экономический обмен способствует стабильности и миру.

Государства поддерживают проекты по обеспечению взаимосвязанности, поскольку они отвечают их материальным интересам и (или) служат более широким целям. Но помимо выгод, которые приносит взаимосвязанность, она сопряжена и с рисками. Как отмечают Кохейн и Най, расширение экономических отношений в той или иной степени может повысить уязвимость национальной экономики<sup>107</sup>, о чем свидетельствуют нефтяное эмбарго 1970-х годов, торговые войны и сбои в поставках, подобные тем, которые возникли в результате недавнего распространения COVID-19. Расхождения относительно того, с кем и как предпочтительно развивать экономические отношения, могут стать дополнительным источником трений, веду-

Себастьян Майер

щих к их политизации. Более того, термин «взаимосвязанность» имеет совершенно различные коннотации, что также может порождать разногласия<sup>108</sup>. Авторитарные государства – ярким примером может служить Китай, выдвинувший инициативу «Пояс и путь» – по большому счету ограничиваются связями ненормативного, материального характера, уделяя основное внимание физической инфраструктуре и связанным с ней стратегическим расчетам. В либеральных государствах и международных институтах, напротив, эта концепция, как правило, сочетается с определенными нормативными требованиями, включая вышеупомянутые ожидания либерального мира. Соответствующие концепции, такие как надлежащее управление и устойчивое развитие, предполагают соблюдение в рамках деятельности по укреплению взаимосвязанности ряда руководящих принципов, ценностей и норм. Такие принципы сформулированы в ОБСЕ.

## **ОБСЕ и взаимосвязанность**

Обсуждение вопросов взаимосвязанности в ОБСЕ восходит к хельсинкскому Заключительному акту 1975 года, вторая глава которого посвящена экономическому и экологическому сотрудничеству. Несколько принятых в период после окончания «холодной войны» основополагающих документов, относящихся ко второму изменению, проложили дальнейший путь в этой сфере деятельности. Документ боннской Конференции по экономическому сотрудничеству в Европе 1990 года призывает к «устойчивому экономическому росту» и «сотрудничеству в области экономики», подчеркивая значение принципов «правового государства и равной защиты со стороны закона для всех на основе уважения прав человека и эффективных, доступных и справедливых правовых систем»<sup>109</sup>.

Особенно важный Документ-стратегия ОБСЕ в области экономического и экологического измерения (Маастрихтский документ) был принят на встрече Совета министров в 2003 году в Маастрихте на фоне значительных трудностей, с которыми столкнулись экономические преобразования в бывших социалистических странах. Был выделен ряд проблем в области управления, такие как «неэффективность институтов и слабость гражданского общества, отсутствие прозрачности и подотчетности в государственном и частном секторах, ... неудовлетворительная работа органов государственного управления и неустойчивое использование природных ресурсов, коррупция и неуважение к деловой этике и надлежащим процедурам корпоративного управления»<sup>110</sup>.

На встречах Совета министров в 2006 (Брюссель) и 2011 (Вильнюс) годах также были приняты решения, связанные с экономическим сотрудничеством. Обсуждению этой темы был придан значительный импульс в 2014 году, когда швейцарское председательство поставило ее на первое место в повестке дня ОБСЕ. В решении о совершенствовании надлежащего управления и повышении взаимосвязанности,

принятом на встрече Совета министров в 2016 году в Гамбурге, впервые в контексте ОБСЕ было употреблено модное слово «взаимосвязанность». При этом было отмечено, что «надлежащее управление, транспарентность и подотчетность являются необходимыми условиями для экономического роста, торговли, инвестиций и устойчивого развития, способствуя тем самым обеспечению стабильности, безопасности и уважения прав человека». В этом решении органам ОБСЕ было поручено активизировать работу по упрощению, гармонизации и стандартизации правил и положений, касающихся торговли в регионе ОБСЕ. Более поздние документы, касающиеся взаимосвязанности, включают решение Совета министров 2017 года о содействии участию в экономической жизни в регионе ОБСЕ и Декларацию Совета министров о цифровой экономике как двигателе сотрудничества, безопасности и роста 2018 года.

Все вышеупомянутые документы основаны на предположении, что содействие экономическому процветанию и обеспечению необходимых для этого условий в соответствии с концепцией взаимосвязанности укрепляет безопасность и стабильность в регионе ОБСЕ. Однако в силу различий в акцентах и значительных различий в типах политических режимов государств-участников подход ОБСЕ к взаимосвязанности, несомненно, многогранен. Поэтому отсутствует консенсус в отношении того, как точно определить взаимосвязанность в рамках ОБСЕ.

В институциональных рамках ОБСЕ вопросами взаимосвязанности занимается Бюро координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (БКЭЭД ОБСЕ). Его мандат основывается на вышеупомянутых решениях и декларациях, в частности на Маастрихтском документе 2003 года. 22 сотрудника бюро занимаются всем спектром деятельности ОБСЕ во втором измерении, включая взаимосвязанность и другие смежные области, такие как внедрение цифровых технологий и надлежащее управление<sup>111</sup>.

В географическом плане обсуждение вопросов взаимосвязанности в ОБСЕ сфокусировано на Восточной Европе, Юго-Восточной Европе, Южном Кавказе и Центральной Азии. Как и в других областях деятельности ОБСЕ, БКЭЭД выполняет свой мандат в отношении экономического сотрудничества государств в основном путем обобщения наилучших практик для лиц, ответственных за разработку политики, и специалистов-практиков. Например, он выпустил Справочник по передовой практике на пунктах пересечения границы<sup>112</sup> и опубликовал материалы Форума по безопасности на внутреннем транспорте<sup>113</sup>, которые были подготовлены совместно с Европейской экономической комиссией ООН. Кроме того, БКЭЭД организует рабочие совещания, семинары и онлайн-мероприятия по тематике, связанной с обеспечением взаимосвязанности, на национальном и региональном уровнях, а также на уровне штаб-квартир. Проведенные до настоящего времени мероприятия охватывают трансграничную электронную торговлю, координацию транзита и безбумажную торговлю. Например, в июне 2020 года было проведено онлайн-совещание на тему «Более безопасные и устойчивые цепочки поставок, соединяющие Цен-

Себастьян Майер

тральную Азию и Европу». Пока неясно, сможет ли предложенный Казахстаном центр по взаимосвязанности взять на себя соответствующие функции БКЭЭД и в какой степени.

### **Инициативы Казахстана в области взаимосвязанности в рамках ОБСЕ**

В не имеющей выхода к морю Центральной Азии, которую некоторые наблюдатели считают одним из наименее интегрированных регионов мира, взаимосвязанность и, в частности, транспорт, безусловно, имеет особое значение в том числе с учетом высоких транзитных издержек<sup>114</sup>. Для Казахстана уже в течение некоторого времени взаимосвязанность – приоритет внешней политики, значение которого за последние несколько лет еще больше возросло. Как член Евразийского экономического союза (ЕАЭС) страна заинтересована в развитии торговли с другими членами ЕАЭС. Она также активно поддерживает китайскую инициативу «Пояс и путь», которая была анонсирована в столице Казахстана в 2013 году. Для реализации проекта «Пояс и путь» Казахстан имеет стратегическое значение как коридор, по которому осуществляются перевозки между Китаем и Западом. Осуществление этой инициативы также может улучшить транзитное сообщение между странами—членами ЕАЭС<sup>115</sup>. Правительство Казахстана тесно связало с «Поясом и путем» свою собственную программу развития инфраструктуры «Нурлы Жол» («Светлый путь»), в которой внимание сосредоточено на железнодорожном и автомобильном сообщении<sup>116</sup>.

На этом фоне Казахстан отдал приоритет деятельности в сфере взаимосвязанности в основном потому, что она помогает модернизировать существующие маршруты и диверсифицировать торговлю за счет разработки новых маршрутов – главным образом, помогая снизить транспортные расходы, – получать доходы от транзитных сборов и компенсировать нестабильность экспорта, порождаемую чрезмерной зависимостью от немногочисленных рынков. Для Китая Казахстан имеет решающее значение как транспортный коридор и для импорта, и для экспорта. Кроме того, он – источник таких сырьевых товаров, как нефть и уран. Однако с «Поясом и путем» и другими проектами по расширению коммуникационных возможностей постоянно возникают проблемы, такие как недостаточная стандартизация торговли и транзитных трансграничных перевозок, отсутствие прозрачности, верховенства закона и подотчетности, а также уязвимость получателей помощи в условиях долгового кризиса<sup>117</sup>. Как будет показано в последнем разделе, это – проблемы, решению которых мог бы способствовать центр по взаимосвязанности ОБСЕ.

В 2010 году, когда Казахстан председательствовал в ОБСЕ, он воспользовался этой возможностью, чтобы поставить на первое место в повестке дня организации экономическое сотрудничество, уделив приоритетное внимание теме наземного транспорта<sup>118</sup>. Еще одну возможность он увидел, когда, отвечая на запросы ряда восточноевропейских и центральноазиатских государств-участников, швейцарское

председательство в 2014 году уделило повышенное внимание экономическим и экологическим вопросам. Казахстан воспользовался этим для продвижения собственной позиции. В результате возросли и его инициативность, и ожидания в рамках обсуждения взаимосвязанности в ОБСЕ. В 2016–2019 годах Германия, Австрия, Италия и Словакия во время своего председательства продолжили развивать данную тему в различных направлениях. Италия, например, сделала акцент на внедрении цифровых технологий, а Германия тесно увязала взаимосвязанность с вопросами надлежащего управления<sup>119</sup>.

Кульминацией инициатив Казахстана в сфере взаимосвязанности стало лоббирование им создания Тематического центра ОБСЕ по устойчивой взаимосвязанности в столице страны Нур-Султане. Идея была представлена в столице в июне 2017 года на втором подготовительном совещании к Экономическому и экологическому форуму ОБСЕ и затем обсуждалась на встрече Совета министров в Вене в декабре. Двенадцать месяцев спустя во время проведения встречи Совета министров в Милане в 2018 году министр иностранных дел Казахстана Кайрат Абдрахманов вновь поднял вопрос о создании тематического центра. В июле 2019 года на неформальной встрече министров иностранных дел стран ОБСЕ в Словакии это предложение было конкретизировано. Новый министр иностранных дел Бейбут Атамкулов заявил, что центр должен проводить исследования по «взаимосвязанности в ее широком понимании». Посол Казахстана в ОБСЕ Кайрат Сарыбай указал, что предлагаемый центр должен охватывать такие темы, связанные со вторым измерением, как «вопросы устойчивой взаимосвязанности, ... надлежащего управления, “зеленой экономики”, развития новых технологий, предотвращения стихийных бедствий, энергетической безопасности и содействия торговле»<sup>120</sup>. Правительство Казахстана рекомендовало разместить его в Международном финансовом центре в Астане, официально открывшемся в Нур-Султане в середине 2018 года на полпути между аэропортом и центром города<sup>121</sup>. Это обеспечило бы синергетический эффект от сочетания деятельности тематического центра, казахстанских учреждений и ученых расположенного поблизости Университета имени Назарбаева. Конкретные функции центра еще предстоит определить.

Первоначально Казахстан предложил, чтобы расходы по управлению центром взяли на себя он сам и (или) группа «друзей Казахстана». Позже он стал настаивать на том, чтобы расходы покрывались из сводного бюджета ОБСЕ<sup>122</sup>. Есть основания полагать, что такое изменение позиции не было (в первую очередь) вызвано финансовыми соображениями. Учитывая жесткий бюджет ОБСЕ и политику его нулевого номинального роста, что означает сокращение бюджета в реальном выражении, маловероятно, что нынешний Программный офис и тематический центр смогли бы существовать в тандеме, если бы они финансировались из сводного бюджета. В то время как значительная доля расходов ОБСЕ (34%) приходится на деятельность в странах Юго-Восточной Европы, на страны Центральной Азии также приходится их существенная часть (15%), что превышает долю как Восточной Европы (4%), так и

Себастьян Майер

Южного Кавказа (2%)<sup>123</sup>. По этой причине в условиях отсутствия необходимости в осуществлении здесь миростроительной деятельности, поддержания мира или срочных действий по предотвращению конфликтов существенное увеличение доли Центральной Азии в расходах ОБСЕ в обозримом будущем маловероятно. Бывший Генеральный секретарь ОБСЕ Томас Гремингер однажды отметил, что, учитывая жесткие рамки сводного бюджета, ОБСЕ не сможет позволить себе содержать два офиса в Казахстане. Занятая сейчас Казахстаном позиция, согласно которой тематический центр должен финансироваться из сводного бюджета, логически подразумевает, что Программный офис в Нур-Султане должен быть закрыт, хотя публично об этом не говорится.

### **Сопrotивление нормам и лидерские амбиции**

С точки зрения Казахстана, размещение в стране центра помимо перспективы получения непосредственной материальной выгоды позволило бы избежать выполнения неприятных нормативных обязательств и способствовало бы продвижению его роли как лидера в сфере взаимосвязанности. Как отмечается в предыдущем разделе, размещение тематического центра могло бы преследовать цель заменить нынешний Программный офис ОБСЕ в Нур-Султане. На пленарном заседании Совета министров в Базеле в 2014 году заместитель министра иностранных дел Алексей Волков в своем выступлении отметил, что офис может быть закрыт полностью. Хотя данная угроза не была реализована<sup>124</sup>, правительство Казахстана впоследствии неоднократно высказывало идею о необходимости пересмотра мандата этого присутствия, решительно подчеркивая второе измерение и при этом преуменьшая, если не полностью игнорируя, два других. Как и большинство других присутствий на местах в Центральной Азии, статус учрежденного в Казахстане в 1998 году присутствия ОБСЕ уже был понижен до уровня нынешнего Программного офиса. В 2015 году он лишился ряда полномочий, таких как мониторинг судебных разбирательств – наблюдение и сбор информации о судебных слушаниях и процедурах с целью оценки их соответствия стандартам справедливого судебного разбирательства<sup>125</sup>. В 2004 году Казахстан подписал «Астанинское обращение», в котором ОБСЕ критиковалась за якобы имевший место перекоc в ее деятельности в пользу человеческого измерения, сопровождавшийся вмешательством во внутренние дела. В 2018 году министр иностранных дел Абдрахманов стал первым представителем властей Казахстана, в письменной форме утверждавшим, что Программный офис выполнил свой мандат и пора поменять направления его деятельности<sup>126</sup>.

Представляется, что власти Казахстана рассматривают размещение в стране официальной структуры ОБСЕ, такой как предлагаемый тематический центр, в качестве способа поменять направленность деятельности ОБСЕ. Вероятно, они видят в создании центра возможность отвлечь внимание от неприятных обязательств, в част-

ности, в рамках третьего (человеческого) измерения<sup>127</sup>. Такое объяснение вписывается в более широкую тенденцию в рамках ОБСЕ: несколько государств-участников все чаще сопротивляются соблюдению обязательств по документам ОБСЕ и, пользуясь своим правом вето, блокируют назначение нежелательных лиц на руководящие должности в организации<sup>128</sup>.

Еще один важный мотив продвижения казахстанской повестки дня по обеспечению взаимосвязанности – лидерские амбиции руководства. Начиная с 1990-х годов страна активно демонстрирует лидерство на региональном и международном уровнях, выдвигая многочисленные инициативы по сотрудничеству. Так, первый президент Казахстана Нурсултан Назарбаев предложил следовать модели европейской интеграции и настаивал на интеграции в рамках Евразийского союза<sup>129</sup>. Председательство Казахстана в ОБСЕ в 2010 году также было явным проявлением стремления к лидерству<sup>130</sup>. Страна в значительной степени проложила путь к объявлению Центральной Азии зоной, свободной от ядерного оружия. С некоторым успехом Казахстан активно позиционирует себя как страну, активно реализующую амбициозную дипломатическую и внешнеполитическую повестку дня, в частности, в качестве честного мирного посредника, например, в качестве принимающей стороны процесса урегулирования в Сирии<sup>131</sup>. Пожалуй, не случайно на упомянутой выше неофициальной встрече министров иностранных дел стран ОБСЕ в Словакии в 2019 году представитель Казахстана не только выступил с предложением разместить в стране центр по взаимосвязанности, но и упомянул о намерении провести в Казахстане встречу по урегулированию в Афганистане<sup>132</sup>. Таким образом, страна в каком-то смысле стала экспортером региональной и международной безопасности. Инициативы в области взаимосвязанности, выдвигаемые в Нур-Султане и Вене, также направлены на обеспечение ведущей роли и консолидацию все более активного участия Казахстана в региональных и международных делах. Международный финансовый центр, в котором предлагается разместить центр взаимосвязанности, был создан правительством Казахстана с целью превращения страны в один из центров глобальной финансовой системы<sup>133</sup>. Следуя примеру других стран, в частности, государств Персидского залива, финансовый центр позиционирует себя «в качестве регионального центра бизнеса и финансов, связывая экономики стран Центральной Азии, Кавказа, ЕАЭС, Западного Китая, Монголии, Ближнего Востока и Европы»<sup>134</sup>.

Однако лидерство Казахстана не бесспорно. Так, Узбекистан и Кыргызстан также хотят чтобы переговоры по Афганистану проходили у них, демонстрируя тем самым свою роль как лидера. Узбекистан – страна с самым многочисленным населением из пяти государств региона – с подозрением относится к лидерским амбициям руководства Казахстана, которые получили бы подтверждение в случае создания центра по взаимосвязанности<sup>135</sup>. По этой причине в ходе дальнейшего обсуждения данного предложения Казахстану важно серьезно отнестись к возражениям его южных соседей и пойти им навстречу.

Себастьян Майер

В связи со стремлением уйти от обсуждения вопроса о выполнении обязательств и повысить международный престиж большую роль в продвижении Казахстана его повестки дня играют статусные соображения. Похоже, в Нур-Султане крепнет убеждение, что присутствие Программного офиса ОБСЕ в стране формирует представление о Казахстане (по их мнению, ошибочное) как о стране с проблемными внутривнутриполитическими условиями. Этот дискомфорт отчасти понятен, так как Казахстан по ряду показателей – инвестиционный климат, экономический рост, верховенство права и общая политическая стабильность – выделяется в лучшую сторону на фоне некоторых своих соседей, таких как Туркменистан и Таджикистан. На этом фоне предлагаемый тематический центр отражает желание Казахстана разместить у себя полноценный институт ОБСЕ, а не офис для государства-участника, «действительно нуждающегося» в нем. На неофициальной встрече министров иностранных дел стран ОБСЕ в Словакии в 2019 году казахстанская делегация заявила, что одна из целей инициативы по созданию центра – обеспечить географически более сбалансированное размещение институтов ОБСЕ<sup>136</sup>.

Трудно предположить, будет ли создан центр ОБСЕ по взаимосвязанности. При условии достаточного финансирования Постоянный совет в конечном итоге должен будет принять решение по этому вопросу на основе консенсуса всех 57 государств-участников. Похоже, что Казахстану пока не хватает решительной поддержки со стороны других четырех центральноазиатских государств<sup>137</sup>. Но и ряд других государств-участников, включая по крайней мере одно крупное государство Европейского союза, не торопятся поддержать данную идею. Поэтому Казахстану и другим заинтересованным странам следует прояснить, какие функции будет выполнять центр, и учесть возражения тех государств, которые не поддержали инициативу.

### **Заключительные положения и рекомендации**

ОБСЕ призвана сыграть свою роль в обеспечении экономической и транспортной взаимосвязанности, а Казахстан продемонстрировал заметную лидирующую роль в региональном и международном сотрудничестве и обеспечении стабильности. Поэтому к его инициативе следует относиться серьезно. Однако поддержка инициатив Казахстана по повышению взаимосвязанности не должна поощрять игнорирование обязательств в рамках первого и третьего измерений ОБСЕ. Поэтому следует использовать возможности, которые открывает взаимосвязь всех трех измерений. Строго говоря, взаимосвязанность – тема второго измерения. Однако так как она призвана служить укреплению политического доверия и транспарентности и способствовать более эффективному управлению границами, она имеет отношение и к первому измерению. Имеет она отношение и к третьему – человеческому – измерению безопасности. Как боннский Документ 1990 года, так и решение Совета министров 2016 года содержат прямое упоминание уважения прав человека. Тема надле-

жащего управления, имеющая отношение к третьему измерению, часто упоминается с тех пор как Германия во время своего председательства в ОБСЕ выдвинула ее на передний план обсуждения в ОБСЕ вопросов взаимосвязанности. Хотя в контексте ОБСЕ надлежащее управление преимущественно формулируется в экономических терминах (борьба с коррупцией, отмыванием денег), оно также предполагает «полное соблюдение верховенства права»<sup>138</sup>. Это имеет уже прямое отношение к третьему измерению, поскольку ОБСЕ исходит из того, что верховенство права лежит в основе уважения прав человека и демократизации. Военно-политические вопросы и вопросы гуманитарной безопасности остаются центральными для обеспечения комплексной и устойчивой взаимосвязанности, как ее понимают в настоящее время в ОБСЕ, и от этого нельзя отказываться.

Следует признать, что ОБСЕ, учитывая ее ограниченные ресурсы и большой опыт других организаций, таких как ЕС, Всемирный банк, Всемирная торговая организация, Европейский банк реконструкции и развития и ЕЭК ООН, – не самая заметная структура в области взаимосвязанности. Поэтому ОБСЕ должна выступать в качестве площадки, дискуссионного форума или посредника по распространению знаний в рамках проектов по повышению взаимосвязанности в регионе ОБСЕ<sup>139</sup>. Это – функции, с помощью которых она может вносить свой вклад. Предлагаемый центр по взаимосвязанности мог бы, в частности, выполнять задачи аналитического или информационно-координационного центра по устойчивым проектам, связанным с торговлей и транспортом, помогая избегать или смягчать такие проблемы, как недостаточная экологическая устойчивость и экономическая целесообразность, неудовлетворительная стандартизация в торговле, а также отсутствие транспарентности и подотчетности. Еще одна серьезная проблема – уязвимость в условиях долгового кризиса не столько Казахстана, сколько других государств-участников, таких как Кыргызстан, Таджикистан и Монголия<sup>140</sup>. Что касается последней проблемы, то центр по взаимосвязанности мог бы, опираясь на соответствующие исследования, консультировать потенциальных заемщиков по будущим проектам, решению долговых проблем и в целом помогать определять стандарты устойчивого финансирования. Выполняя предложенные функции путем проведения исследований, организации семинаров и конференций, центр мог бы выступать в качестве катализатора торговли и транспорта в регионе ОБСЕ. Это было бы актуально, в частности, для пяти центральноазиатских стран, которые значительно расширили свое торгово-экономическое сотрудничество с 2014 года благодаря нескольким инфраструктурным проектам, таким как газопровод из Туркменистана в западный Китай через Узбекистан и Казахстан, построенный в 2006 - 2009 годах, и, по всей вероятности, осуществят еще несколько проектов<sup>141</sup>. Учитывая скромные финансовые возможности и опыт ОБСЕ в некоторых вопросах взаимосвязанности, центру нужно будет тесно сотрудничать с другими аналогичными организациями, занимающимися вопросами развития, инфраструктуры и финансирования.

Оттачивая свой профиль в сфере взаимосвязанности, ОБСЕ следует также использовать свои дополнительные преимущества, которыми она обладает как организация, занимающаяся вопросами безопасности, в сравнении со структурами, ориентированными на более технические аспекты проблемы. Для этого ей следует подчеркивать связь между безопасностью и взаимосвязанностью. Управление границами, политические меры укрепления доверия, соглашения о демаркации границ и решению проблем, носящих трансграничный характер, а также энергетическая безопасность – вот темы, которыми должен заниматься будущий центр.

При дальнейшем продвижении инициативы о создании центра по взаимосвязанности Казахстану с его претензией на лидерство в этой области следует избегать отчуждения других центральноазиатских стран. С 2016 года, Узбекистан, «вдвойне удаленный от моря»<sup>142</sup>, в частности, также стал сторонником взаимосвязанности, уделяя особое внимание отношениям между центральноазиатскими странами<sup>143</sup>. Любые инициативы, выдвигаемые Казахстаном в целях содействия повышению взаимосвязанности, должны объединять другие заинтересованные центральноазиатские государства, а не отталкивать их. Этого можно добиться, в частности, путем обеспечения достаточного представительства экспертов из Узбекистана в предлагаемом центре. В целом Казахстану и другим заинтересованным странам следует конкретнее изложить функции центра и постараться учесть интересы тех, кто пока не поддержал данный проект.

## Примечания

- 102 Connectivity // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/oceea/446224>
- 103 Представленная в статье информация взята из цитируемых первичных и вторичных источников, одного интервью не для записи и нескольких интервью, проведенных в июле и августе 2020 года.
- 104 См.: Wolff S. Economic diplomacy and connectivity: What role for the OSCE? – Birmingham: University of Birmingham, Institute for Conflict, Cooperation and Security, 2018. P. 6. URL: <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/iccs/new-s-events/2018/OSce-Report.pdf>.
- 105 Keohane R.O., Nye J. Power and Interdependence: World Politics in Transition. – Boston: Little, Brown, 1977.
- 106 См., в частности: Kemoklidze N., Wolff S. Trade as a Confidence-Building Measure in Protracted Conflicts: The Cases of Georgia and Moldova Compared // Eurasian Geography and Economics. 2020. No 3. P. 305-332; Gartzke E., Quan Li, Boehmer Ch. Investing in the Peace: Economic Interdependence and International Conflict // International Organization/ 2001. No 2. P. 391-438.
- 107 Keohane R.O., Nye J. Op. cit. P. 14–16.
- 108 Godehardt N., Postel-Vinay K. Connectivity and geopolitics: Beware the “new wine in old bottles” approach. SWP Comment 2020/C 35. 2020, P. 4-5. URL: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/connectivity-and-geopolitics-beware-the-new-wine-in-old-bottls-approach/>.

- 109 Документ боннской Конференции по экономическому сотрудничеству в Европе, проведенной во исполнение соответствующих положений итогового документа Венской встречи Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Бонн, 11 апреля 1990. С. 2–4. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/e/14086.pdf>
- 110 Заключительный документ одиннадцатой встречи Совета министров ОБСЕ в Мaaстрихте, 1-2 декабря 2003. С. 16. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/40538>.
- 111 OSCE economic and environmental activities. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ocsea>.
- 112 Передовая практика на пунктах пересечения границы: содействие торговле и транспорту Справочник ОБСЕ - ЕЭК ООН. – ОБСЕ; ЕЭК ООН, 2012. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/99872.pdf>.
- 113 OSCE/UNECE, Inland Transport Security Discussion Forum Proceedings. – OSCE; UNECE, 2012. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/6/99852.pdf>
- 114 Pomfret R. The Central Asian Economies in the Twenty-First Century: Paving a New Silk Road. – Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2019. P. 215-223.
- 115 Vinokurov E. Introduction to the Eurasian Economic Union. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. P. 134-137.
- 116 Kassenova N. China's Silk Road and Kazakhstan's Bright Path: Linking Dreams of Prosperity // Asia Policy. 2017. No 24. P. 111-112.
- 117 Peyrouse S., Gaël Raballand. Central Asia: The New Silk Road Initiative's Questionable Economic Rationality // Eurasian Geography and Economics. 2015. No 4. P. 405-420.
- 118 Dunay P. Kazakhstan's Unique OSCE Chairmanship in 2010 // OSCE Yearbook 2011 / IFSH (ed.). Baden-Baden: Nomos, 2012. P. 53.
- 119 Smolnik F. Cooperation, trust, security? The potential and limits of the OSCE's economic and environmental dimension. SWP Research Paper 2019/RP 16, 2019. P. 17-19. URL: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-potential-and-limits-of-the-osces-economic-and-environmental-dimension/>.
- 120 Altynsarina E. Kazakhstan announces initiatives to reinforce OSCE goals // The Astana Times. 2019. 11 July 2019. URL: <https://astanatimes.com/2019/07/kazakhstan-announces-initiatives-to-reinforce-osce-goals/>.
- 121 Компании и учреждения, зарегистрированные в Международном финансовом центре (в настоящее время их почти 600), пользуются преимуществами налоговых льгот, современного финансового регулирования и коммерческого права, основанного на английском праве. Финансовый центр также внедрил механизмы арбитража и разрешения споров, которые могут служить образцом для остальной части страны. Таким образом правительство желает улучшить инвестиционный климат и, соответственно, привлечь инвесторов в Казахстан. См.: Zambrana-Tévar N. The new Court of the Astana International Financial Centre: Promoting the Rule of Law or Giving up on the Rule of Law? // Central Asia Business Journal. 2019. Fall. P. 37-48.
- 122 Интервью с сотрудником ОБСЕ из Центральной Азии, июль 2020 года.
- 123 Данные сводного бюджета мсм.: Ежегодный доклад за 2019 год. – Вена: ОБСЕ, 2020. С. 98. URL: [https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/462235\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/462235_0.pdf).
- 124 Правительство в принципе могло бы это сделать, поскольку каждое присутствие раз в год нуждается в продлении его мандата, который утверждается Постоянным советом на основе консенсуса. Так, выражая недовольство деятельностью бюро ОБСЕ в Баку, азербайджанское руководство воспользовалось своим правом вето и добилося его закрытия в 2016 году.

Себастьян Майер

- 125 Mayer S. Walking alone, walking together? OSCE–EU relations in Central Asia. OSCE Academy Bishkek. Policy Brief No 62, 2020. P. 3-4. URL: <http://osce-academy.net/upload/file/62.pdf>.
- 126 Интервью с сотрудником ОБСЕ из Центральной Азии, июль 2020 года.
- 127 Ныне действующий Программный офис ОБСЕ в Нур-Султане занимается всеми тремя измерениями.
- 128 Kemp W. Executed structures: Leadership crisis in the OSCE // Security and Human Rights Monitor. 2020. 14 July. URL: <https://www.shrmonitor.org/executed-structures-leadership-crisis-in-the-osce/>.
- 129 Karabayeva A. Leaders, Ideas, and Norm Diffusion in Central Asia and Beyond // Asian Journal of Comparative Politics. 2019. P. 4-9.
- 130 Dunay P. Op. cit. P. 57.
- 131 Vanderhill R., Joireman S.F., Tulebayeva R. Between the Bear and the Dragon: Multivectorism in Kazakhstan as a Model Strategy for Secondary Powers // International Affairs. 2000. No 4. P. 986-990.
- 132 Altynsarina E. Kazakhstan announces initiatives to reinforce OSCE goals // The Astana Times. 2019. 11 July. URL: <https://astanatimes.com/2019/07/kazakhstan-announces-initiatives-to-reinforce-osce-goals/>.
- 133 Chakrabarti S. EBRD’s vision for Astana International Financial Centre // The Astana Times. 2016. 25 May 2016. URL: <https://astanatimes.com/2016/05/ebdcs-vision-for-astana-international-financial-centre/>
- 134 Добро пожаловать в МФЦА // Официальный сайт Международного финансового центра «Астана». URL: <https://aifc.kz/ru/>.
- 135 Интервью с сотрудником ОБСЕ из Центральной Азии, июль 2020 года.
- 136 Elya Altynsarina, “Kazakhstan announces initiatives to reinforce OSCE goals”, The Astana Times, 11 July 2019. // <https://astanatimes.com/2019/07/kazakhstan-announces-initiatives-to-reinforce-osce-goals/>.
- 137 Интервью с сотрудником ОБСЕ из Центральной Азии, июль 2020 года.
- 138 Good governance // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/occea/446335>.
- 139 См.: Wolff S. Op cit. P. 24–27.
- 140 Hurley J., Morris S., Portelance G. Examining the debt implications of the Belt and Road Initiative from a policy perspective. Center for Global Development Policy Paper 121. March 2018. P. 16-19. URL: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>
- 141 Pomfret R. Kooperation im Politikfeld Handel // Die politischen Systeme Zentralasiens: Interner Wandel, externe Akteure, regionale Kooperation / J. Lempp, S. Mayer, A. Brand (eds.). – Wiesbaden: Springer VS, 2020. P. 318-322.
- 142 То есть граничащий исключительно со странами, не имеющими выхода к морю.
- 143 Indeo F. New Trends in Central Asian Connectivity // Monitoring Central Asia and the Caspian Area: Development Policies, Regional Trends, and Italian Interests, Eurasiatica 13 / C. Frappi, F. Indeo (eds.). – Venice: Edizioni Ca’Foscari, 2019. P. 65-80; Weitz R. Uzbekistan’s new foreign policy. – Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program. Silk Road Paper. January 2018. P. 9-12, 31-42. URL: <https://silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/1801Weitz.pdf>.

## Развертывание вооруженных сил во время коронавирусного кризиса: соблюдение Кодекса поведения ОБСЕ?

*Александр Ламберт, Филип Эйдус, Томас Шмидт\**

### *Аннотация*

Цель настоящей статьи — оценить, соблюдались ли при использовании европейскими странами вооруженных сил в условиях коронавирусного кризиса положения Кодекса поведения ОБСЕ, касающегося военно-политических аспектов безопасности, и других соответствующих документов ОБСЕ. В статье показано, что большинство мер, принятых государствами — участниками ОБСЕ в ответ на пандемию COVID-19, до настоящего времени соответствовали нормам и обязательствам по ОБСЕ. В то же время в ходе исследования были выявлены слабые места, в частности, в том, что касается необходимости четко определять функции и задачи вооруженных сил и сил безопасности, а также гарантий безопасности, вытекающих из принципов необходимости, соразмерности и недискриминации в связи с мерами, принимаемыми в чрезвычайных ситуациях в государстве. Имело место также несколько случаев отступления от обязательств, связанных с уважением прав человека и основных свобод. Мы предлагаем рекомендации по укреплению в будущем соблюдения норм и обязательств по ОБСЕ в случаях использования вооруженных сил внутри страны для оказания содействия гражданским властям в чрезвычайных ситуациях.

### *Ключевые слова*

Коронавирус, ОБСЕ, Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, вооруженные силы

Для цитирования этой публикации: Ламберт А., Эйдус Ф., Шмидт Т. Развертывание вооруженных сил во время коронавирусного кризиса: соблюдение Кодекса поведения ОБСЕ? // ОБСЕ Insights 5. – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748921264-05>

---

\* Александр Ламберт, доктор наук, Женевский институт геополитических исследований, Швейцария, [lambert@geopolitics-geneva.ch](mailto:lambert@geopolitics-geneva.ch)  
Филип Эйдус, доктор наук, Белградский университет, Сербия, [filip.ejdus@fpn.bg.ac.rs](mailto:filip.ejdus@fpn.bg.ac.rs)  
Томас Шмидт, постоянное представительство Швейцарии при ОБСЕ, ООН и других международных организациях в Вене, Австрия, [thomas.schmidt@eda.admin.ch](mailto:thomas.schmidt@eda.admin.ch)

## Введение<sup>144</sup>

В конце 2019 года в провинции Ухань Китайской Народной Республики появилась атипичная вирусная пневмония. К началу 2020 года был идентифицирован возбудитель болезни – коронавирус SARS-CoV-2, а болезнь получила название COVID-19. 30 января Генеральный директор Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) объявил вспышку этого заболевания чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение. Вскоре вирус быстро распространился по всему миру. Для того, чтобы справиться с этой беспрецедентной чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения, получившей название коронавирусного кризиса, большинство государств—участников ОБСЕ ввело режим чрезвычайного положения в той или иной форме, включая использование вооруженных сил.

Ожидается, что современные вооруженные силы как крупные и хорошо организованные структуры, обладающие значительной инфраструктурой, людскими и материальными ресурсами, будут участвовать в преодолении таких чрезвычайных ситуаций и оказывать гражданским властям содействие в периоды кризисов. Однако при этом они должны соблюдать не только конституционные рамки, в которых они действуют, но и международные нормы, регулирующие применение силы, в том числе принятые в ОБСЕ. Как организация по безопасности, ОБСЕ не занимается непосредственно вопросами здравоохранения и медицины. Тем не менее Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, принятый в 1994 году, содержит важные нормативные ориентиры для использования вооруженных сил в чрезвычайных ситуациях в области общественного здравоохранения, таких как коронавирусный кризис<sup>145</sup>. Данное обстоятельство особенно актуально с учетом того, что Кодекс имеет отношение как к военно-политическому, так и к гуманитарному измерению безопасности<sup>146</sup>.

Ключевой вопрос, рассматриваемый в настоящей статье, заключается в том, как использовались европейские вооруженные силы во время коронавирусного кризиса и соответствовало ли это использование нормам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ. Статья начинается с обзора нормативных положений Кодекса поведения и других документов ОБСЕ, которые можно рассматривать как применимые к внутригосударственному использованию силы в чрезвычайных ситуациях в области общественного здравоохранения, таких как коронавирусный кризис. Затем мы анализируем, каким образом государства использовали свои вооруженные силы в условиях кризиса, и указываем на наиболее серьезные проблемы, связанные с соблюдением тех или иных норм ОБСЕ. Мы опираемся на официальные документы ОБСЕ и государств-участников, в том числе на официальные веб-сайты министерств обороны и вооруженных сил, страновые доклады Европейской организации военных ассоциаций и профсоюзов, научные труды и новостные сообщения. Наш анализ охватывает период с момента объявления чрезвычайной ситуации в области обществен-

ного здравоохранения в связи с COVID-19 в январе 2020 года до начала сентября 2020 года, когда в большинстве европейских стран первая волна пандемии прошла. Что касается конкретных стран, мы рассматриваем действия, предпринятые европейскими государствами—участниками ОБСЕ. Наш анализ показывает, что, несмотря на очевидные риски, связанные как с использованием вооруженных сил внутри страны, так и с чрезвычайными ситуациями, рассмотренные страны в целом соблюдают нормы ОБСЕ, хотя и с некоторыми заметными исключениями. В заключение мы извлекаем уроки из коронавирусного кризиса и предлагаем политические рекомендации.

### Применимые нормы ОБСЕ

Политически обязывающие документы ОБСЕ содержат ряд положений, применимых к использованию вооруженных сил во время коронавирусного кризиса. Первая группа положений, содержащихся в документах, которые имеют отношение к третьему, человеческому измерению безопасности ОБСЕ, связана с чрезвычайными ситуациями в государстве в целом. Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1991 года<sup>147</sup> (пункт 28.10) требует от государств-участников информировать СБСЕ<sup>148</sup> об объявлении или отмене чрезвычайного положения, а также о любом отступлении от его международных обязательств в области прав человека в связи с объявлением чрезвычайного положения. На встрече на высшем уровне в Хельсинки в 1992 году<sup>149</sup> было принято решение о том, что Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) будет выполнять функции информационного центра ОБСЕ по вопросам, касающимся чрезвычайного положения. Пункты 24 и 25 Копенгагенского документа 1990 года касаются возможного отступления от обязательств, относящихся к правам человека и основным свободам, в условиях чрезвычайного положения<sup>150</sup>. Они недвусмысленно запрещают злоупотребления и произвольное применение ограничений прав человека и основных свобод и предусматривают, что законные ограничения и исключения должны соответствовать принципу соразмерности (пункт 24). В документе государства-участники подтвердили, что такие отступления недопустимы в отношении определенных прав даже во время чрезвычайного положения (или войны).

Наконец, пункт 25 Копенгагенского документа содержит конкретные положения, которые устанавливают принципы *публичности* (25.2), *необходимости* (25.3) и *недискриминации* (25.4) в случае объявления чрезвычайного положения. Что касается необходимости, документ предусматривает, что «меры, представляющие собой отступление от обязательств, будут строго ограничиваться рамками, которых требует острота положения». Что же касается недискриминации, то в пункте 25.4 говорится, что «такие меры не повлекут за собой дискриминации исключительно на ос-

нове расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религии, социального происхождения или принадлежности к меньшинству»<sup>151</sup>.

Вторая группа положений документов ОБСЕ, применимых к коронавирусному кризису, касается применения вооруженных сил в целях обеспечения внутренней безопасности. Как упоминалось выше, основным источником нормативных положений ОБСЕ об использовании вооруженных сил – Кодекс поведения. Он содержит ряд дополнительных положений, касающихся развертывания вооруженных сил и сил безопасности в целях обеспечения внутренней безопасности, в частности, в целях обеспечения соблюдения режима чрезвычайного положения в государстве. Эти положения предусматривают, что такие действия должны соответствовать международным стандартам в области прав человека, в том числе стандартам, касающимся прав и основных свобод военнослужащих, дополняя тем самым упомянутые выше нормы в области человеческого измерения.

Среди пунктов Кодекса поведения наиболее прямое отношение к коронавирусному кризису имеют пункты 21, в котором подчеркивается важность конституционных рамок для обеспечения демократического контроля, 34, в котором говорится о необходимости соблюдения норм международного права, и 36–37, содержащие положения, касающиеся направления вооруженных сил для выполнения задач в области внутренней безопасности, включая упомянутый выше принцип пропорциональности в случае (возможного) применения силы. Поскольку эти пункты важны, приведем их:

21. Каждое государство-участник будет постоянно обеспечивать и поддерживать эффективное руководство и контроль над своими военными и военизированными силами и силами безопасности со стороны конституционно учрежденных органов власти, обладающих демократической легитимностью. Каждое государство-участник будет создавать рычаги, позволяющие обеспечить выполнение такими органами возложенных на них конституционных и правовых обязанностей. Государства-участники будут четко определять функции и задачи таких сил, а также их обязанность действовать исключительно в конституционных рамках.

34. Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы в условиях как мирного, так и военного времени руководство, укомплектование личным составом, подготовка и оснащение его вооруженных сил отвечали положениям международного права.

36. Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы любое решение о направлении его вооруженных сил для выполнения задач в области внутренней безопасности принималось в соответствии с конституционными процедурами. В таких решениях будут определяться задачи, поставленные перед вооруженными силами, и будет обеспечиваться, чтобы эти задачи выполнялись под эффективным контролем конституционно учрежденных органов власти и с соблюдением

## Развертывание вооруженных сил во время коронавирусного кризиса

принципа верховенства закона. В случае если задачи в области внутренней безопасности не могут быть выполнены без применения силы, каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы ее применение было соизмеримо с имеющейся потребностью в принудительных действиях. Вооруженные силы будут принимать должные меры с тем, чтобы избежать ущерба гражданским лицам или их имуществу.

37. Государства-участники не будут использовать вооруженные силы в целях ограничения мирного и законного осуществления прав человека и гражданских прав лицами, действующими в личном качестве либо в качестве представителей групп, или в целях лишения этих лиц их национальной, религиозной, культурной, языковой или этнической самобытности.

В соответствии с пунктом 25.4 Копенгагенского документа в отношении упомянутого выше принципа недискриминации в пункте 17 Кодекса поведения содержится предупреждение о том, что нарушения прав человека и основных свобод может стать источником политической напряженности и что это может поставить под угрозу мир и безопасность. Согласно положениям данного пункта, такие нарушения могут включать «проявления агрессивного национализма, расизма, шовинизма, ксенофобии и антисемитизма».

Наконец, Кодекс содержит положения, касающиеся непосредственно чрезвычайного положения, применимые в чрезвычайных ситуациях в области общественного здравоохранения, таким как коронавирусный кризис. Государства-участники, использующие вооруженные силы и силы безопасности в условиях чрезвычайного положения, должны:

- a) четко определять функции и задачи таких сил, а также их обязанность действовать исключительно в конституционных рамках (пункт 21);
- b) обеспечивать, чтобы личный состав военных и военизированные силы, а также силы безопасности мог пользоваться правами человека и основными свободами (пункты 3, 32);
- c) обеспечивать политический нейтралитет вооруженных сил как института (пункт 23);
- d) предотвращать случайное или несанкционированное использование военных средств (пункт 24);
- e) обеспечивать индивидуальную ответственность военнослужащих за их действия согласно национальному законодательству и международному праву (пункт 30);
- f) придерживаться принципа, согласно которому ответственность вышестоящих лиц не освобождает подчиненных от их собственной индивидуальной ответственности (пункт 31), в частности, в контексте гуманитарного права и законодательства, гарантирующего уважение прав человека.

Александр Ламберт, Филип Эйдус, Томас Шмидт

Что касается применения Кодекса, то решение Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности обязывает государства-участников ежегодно обмениваться информацией о выполнении его положений<sup>152</sup>, включая возможность добровольного представления докладов по факультативным вопросам. Швейцария при обмене информацией в 2020 году воспользовалась этой возможностью, добровольно включив в представленную ею информацию короткую главу «Меры по борьбе с коронавирусом». В ней, в частности, подчеркивается, что все меры, принятые на национальном уровне в ответ на пандемию, соответствуют положениям, содержащимся в пунктах 24 и 25 Копенгагенского документа и в пункте 28 Московского документа. Кроме того, в связи с ежегодным обсуждением выполнения Кодекса поведения в июне 2020 года постоянное представительство Швейцарии при ОБСЕ предложило всем государствам-участникам воспользоваться ежегодным обменом информацией для обмена извлеченными уроками и передовым опытом в отношении использования вооруженных сил во время коронавирусного кризиса<sup>153</sup>.

### **Чрезвычайное положение и применение вооруженных сил во время пандемии COVID-19**

С начала коронавирусного кризиса более трети государств—участников ОБСЕ официально объявили предусмотренное международным правом чрезвычайное положение, в то время как другие ввели иные чрезвычайные режимы различной интенсивности или ограничительные меры, приняв соответствующие законы или политические решения<sup>154</sup>. 28 государств-участников проинформировали БДИПЧ о том, что в ответ на пандемию они приняли чрезвычайные меры<sup>155</sup>. Принятые государствами чрезвычайные меры привели к отступлению от обязательств относительно уважения прав человека и основных свобод, включая свободу собраний и ассоциаций, свободу передвижения, права на свободу, справедливое судебное разбирательство, уважение частной и семейной жизни, на безопасность, свободу мысли, совести и религии, права на собственность, образование, а в некоторых случаях – свободу выражения мнений и запрет на пытки и жестокое обращение. В некоторых странах, например, в Венгрии, введено бессрочное чрезвычайное положение без предусмотренных Копенгагенским документом временных ограничений<sup>156</sup>. Кроме того, чрезвычайные меры создали проблемы в том, что касается демократического контроля и функционирования парламентов, транспарентности, неприкосновенности частной жизни (включая защиту личных данных), институтов правосудия, свободных и справедливых выборов, а также борьбы с преступлениями на почве ненависти и дискриминацией<sup>157</sup>.

Во всем регионе ОБСЕ государства-участники стали свидетелями милитаризации общественной сферы – события, не имевшего прецедента в последнее время в большинстве государств—участников ОБСЕ. Политики высокого уровня широко ис-

## Развертывание вооруженных сил во время коронавирусного кризиса

пользовали в своем политическом лексиконе военные метафоры. Их публичные заявления изобилуют ссылками на сражения, невидимых врагов и аналогии с войной и военными победами. Хотя подобный дискурс может помочь подчеркнуть остроту проблемы, приостановить межпартийную рознь, укрепить солидарность и мобилизовать ресурсы, он также может ослабить плюрализм, подорвать демократические процедуры и препятствовать международной солидарности<sup>158</sup>. Militaristские формулировки также прокладывают путь как для оправданного, так и для необоснованного использования вооруженных сил при преодолении кризиса.

Исторически сложилось так, что военные играли существенную роль в обуздании пандемий, начиная с гриппа-испанки 1918 года<sup>159</sup> и заканчивая пандемией H1N1 в 2009 году<sup>160</sup>. Вооруженные силы, обладающие непревзойденным потенциалом в области регулирования кризисов, инфраструктурой для проведения научных исследований и опытно-конструкторских работ, дисциплиной, авторитетом, системами управления, – естественный партнер гражданских властей в чрезвычайных ситуациях, в том числе в области общественного здравоохранения. Поэтому неудивительно, что во время коронавирусного кризиса помощь военных гражданским властям сыграла важнейшую роль во всем регионе ОБСЕ. В некоторых государствах-участниках это включало такие крупномасштабные операции, как «Устойчивость» (Resilience) во Франции, «Балмис» в Испании и «Ограничение» (Restrict) в Соединенном Королевстве. В то время как в большинстве стран вооруженные силы были использованы «в соответствии с конституционными процедурами» (пункт 36 Кодекса поведения), были и исключения. Например, в Сербии и Албании парламенты были отодвинуты на второй план, а исполнительная власть не добивалась своевременного утверждения ее мер<sup>161</sup>.

В регионе ОБСЕ военные были мобилизованы для решения различных задач, которые можно сгруппировать по пяти основным категориям (см. таблицу 1).

Таблица 1: Задачи, решавшиеся вооруженными силами государств—участников ОБСЕ в период коронавирусного кризиса

Логистика и перевозки	Медицинская поддержка	Исследования и разработки	Поддержка органов государственного управления	Внутренняя безопасность
<ul style="list-style-type: none"> <li>Репатриация граждан</li> <li>Гуманитарная помощь</li> <li>Международная помощь</li> <li>Перевозка пациентов, медперсонала и средств индивидуальной защиты</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Дезинфекция общественных пространств</li> <li>Производство средств индивидуальной защиты</li> <li>Строительство полевых госпиталей и управление ими</li> <li>Тестирование и отслеживание контактов</li> <li>Предоставление военно-медицинского персонала, средств индивидуальной защиты, инфраструктуры и оборудования</li> <li>поддержание работы моргов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Разработка и испытания вакцин</li> <li>Производство дезинфицирующих средств</li> <li>Разработка приложений для отслеживания</li> <li>Производство средств индивидуальной защиты</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Стратегические коммуникации</li> <li>Вовлечение специалистов по оборонному планированию в другие государственные органы</li> <li>Поддержка отслеживания контактов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Пограничный контроль</li> <li>Управление миграцией — поддержание правопорядка</li> <li>Обеспечение соблюдения карантина</li> <li>Охрана больниц, центров пенсионного обеспечения, государственных предприятий и критической инфраструктуры</li> </ul>

Во-первых, государства-участники использовали свои вооруженные силы для материально-технического обеспечения и транспортировки. Это включает репатриацию граждан, оказавшихся за рубежом в качестве туристов или рабочих, и оказание гуманитарной помощи внутри страны, такой как доставка продуктов питания лицам, живущим в условиях нищеты (Албания)<sup>162</sup>, лицам, находящимся в карантине (Мальта)<sup>163</sup>, и бездомным (Бельгия)<sup>164</sup>. Кроме того, вооруженные силы принимали участие в отправке и получении международной помощи, в том числе в перевозке пациентов, медицинского персонала и средств индивидуальной защиты (СИЗ). Эта военная логистическая и транспортная деятельность не вызывает сомнений и не нарушает положения Кодекса и других базовых документов ОБСЕ.

Во-вторых, государства-участники использовали вооруженные силы для оказания медицинской помощи, включая дезинфекцию общественных мест, производство СИЗ, развертывание полевых госпиталей и управление ими, проведение испытаний и отслеживание контактов, предоставление военно-медицинского персонала, СИЗ, инфраструктуры и оборудования, а также поддержание работы моргов. Хотя эти виды деятельности относительно бесспорны, они вызывают озабоченность в контексте Кодекса поведения. Прежде всего это связано с деятельностью, которая потен-

циально может подвергнуть военнослужащих заражению и ставит вопрос о правах человека и основных свободах военнослужащих, особенно в том, что касается их здоровья и безопасности на рабочем месте (пункт 32 Кодекса). Во многих случаях сообщалось (как правило, союзами военных), что солдаты не имели надлежащей подготовки или достаточных средств индивидуальной защиты, что приводило к случаям их заболевания и смертям, которых можно было бы избежать<sup>165</sup>. Кроме того, участие военных в тестировании и использовании средств отслеживания людей вызывает обеспокоенность в связи с потенциальными нарушениями прав человека и возможностью отчуждения между гражданским населением и военными (пункты 2 и 7 Кодекса). В Словакии, например, вооруженные силы ввели обязательное тестирование цыганского населения, которое, по информации «Международной амнистии», только усугубило «стигматизацию и предрассудки, с которыми они и без того сталкивались»<sup>166</sup>.

В-третьих, вооруженные силы использовались для *проведения научных исследований и разработок*. Это включает в себя разработку и испытание вакцин, дезинфицирующих средств, средств отслеживания и СИЗ. Единственное пока в этой категории действие, идентифицированное как потенциальное нарушение Кодекса поведения (пункт 32), – испытание вакцин на российских солдатах<sup>167</sup>. Хотя солдаты вызвались добровольно, это потенциально проблематично, так как вооруженные силы представляют собой иерархическую структуру, в которой давление, как прямое, так и косвенное, может помешать осознанному согласию<sup>168</sup>. Другие известные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, проводимые военными государствами—участниками ОБСЕ, с точки зрения соблюдения положений Кодекса, беспроблемны.

В-четвертых, государства-участники использовали свои вооруженные силы для *поддержания системы государственного управления*, осуществляемого другими органами власти. В Литве, например<sup>169</sup>, военные эксперты в области стратегических коммуникаций оказывали содействие гражданским властям в борьбе с дезинформацией и фальшивыми новостями<sup>170</sup>. Британские вооруженные силы предоставили военных специалистов по планированию местным органам власти для поддержки планирования и принятия решений<sup>171</sup>. В Ирландии военнослужащие сил обороны оказывали содействие органам здравоохранения в отслеживании контактов<sup>172</sup>. Специалисты по планированию вооруженных сил Нидерландов были прикомандированы к национальным антикризисным структурам, министерству здравоохранения и другим гражданским учреждениям в целях содействия координации<sup>173</sup>. Содействие, оказываемое вооруженными силами гражданским властям в таких и аналогичных случаях, беспроблемна до тех пор, пока эти силы «находятся под эффективным контролем конституционно учрежденных органов власти и с соблюдением принципа верховенства закона» (пункт 36 Кодекса) и пока они остаются политически нейтральными как институт (пункт 23). Во всех известных авторам случаях эти требования соблюдались, и в рассматриваемом регионе не было зафиксировано ни одно-

го случая, когда военные органы принимали бы решения без гражданского демократического контроля.

Наконец, значительное число государств-участников использовали вооруженные силы для обеспечения *внутренней безопасности*. Сюда входят пограничный контроль, управление миграцией, поддержание правопорядка, карантинное обеспечение и охрана больниц, центров для престарелых, государственных предприятий и важнейших объектов инфраструктуры. Некоторые страны, такие как Германия и Великобритания, из-за конституционных ограничений и исторически деликатных вопросов воздержались от использования своих вооруженных сил для обеспечения внутренней безопасности<sup>174</sup>. В некоторых из тех государств, в которых на вооруженные силы возложено решение этих задач, сообщалось о чрезмерном применении силы. В Сербии, например, военная полиция была мобилизована для охраны центров для беженцев, в которых в период чрезвычайного положения содержалось около 9 000 человек<sup>175</sup>. Сообщалось также, что в Ирландии и Нидерландах соискатели политического убежища содержатся под стражей на военных объектах<sup>176</sup>. Военные были также развернуты для охраны границ в нескольких государствах—участниках ОБСЕ, в том числе в Греции, Хорватии, Польше, Латвии, Литве, Нидерландах, Северной Македонии, Австрии, Португалии, Сербии, Словакии, Словении и Чешской Республике. Это привело к вовлечению вооруженных сил в столкновения с мигрантами и нарушениям прав человека. В Хорватии военные применяли силу против мигрантов на государственной границе, а в Словении военизированные группы патрулировали южную границу, пытаясь предотвратить въезд мигрантов<sup>177</sup>. Во многих государствах-участниках вооруженные силы использовались для обеспечения безопасности мест карантина, патрулирования улиц и охраны объектов. Хотя такая военная помощь гражданским властям в определенных контекстах приемлема, особенно если полицейский потенциал исчерпан, но в ряде таких случаев не было ясно обоснования или определения задач вооруженных сил, что вызывает озабоченность<sup>178</sup>. В Венгрии<sup>179</sup> и Сербии<sup>180</sup> широкое использование вооруженных сил в целях обеспечения внутренней безопасности не всегда оправдывалось соображениями общественного здравоохранения и лишь усугубляло продолжающееся отступление от демократии, которое имеет место в этих странах.

## Заключение и рекомендации

Пандемия COVID-19 застала мир врасплох. Она выявила слабые места, что сказало на способности национальных правительств и международных организаций координировать усилия по своевременному ограничению распространения вируса и пропорциональному развертыванию своих сил и средств таким образом, чтобы последовательно обеспечивать уважение прав человека и основных свобод своих граждан. Более трети государств-участников объявили чрезвычайное положение, а

некоторые применили необычайно драконовские, максимально ограничительные меры. Во всей европейской части региона ОБСЕ страны использовали вооруженные силы для обеспечения перевозок, медицинской помощи, научных исследований и разработок, оказания содействия органам государственного управления и обеспечения внутренней безопасности.

Хотя использование вооруженных сил, как правило, было оправданно и бесспорно, в некоторых случаях, особенно в плане обеспечения внутренней безопасности, оно не соответствовало положениям Кодекса поведения ОБСЕ. Деятельность, осуществляемая вооруженными силами в современных развитых государствах, должна основываться на верховенстве права и прочно укоренившейся, четко определенной правовой базе. Вооруженные силы – это стратегические резервы и «силовые активы», которые государства могут использовать для законной защиты от внешних врагов, обеспечения принуждения к миру и поддержания мира в рамках мандатов, предоставленных им Советом безопасности ООН. Поэтому вооруженные силы структурно плохо приспособлены для решения внутренних невоенных проблем, таких как коронавирусный кризис, о чем свидетельствуют приведенные выше примеры ненадлежащего поведения и превышения полномочий.

Использование вооруженных сил в чрезвычайных ситуациях и в условиях чрезвычайного положения, а также степень надлежащего парламентского и демократического контроля над их использованием – важная лакмусовая бумажка для проверки приверженности общества демократическим стандартам (и обязательствам его политического руководства). Нарушения при использовании вооруженных сил во время кризиса COVID-19 – симптомы глубоких системных проблем управления. Если эти нарушения можно было бы объяснить только плохой реализацией, стрессом и отсутствием опыта, то в будущем можно было бы избежать повторения ошибок и неудач, организовав процессы тщательной оценки и извлечения уроков под руководством политических и парламентских деятелей. Вместе с тем, если они были обусловлены общими сбоями в функционировании органов государственного управления, то они свидетельствуют о слабости демократических институтов и (или) демократической политической культуры. Таким образом, коронавирусный кризис может стать лакмусовой бумажкой для определения состояния и качества демократического управления во всем регионе. В этой связи мы можем также сослаться на пункт 20 Кодекса поведения, в частности на его заключительное положение о том, что государства-участники «будут содействовать интеграции своих вооруженных сил с гражданским обществом в качестве важного проявления демократии».

Любые политические рекомендации на данном этапе коронавирусного кризиса – в условиях, когда вторая волна поразила государства—участники ОБСЕ при отсутствии вакцины – могут быть только предварительными. Тем не менее, анализ недавнего использования вооруженных сил в ответ на коронавирусный кризис через призму норм и принципов, закрепленных в Кодексе поведения, позволяет высказать

ряд предварительных рекомендаций, которые должны быть приняты во внимание ОБСЕ и ее государствами-участниками:

- Чрезвычайные меры и использование вооруженных сил должны осуществляться в конституционных рамках государств и полностью под демократическим парламентским и гражданским контролем. Государства—участники ОБСЕ должны выполнять соответствующие нормы и положения Копенгагенского документа 1990 года, Московского документа Конференции по человеческому измерению безопасности 1991 года, документа хельсинкского саммита 1992 года и Кодекса поведения ОБСЕ, касающегося военно-политических аспектов безопасности 1994 года.
- Органы, создаваемые для борьбы с COVID-19, должны представлять собой специальные правительственные структуры, возглавляемые главами правительств или министрами здравоохранения, а не министерствами обороны. При оказании содействия гражданским властям в условиях пандемии или решении иных невоенных задач вооруженные силы должны играть строго вспомогательную роль и подчиняться гражданскому органу.
- Компетентная и четкая иерархия, специально разработанные правила поведения и (или) правила применения вооруженных сил имеют первостепенное значение для обеспечения их эффективного развертывания в гражданской среде и продуктивного взаимодействия между вооруженными силами и гражданским населением.
- На национальном, региональном и местном уровнях должны регулярно проводиться совместная подготовка и учения всех учреждений и ведомств, имеющих отношение к реагированию на чрезвычайные ситуации и оказанию помощи в случае стихийных бедствий, что повысит эффективность и действенность их мер реагирования. На различных уровнях управления необходимо выработать общее понимание вертикального взаимодействия с четким перечнем возлагаемых на каждый уровень задач в соответствии с принципом субсидиарности.
- Военнослужащие, развернутые во время пандемии, должны быть обучены и экипированы таким образом, чтобы свести к минимуму распространение инфекции. Военная деятельность, не имеющая отношения к национальной безопасности или территориальной обороне (продолжающийся конфликт, оборона от вооруженного нападения и так далее) или которая не может быть организована в полном соответствии с медико-санитарными нормами, должна быть приостановлена или сокращена.
- В рамках прохождения службы военнослужащие должны иметь возможность осуществлять свои права и основные свободы, которые включают физическую неприкосновенности каждого военнослужащего. Военнослужащие не должны подвергаться неоправданному воздействию биологических угроз, а если это необходимо, то они должны быть надлежащим образом защищены. Кроме того,

военнослужащим не следует приказывать «добровольно» испытывать на себе новые вакцины или лекарства, что было бы явным злоупотреблением военной иерархией.

- Ежегодный обмен информацией о выполнении Кодекса поведения, который считается частью инструментария ОБСЕ в сфере мер укрепления доверия и безопасности, должен более широко использоваться в качестве платформы для обмена информацией о том, как государства-участники справляются с чрезвычайной ситуацией, вызванной пандемией, и о том, как при этом соблюдаются нормы и положения Кодекса<sup>181</sup>.
- Государства—участники ОБСЕ, а также секретариат ОБСЕ должны активизировать свои усилия по повышению осведомленности о важности Кодекса поведения. За последние годы актуальность ОБСЕ в глазах многих государств-участников, к сожалению, снизилась, а многие документы ОБСЕ недостаточно известны. Это означает, что правительства могут планировать использование вооруженных сил в чрезвычайных ситуациях, не сверяясь при этом с Кодексом поведения как с ключевым нормативным документом.
- Следует и далее поощрять и активизировать проведение в регионе ОБСЕ семинаров, практикумов и других мероприятий, направленных на универсальное ознакомление государств-участников с Кодексом поведения. Кроме того, раздел, посвященный осуществлению положений Кодекса в чрезвычайных ситуациях и в условиях чрезвычайного положения, можно было бы включить в пересмотренный вариант «Подборки практических примеров демократического контроля над вооруженными силами», которая представляет собой руководство по передовой практике осуществления Кодекса поведения в регионе ОБСЕ<sup>182</sup>.
- Чрезвычайные меры и проблема их пропорционального применения, как показал коронавирусный кризис, не являются чем-то новым. Они отражают более общие недостатки, особенно в странах с ранее существовавшими проблемами в области управления. Несколько государств-участников уже объявили о своем намерении провести тщательную самооценку своих мер реагирования на COVID-19. Такая оценка должна быть проведена в отношении действий всех исполнительных органов власти, как гражданских, так и военных, и должна охватывать всех участников, начиная с высшего уровня командования и управления и заканчивая полицейским и военным персоналом на местах. Она должна быть направлена на определение того, в какой степени данные структуры соблюдают принципы соразмерности и причиняют наименьший возможный ущерб.
- БДИПЧ могло бы помочь государствам-участникам в проведении таких оценок и самооценок, опираясь на общие концепции и прошлый опыт. После проведения оценки ситуации в регионе ОБСЕ БДИПЧ могло бы предоставить общие рекомендации всем государствам-участникам, опубликовав руководство по передовой практике парламентского демократического контроля над вооруженными силами во время чрезвычайного положения и чрезвычайных ситуаций. Кроме

Александр Ламберт, Филип Эйдус, Томас Шмидт

того, БДИПЧ следует предоставить возможность поделиться выводами, которые оно сделает, оценивая опыт в масштабах всей ОБСЕ, путем подготовки индивидуальных рекомендаций для отдельных государств-участников в ответ на их соответствующие запросы.

## Примечания

- 144 Авторы хотели бы поблагодарить анонимных рецензентов за их ценные замечания по более ранней версии этой рукописи.
- 145 Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности. DOC.FSC/1/95, 3 декабря 1994 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/41359.pdf>.
- 146 20 years of OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security / P. Chaudhuri P., A. Lambert, T. Schmidt T. (eds). – Swiss Armed Forces, 2015. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/128961.pdf>.
- 147 Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 3 октября 1991 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/14314.pdf>.
- 148 В 1995 году Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) было переименовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).
- 149 Хельсинкский документ 1992 года. Вызов времени перемен, 9–10 июля 1992 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/39534.pdf>.
- 150 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 29 июня 1990. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf>.
- 151 Дополнительные международные нормы, применимые в государствах—участниках ОБСЕ, содержатся в Международном пакте о гражданских и политических правах (пункты 12, 17, 21), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункты 8, 11) и в пункте 2 Протокола № 4 к Европейской конвенции.
- 152 Форум по сотрудничеству в области безопасности. Решение № 2/09. Техническое обновление вопросника по Кодексу поведения. FSC.DEC/2/09, 1 апреля 2009 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/e/36752.pdf>.
- 153 См.: Permanent Mission of Switzerland to the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the United Nations and to the International Organizations in Vienna. Information Exchange on the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. Note 21/2020-OSCE, FSC.EMI/75/20, 15 April 2020. P. 18. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/450214.pdf>.
- 154 Данные БДИПЧ на момент завершения статьи см.: OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic // Официальный сайт ОБСЕ. 2020. 17 July. P. 20. URL: <https://www.osce.org/odihr/human-rights-states-of-emergency-covid19>.
- 155 Ibidem. P. 11.
- 156 Ibidem. P. 36.
- 157 Ibidem.
- 158 Van Rythoven E. What’s wrong with the war metaphor // Duck of Minerva. 2020. 5 April. URL: <https://duckofminerva.com/2020/04/whats-wrong-with-the-war-metaphor.html>.

## Развертывание вооруженных сил во время коронавирусного кризиса

- 159 Watterson C., Kamradt-Scott A. Fighting Flu: Securitization and the Military Role in Combating Influenza // *Armed Forces & Society*. 2016. No 1. P. 145-168.
- 160 Molina H.V. et al. The Military Role in a Flu Pandemic // *Harefuah*. 2010. No 1. P. 9.
- 161 Đokić K. The armed forces against COVID-19 in the Western Balkans: One invisible enemy and a few visible flaws // *European Western Balkans*. 2020. 5 May 2020. URL: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/05/05/the-armed-forces-against-covid-19-in-the-western-balkans-one-invisible-enemy-and-a-few-visible-flaws/>.
- 162 COVID-19, FA vijoje angazhimin në operacionin humanitar dhe në monitorim/patrullim në gjithë vendin // *Republic of Albania, Armed Forces*. 2020. 15 prill. URL: <https://aaf.mil.al/te-fundit/5514-covid-19-fa-vijoje-angazhimin-ne-operacionin-humanitar-dhe-ne-monitorim-patrullim-ne-gjithe-vendin>.
- 163 Soldiers delivering groceries to people in quarantine, CPD assisting police in spot checks // *Malta Independent*. 2020. 16 March. URL: <https://www.independent.com.mt/articles/2020-03-16/local-news/Soldiers-delivering-groceries-to-people-in-quarantine-CPD-assisting-police-in-spot-checks-6736220894>.
- 164 CORONA – What are the Belgian Armed Forces doing in the fight against Covid-19? // *EUROMIL*. 2020. March. URL: <http://euromil.org/wp-content/uploads/2020/03/Corona-What-are-the-Belgian-Armed-Forces-doing.pdf>.
- 165 См.: к примеру, доклад Объединенной ассоциации военных Испании: INFORME Situación del COVID-19 en Fuerzas Armadas ¿QUIÉN PROTEJE AL QUE PROTEJE? // *EUROMIL*. 2020. 2 April. URL: <http://euromil.org/wp-content/uploads/2020/04/200402-Informe-AUME-prevención-COVID-19.pdf>.
- 166 Amnesty International: Roma must not be further stigmatized during COVID-19 // *EUR 72/2110/2020*. 2020. 8 April. URL: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR7221102020ENGLISH.PDF>.
- 167 Russia's coronavirus vaccine 'ready', military says // *The Moscow Times*. 2020. 21 July. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2020/07/21/russias-coronavirus-vaccine-ready-military-says-a70941>.
- 168 Russia's coronavirus vaccine trials have a few problems // *Meduza*. 2020. 5 June. <https://meduza.io/en/feature/2020/06/06/russia-s-coronavirus-vaccine-trials-have-a-few-key-problems>
- 169 Frequently asked questions about the Lithuanian Armed Forces in the context of COVID19 // *Republic of Lithuania, Ministry of National Defence*, 2020. 14 April. URL: [https://kam.lt/en/news\\_1098/current\\_issues/frequently\\_asked\\_questions\\_about\\_the\\_lithuanian\\_armed\\_forces\\_and\\_covid19.html](https://kam.lt/en/news_1098/current_issues/frequently_asked_questions_about_the_lithuanian_armed_forces_and_covid19.html).
- 170 MOD team to tackle coronavirus fake news and scams // *Forces*. 2020. 9 April. URL: <https://www.forces.net/news/mod-team-tackle-coronavirus-fake-news-and-scams>.
- 171 Pepe E., Lapo A. Europe's armed forces and the fight against COVID-19 // *IISS*/ 2020. 9 April. URL: <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/04/europe-armed-forces-covid-19>.
- 172 80 Defence Forces cadets are being trained in Covid-19 contact tracing // *The Journal*. 2020. 13 March. URL: <https://www.thejournal.ie/defence-forces-cadets-trained-in-coronavirus-contact-tracing-5046020-Mar2020/>.
- 173 Deployment of the Netherlands Ministry of Defence in the Fight against COVID-19, 11 March–1 July // *Government of the Netherlands, Ministry of Defence*. URL: <https://english.defensie.nl/topics/corona-covid-19>.
- 174 Pepe E., Lapo A. Op. cit.
- 175 Kovačević N. Deprivation of liberty of refugees, asylum seekers and migrants in the Republic of Serbia through measures of restriction and measures of derogation from human and minority rights made under the auspices of the state of emergency // *A 11 – Initiative for Economic and*

Александр Ламберт, Филип Эйдус, Томас Шмидт

- Social Rights. 2020. 16 March. URL: <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2020/05/Deprivation-of-liberty-of-refugees.pdf>.
- 176 Akkerman M. COVID-19 and Border Politics // Border Wars Briefing 1, Transnational Institute/ Stop Wapenhandel, July 2020. URL: <https://www.tni.org/files/publication-downloads/tni-covid-19-and-border-politics-brief.pdf>.
- 177 Stojanović D. Vigilantes in Slovenia patrol borders to keep out migrants // AP. 2019. 17 September. URL: <https://apnews.com/57424e6bf60046e594b4c052bac86b6c>.
- 178 Akkerman M. Op. cit.
- 179 Hungarian 'militarisation' under Orban stirs concern // Balkaninsight. 2020. 29 July. URL: <https://balkaninsight.com/2020/07/29/hungarian-militarisation-under-orban-stirs-concern/>.
- 180 Ejdus F. Pandemijske lekcije za politiku i system odbrane Republike Srbije // MONS. 2020. 7 May. URL: <http://mons.rs/pandemijske-lekcije-za-politiku-i-sistem-odbrane-republike-srbije>.
- 181 См. также: OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic, 2020. P. 20.
- 182 Annual discussion on the implementation of the Code of Conduct on politico-military aspects of security, Consolidated Report. FSC.GAL/96/14, 24 July 2014 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/fsc/121796>

## Минская группа ОБСЕ: уроки прошлого и задачи на будущее

*Филип Ремлер, Ричард Киракосян, Марина Лоренцини, Сергей Растольцев\**

### *Аннотация*

Международное сообщество, действуя через Минскую группу ОБСЕ, не смогло побудить лидеров Армении и Азербайджана к урегулированию карабахского конфликта, начавшегося в 1988 году и вылившегося в новый виток военных действий в сентябре 2020 года. Лидеры и население с обеих сторон выдвигали все более максималистские требования. Любого лидера, готового пойти на компромисс, могли объявить предателем. Боевые действия 2020 года кардинально изменили положение на местах. С помощью Турции Азербайджан вернул большую часть земель, утраченных предыдущим поколением. Но Азербайджан был вынужден разрешить России развернуть крупные миротворческие силы, чему он сопротивлялся в течение 25 лет. И хотя авторитет Минской группы ослаблен, она может сыграть роль в восстановлении доверия и связей между сторонами, открытии границ и, в конечном счете, возглавить переговоры о будущем статусе региона.

### *Ключевые слова*

Карабах, Азербайджан, Армения, Россия, Турция, ОБСЕ.

Для цитирования этой публикации: Ремлер Ф., Киракосян Р., Лоренцини М. Д., Растольцев С. Минская группа ОБСЕ: уроки прошлого и задачи на будущее // ОБСЕ Insights 6. – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748921264-06>

---

\* Филип Ремлер, Фонд Карнеги за международный мир, [Philip.Remler@ceip.org](mailto:Philip.Remler@ceip.org)  
Ричард Киракосян, доктор наук, Центр региональных исследований, Армения, [director@regional-studies.org](mailto:director@regional-studies.org)  
Марина Дольчетта Лоренцини, Флетчеровская школа, университет Тафтс, США, [marina.lorenzini@tufts.edu](mailto:marina.lorenzini@tufts.edu)  
Сергей Растольцев, ИМЭМО РАН, Россия, [sergej-ras@yandex.ru](mailto:sergej-ras@yandex.ru)

## **Введение**<sup>183</sup>

Военные действия, начавшиеся между Азербайджаном и Арменией 27 сентября 2020 года, еще раз напомнили миру, что на протяжении более чем тридцати лет карабахский конфликт не поддается урегулированию<sup>184</sup>. С 1992 года Минская группа ОБСЕ является международным органом, официально уполномоченным на осуществление посредничества. В течение всего этого времени она вела серьезные переговоры, но оказалась неспособной убедить лидеров Азербайджана и Армении пойти на взаимные уступки, необходимые для достижения мира. Недавние интенсивные военные действия изменили положение на местах, ослабили роль Минской группы и поставили под сомнение ее работу в будущем. В настоящей статье рассматриваются причины прошлых неудач и перспективы будущей деятельности Минской группы.

Статья состоит из четырех разделов. В первом анализируются стратегии, которым противостоящие стороны следовали в ходе переговоров в рамках Минской группы, начиная с прекращения огня в 1994 году и заканчивая возобновлением военных действий 27 сентября 2020 года. Во втором рассматривается деятельность Минской группы на протяжении этого периода. В третьем разделе анализируются цели и реакция основных заинтересованных сторон после 27 сентября 2020 года. В четвертом разделе – некоторые параметры, которые будут определять перспективы урегулирования в будущем.

## **Переговорные стратегии после прекращения огня 1994 года**

Чтобы понять, почему 27 сентября 2020 года Азербайджан начал наступление, мы должны понять цели сторон в ходе военных действий начала 1990-х годов и их задачи после прекращения огня.

### **Армения**

Первоначальной целью карабахского движения был «миацум» – объединение Нагорного Карабаха с советской Арменией путем его официальной передачи из состава советского Азербайджана. После распада Советского Союза эта четко сформулированная цель была заменена требованием независимости от Азербайджана, хотя желание объединиться с Арменией осталось. Армянские силы одержали победу в боях, которые начались в 1988 году и к 1992 году разрослись до полномасштабных военных действий. Армяне вытеснили азербайджанские силы из Нагорного Карабаха, захватили Шушу, которая на протяжении веков была укрепленным опорным

пунктом азербайджанской власти в Карабахе, оккупировали буферную зону, прилегающую к региону, изгнали жителей и отразили азербайджанские контрнаступления. Нагорный Карабах добился фактического отделения от Азербайджана, однако прекращение огня в 1994 году (Бишкекский протокол) не привело к политическому урегулированию. В резолюциях Совета Безопасности ООН Карабах до сих пор рассматривается как часть Азербайджана<sup>185</sup>.

Районы в окрестностях Карабаха, захваченные в то время армянскими силами, делятся на три категории.

*Территории между Нагорным Карабахом и Арменией:* Лачинский и Кельбаджарский районы, в 1920-е годы – Курдистанский уезд или советский Красный Курдистан. Лачинский район был занят в мае 1992 года через несколько дней после взятия Шуши. Кельбаджарский район был захвачен в марте-апреле 1993 года. В результате боевых действий с этой территории было вытеснено как курдское, так и азербайджанское население. Армения и Нагорный Карабах считали эти районы *жизненно важными*, так как они обеспечивали наземные транспортные коммуникации между ними.

*Территории между Нагорным Карабахом и Ираном:* падение Кельбаджара привело к революции в Азербайджане. Летом 1993 года армянские войска начали наступление, в результате которого были захвачены Кубатлинский, Зангеланский и Джебраильский районы. Их жители были изгнаны. Данный регион, расположенный к югу от Карабаха до реки Аракс и граничащий с Ираном, считался *стратегически важным*.

*Территории, расположенные к востоку от Нагорного Карабаха:* тогда же, летом 1993 года армянские войска заняли стратегически важный город Агдам и часть Физулинского района. Города были разграблены, постройки разобраны на строительные материалы, уцелела лишь незначительная часть инфраструктуры, а линия фронта была заминирована для предотвращения азербайджанского контрнаступления. На переговорах армянская сторона считала эти районы самой легкой и дешевой разменной монетой.

Цель армянской стороны заключалась в сохранении как можно большей части территориальных завоеваний. Между тогдашним президентом Армении Леоном Тер-Петросяном и сторонниками жесткой линии как в Нагорном Карабахе, так и в Армении возникли разногласия относительно стратегии действий. Тер-Петросян и его сторонники считали, что успеха можно было добиться только путем обмена некоторых из оккупированных Арменией районов на мирное соглашение, которое обеспечило бы безопасность и статус Нагорного Карабаха с учетом перспективы наращивания финансовых и военных возможностей Азербайджана в будущем<sup>186</sup>. Сторонники более жесткой линии полагали, что Армения не должна идти на уступки и что ее задача заключается в сохранении статус-кво и в то же время в затягивании переговорного процесса до тех пор, пока международное сообщество и Азербайджан не признают независимость Нагорного Карабаха.

Филип Ремлер, Ричард Киракосян, Марина Лоренцини, Сергей Растольцев

Этот внутренний раскол усложнил для армянского руководства ведение переговоров с Азербайджаном. Значительная часть населения поддерживала сторонников «жесткой линии» и выступала против компромисса. Убийства и угрозы насилия блокировали движение к компромиссу и способствовали саботажу согласованных лидерами договоренностей<sup>187</sup>. После подписания перемирия 9 ноября 2020 года премьер-министр Армении Никол Пашинян признал: «Когда я подписывал этот документ, я понимал, что вероятность моей личной гибели очень высока не только в политическом, но и в физическом смысле»<sup>188</sup>. В 1999 году боевики ворвались в парламент и убили ряд руководителей страны и ключевых законодателей, обеспечив тем самым провал плана мирного урегулирования. После этого армянские лидеры на переговорах медлили, надеясь, что международное сообщество в конечном итоге де-юре согласится с фактическим положением дел.

## Азербайджан

Азербайджанские лидеры столкнулись с противоположной проблемой. В то время как Армения стремилась затягивать переговоры до тех пор, пока фактическое положение не будет признано де-юре, Азербайджан стремился изменить ситуацию и добиться того, чтобы сложившееся положение никогда не получило международного признания. Нынешний президент Ильхам Алиев, как и его армянские коллеги, опасался внутривосточной дестабилизации, если он отступит от максималистских территориальных требований.

Самый непосредственный способ изменения положения дел на местах – военные действия, и Азербайджан с этой целью последовательно выделял значительные ресурсы на укрепление своих вооруженных сил. Другая стратегия изменения ситуации предусматривала мобилизацию давления международного сообщества на Армению с целью вынудить ее пойти на уступки в ходе переговоров. В 1990-е годы азербайджанцы надеялись, что их нефтегазовые ресурсы заставят Запад оказать давление на Армению. Однако после разочаровывающих результатов переговоров в США (Ки-Уэст, 2001) и Франции (Рамбуйе, 2006) азербайджанское руководство, очевидно, пришло к выводу о том, что только Россия может повлиять на армян. Бряцание оружием, настойчивое стремление Азербайджана держать на линии фронта снайперов и тяжелые вооружения, а также наступление в апреле 2016 года были направлены на то, чтобы напоминать международному сообществу в целом и России в частности, что ситуация нестабильна и что необходимы конкретные действия, чтобы заставить армян пойти на уступки. Однако ни одна из этих стратегий не принесла Азербайджану желаемые результаты.

### Деятельность Минской группы с 1992 года

Деятельность созданной в 1992 году Минской группы ОБСЕ делится на три этапа. Первый (1992–1998) был отмечен стремлением Москвы обойти ОБСЕ и не позволить западным державам сдерживать Россию. В 1994 году, когда военные действия зашли в тупик, сильный первый российский переговорщик в Минской группе Владимир Казимиров без оглядки на западных посредников начал переговоры о прекращении огня на встрече в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) в Бишкеке, целью которых было вопреки ожидаемым возражениям Запада обеспечить развертывание миротворческих сил под руководством России. Азербайджан отказался и позднее подписал в Баку документ о прекращении огня, не предусматривавший создание какого-либо миротворческого механизма.

В 1997 году Франция и США присоединились к России в качестве сопредседателей Минской группы, а Казимиров был заменен другим представителем России. Сопредседатели совместно подготовили проект мирного урегулирования, в котором промежуточные решения и окончательный статус Карабаха рассматривались отдельно друг от друга (отсюда и название – план «поэтапного урегулирования»). Президенты Армении и Азербайджана Тер-Петросян и Гейдар Алиев приняли этот план, представленный в июле 1997 года. При этом ни у кого не было иллюзий относительно возможности достичь соглашения о статусе. Обе стороны считали, что соглашение, которое они подпишут, предоставит Армении фактический постоянный протекторат над Нагорным Карабахом в обмен на возвращение Азербайджану оккупированных территорий. Алиев полагал, что эта сделка отодвинет карабахскую проблему, которая привела к свержению пяти прежних лидеров его страны, на задний план политической повестки дня. Данная сделка вписывалась и в стратегию Тер-Петросяна, предусматривавшую достижение соглашения с Баку прежде, чем Азербайджан сможет реализовать свои нефтяные богатства. Но Тер-Петросян, столкнувшись с внутренней оппозицией, был вынужден в марте 1997 года назначить лидера Нагорного Карабаха Роберта Кочаряна на пост премьер-министра Армении. Последний сторонник Тер-Петросяна, контролировавший силовые ресурсы, – министр обороны Вазген Саркисян – отвернулся от него, не согласившись с планом поэтапного урегулирования. В январе 1998 года сторонники жесткой линии, контролировавшие к тому времени все силовые структуры, вынудили Тер-Петросяна уйти в отставку. Президентом стал Кочарян, премьер-министром — Саркисян, отвергнувшие предложенный ОБСЕ план урегулирования<sup>189</sup>.

Второй этап (1998–2005) начался с переговоров между Кочаряном и Алиевым, которые держали их в секрете не только от общественности, но и от руководящего звена двух стран. В 1999 году Кочарян и Алиев устно согласовали свой собственный план: обмен территориями, в результате которого присоединение Нагорного Карабаха к Армении было бы признано де-юре, а к Азербайджану отошла бы часть территории Армении вдоль границы с Ираном, отделяющая Азербайджан от его на-

хичеванского эксклава. Осенью 1999 года они проинформировали сопредседателей Минской группы об этом плане и попросили оформить его в письменном виде. Буквально через несколько недель, 27 октября 1999 года, боевики-экстремисты захватили парламент Армении и убили несколько занимавших высокие посты в правительстве политиков, включая премьер-министра Саркисяна и председателя парламента Карена Демирчяна. В результате Кочарян информировал Минскую группу об отказе от достигнутой договоренности. Сопредседатели Минской группы пытались спасти план, изменив его положения с учетом интересов Армении. Сохранив пункт о передаче Армении Нагорного Карабаха, они вместо обмена территорий предложили Азербайджану выделить транспортный коридор, который соединил бы с ним Нахичевань. Но такое изменение было неприемлемо уже для Азербайджана, и Алиев отверг данный план на переговорах в Ки-Уэсте в 2001 году. Алиев, всю жизнь укреплявший опору своей личной власти в Азербайджане, умер в 2003 году. Его сменил сын Ильхам Алиев, политическая поддержка которого за пределами его собственного клана была недостаточно прочной. Старший Алиев мог быть уверен в том, что переживет народные волнения, если пойдет на уступки. Младший — нет. После этого ни Азербайджан, ни Армения не могли пойти на реальные компромиссы.

На третьем этапе, начиная с 2005 года и до настоящего времени, стороны вернулись к обсуждению сокращенного варианта поэтапного урегулирования, оформленного в виде краткого документа с изложением «принципов», в конечном итоге положенных на бумагу и представленных сторонам в Мадриде в конце 2007 года. В «Мадридских принципах», преследовавших цель спасти переговорный процесс, предусматривались возвращение некоторых оккупированных территорий, временные гарантии безопасности Нагорного Карабаха от военных действий Азербайджана и, в конечном итоге, — весьма расплывчатое положение о том, что окончательный статус будет определен на основе «имеющего обязывающий характер волеизъявления народа». Такая договоренность по вопросу о статусе должна была открыть путь к возвращению оккупированных территорий.

Дмитрий Медведев, будучи президентом России (2008–2012), предпринял немало усилий для посредничества между его армянским и азербайджанским коллегами Сержем Саргсяном и Ильхамом Алиевым. Россия начала доминировать в переговорном процессе с согласия США и Франции, которые не были готовы инвестировать в переговорный процесс на таком высоком политическом уровне. После 1997 года Минская группа была редким примером сотрудничества России и Запада. Она и поныне остается исключением, несмотря на напряженность в отношениях между ее участниками, возникшую в связи с Украиной, Сирией и другими проблемами. Впрочем, в какой-то мере причиной этого успеха стало желание США и Франции, начиная с 2008 года, уступить России инициативу в группе.

Саргсян и Алиев продолжали встречаться, чтобы угодить Медведеву, но в действительности ни тот, ни другой не был заинтересован в достижении компромиссной договоренности, которая вызвала бы протесты населения обеих стран. Несмот-

ря на российский оптимизм перед саммитом в Казани в 2011 году, когда президентов пытались убедить подписать соглашение хотя бы по нескольким принципам, Алиев и Саргсян отказались. «Казанская формула» (последний, сильно сокращенный вариант «Мадридских принципов»), хотя и часто цитируемая, оказалась мертворожденной, несмотря на то, что ее отдельные положения сохраняют свою актуальность. Минская группа погрузилась в спячку, которая продолжалась во время азербайджанского наступления 2016 года, революции в Армении 2018 года и военных действий 2020 года. Во время этих событий в роли главного посредника выступала Россия, одной из основных целей которой, по-видимому, было развертывание российских миротворческих сил – именно этого Россия добивалась в 1994 году.

Таким образом, в течение последних двадцати лет – с тех пор как экстремисты сорвали сделку, заключенную Кочаряном и Алиевым, – стороны занимались, по определению одного из российских переговорщиков, «симулякром» переговоров. Частью этой шарады стало ритуальное обвинение Минской группы в неспособности добиться компромисса, к которому в действительности не были готовы сами стороны конфликта. Минская группа смирилась с этим, понимая, что предоставление двум лидерам политического прикрытия важно для достижения компромиссов, необходимых для достижения мира. На деле же получилось так, что поскольку сопредседатели Минской группы не дистанцировались от лидеров Армении и Азербайджана, группа обеспечила политическое прикрытие, позволявшее им *уклоняться* от мирного урегулирования конфликта. Посредники не могут заключить мир, это должны сделать сами воюющие стороны. Лидеры обеих сторон загнали себя в угол: пообещав добиться выполнения максималистских требований, не оставлявших места для компромиссов, они убедили свое население в том, что компромисс – это измена. Лидеры и сами подстроились под эти настроения. В начале 1993 года Гейдар Алиев, все еще находившийся в изгнании в своей родной Нахичевани, мог в частной беседе сказать американскому послу: «Даже когда Карабах был у нас, он не был нашим». Сегодня его сын повторяет единственный лозунг «Карабах – это Азербайджан» и заявляет, что Азербайджан не предложит Карабаху «широкую автономию», которую он когда-то обещал региону<sup>190</sup>.

Еще один важный аспект усилий ОБСЕ, который следует отметить: в 1996 году действующий Председатель назначил личного представителя, который должен был находиться в регионе в отличие от сопредседателей Минской группы, которые навещали регион нерегулярно. В течение 24 лет эту роль исполнял посол Анжей Каспшик. В отсутствие миротворческих сил или постоянной наблюдательной миссии бюро Каспшика осуществляло большую часть той незначительной деятельности по наблюдению, которая осуществлялась в зоне конфликта, направляя краткосрочные миссии на ограниченные участки по обе стороны от линии соприкосновения. Однако так как это происходило лишь с предварительного разрешения сторон, результаты данной деятельности были очень ограниченными.

### Политические последствия недавних военных действий

Наступление, начатое Азербайджаном в сентябре 2020 года, стало продолжением двух стратегий, которым он следовал на протяжении многих лет с целью изменить сложившееся положение дел: возвращения территорий и мобилизации международного давления на Армению. Заняв оккупированные территории, Азербайджан лишил бы Армению козырей на последующих переговорах. При военном содействии Турции Азербайджан добился большего успеха, чем ожидалось. Стремительно продвигаясь вглубь четырех районов, 7 ноября азербайджанская армия взяла горную крепость Шуша в самом сердце Нагорного Карабаха, получив возможность обстреливать столицу Степанакерт и перерезать Лачинский коридор – дорогу, соединяющую Степанакерт с Арменией<sup>191</sup>.

Вторая стратегия Азербайджана предполагала мобилизацию международного давления на Армению. Угрожая более широкой войной и еще большей нестабильностью вблизи российских границ, азербайджанское руководство побуждало Россию оказать давление на Армению. Этого удалось добиться вследствие успешной военной кампании. Реализация обеих стратегий стала возможной благодаря поддержке Турции, которая оказала военное содействие, предоставив, в частности, боевые беспилотники *Bayraktar TB2*, изменившие соотношение сил в ходе боевых действий, и обеспечила дипломатическую поддержку для усиления давления Алиева на Россию<sup>192</sup>. Турция переправила наемников из Сирии в Азербайджан и разместила в Гяндже самолеты F-16. Их присутствие не имело большого значения в военном плане, но недвусмысленно давало России понять, что может произойти, если все выйдет из-под контроля<sup>193</sup>.

Ответная реакция *России*, сформулированная в заявлении министра иностранных дел Лаврова 14 октября<sup>194</sup>, заключалась лишь в предложении заморозить ситуацию и обещании вернуть Азербайджану пять районов, к возвращению которых он и без того был близок, оставляя в то же время открытым вопрос о Лачине, Кельбаджаре и Шуше до окончательного политического решения. Лавров ясно дал понять, что ценой такого решения будет размещение российских миротворцев.

Более 25 лет Азербайджан отвергал идею развертывания в зоне конфликта российского миротворческого контингента, поскольку это привело бы к сохранению режима Нагорного Карабаха и замораживанию конфликта еще на одно поколение. Преимущество, полученное Азербайджаном при поддержке Турции, было бы растрачено впустую вместе с современными вооружениями, которые принесли военный успех. Алиев не удосужился ответить на предложение Лаврова. Переговоры, последовательно проводившиеся россиянами, французами и американцами, привели к «гуманитарным» прекращением огня, которые нарушались иногда в считанные минуты по мере того как Азербайджан продолжал наступление. Алиев отверг призывы выражавшего озабоченность международного сообщества, заявив, что он всего лишь обеспечивает выполнение резолюций Совета Безопасности ООН, неодно-

кратно принимавшихся начиная с 1993 года, когда армянские наступательные действия привели к захвату значительной части территории Азербайджана и перемещению населения<sup>195</sup>.

Армения и Нагорный Карабах, которые в течение многих лет не обращали внимание на наращивание азербайджанского военного потенциала, так и не нашли эффективного ответа на быстрое наступление Азербайджана. Премьер-министр Пашинян обратился к Путину за помощью, но 31 октября получил холодный ответ не от Путина, а от МИД России, в заявлении которого была повторена стандартная позиция о том, что если сама Армения подвергнется нападению, то Россия выполнит свои союзнические обязательства в рамках Договора о коллективной безопасности. В то же время Россия призвала все стороны конфликта соблюдать режим прекращения огня, о котором они договорились в Москве 10 октября<sup>196</sup>. Россия вновь оказалась перед дилеммой своей политики на Южном Кавказе: как обеспечить баланс в отношениях с Арменией и Азербайджаном, сохраняя влияние на обе стороны и при этом сводя к минимуму дестабилизирующие последствия их политики.

Судя по всему, Россия не была готова поддержать Пашиняна, который, как лидер «цветной революции», не пользуется популярностью у российских СМИ. Придя к власти, Пашинян попытался заверить Путина в том, что он «рассматривает демократию как твердое убеждение, а не как геополитическую ориентацию, и четко разделяет эти понятия»<sup>197</sup>. Возможно, это заявление не убедило Путина, но трудно поверить, что неприязненное отношение к одному из лидеров могло разрушить российско-армянский союз, складывавшийся на протяжении поколений. Более вероятно, что Путин увидел в этой ситуации возможность добиться большего – стратегического партнерства с Азербайджаном, позволив Алиеву достичь ряда его военных целей. Если бы это разрушило надежды Нагорного Карабаха на объединение с Арменией или независимость, Армения оказалась бы в затруднительном положении. Ее безопасность по-прежнему зависела бы от России, что наглядно продемонстрировала турецкая военная политика в Азербайджане. Путин уже создал похожий прецедент: в 2003 году он был готов пожертвовать своими приднестровскими подопечными, когда Молдова проявила готовность на основе меморандума Козака согласиться с российским военным присутствием в стране и сменить геополитическую ориентацию.

Вовлечение *Турции* в карабахскую войну обозначило резкое изменение прежней политики страны. Бывший президент Сулейман Демирель говорил, что войти в Карабах можно за считанные минуты, а на то, чтобы выйти, уйдут годы. Несмотря на все рассуждения о «неоосманской» стратегии президента Реджепа Тайипа Эрдогана, его решения в пользу вмешательства всякий раз носят конъюнктурный характер, если складывающаяся ситуация обещает возможность расширить присутствие и влияние Турции. В Турции сильна общественная поддержка Азербайджана. Эрдоган, возможно, побудили к действиям заявления Армении в августе 2020 года о необходимости вернуться к Севрскому договору 1920 года<sup>198</sup>. Других серьезных моти-

Филип Ремлер, Ричард Киракосян, Марина Лоренцини, Сергей Растольцев

вов для вмешательства у Турции нет. Она уже имеет автомобильные и железнодорожные коммуникации, соединяющие ее с Арменией, Азербайджаном и Центральной Азией через Грузию. Ежегодный турецкий экспорт в Армению, составляющий 248 млн долларов США, вряд ли заметно вырастет, а если он и прекратится, на это вряд ли кто-то обратит внимание<sup>199</sup>.

*Франция и США*, западные сопредседатели Минской группы, уступившие инициативу России, пытались посредничать в переговорах о прекращении огня, но мало что сделали после их срыва. Пассивность западных держав обеспечила и России, и Турции больше пространства для маневра.

### Прекращение огня и его последствия

На протяжении десятилетий Азербайджан отклонял требования России о развертывании в зоне конфликта миротворческих сил. Почему же тогда 9 ноября Алиев принял российский план прекращения огня, который предусматривал развертывание 1960 миротворцев с военной техникой?<sup>200</sup> В военном отношении азербайджанская армия вполне могла взять как Лачин, отрезав тем самым Нагорный Карабах от Армении, так и Степанакерт, его столицу. Перспектива появления еще 80 000 армянских беженцев вряд ли могла волновать Алиева, которому все еще приходится иметь дело с примерно 850 000 азербайджанских беженцев и внутренне перемещенных лиц, появившихся в результате военных действий в Карабахе и вокруг него в начале 1990-х годов<sup>201</sup>.

Чтобы ответить на этот вопрос, мы должны сначала разобраться, какие задачи решают миротворцы. Во-первых, в течение пяти лет (с возможностью продления мандата) они призваны обеспечивать гарантии безопасности Нагорного Карабаха, независимо от того, будет ли достигнуто соглашение о его статусе. Во-вторых, они позволяют Москве проецировать свою силу на весь Южный Кавказ, что является давней целью России. В-третьих, российские миротворцы будут контролировать транспортное сообщение между Нагорным Карабахом и Арменией. Российские пограничники будут контролировать транспортное сообщение между азербайджанским эксклавом Нахичевань и основной частью Азербайджана через Мегринский район Армении. Они также могут контролировать железнодорожное сообщение между Арменией и Ираном, осуществляемое по железнодорожному мосту через реку Аракс в Джульфе в Нахичевани. Эти функции усилят российское влияние на торговлю и экономику региона.

Почему же тогда Алиев остановил наступление и согласился на такое расширение российского влияния? Мы пришли к выводу о том, что Путин (и, возможно, Эрдоган) оказал на него достаточно сильное давление. Не исключено, что у Путина уже была договоренность с Эрдоганом. Вполне вероятно, Путин что-то обещал Алиеву, чтобы заручиться его согласием. Стабильность перемирия будет зависеть

от того, как Россия будет соблюдать секретные обещания и договоренности, но у нас нет фактов, позволяющих утверждать, что такие договоренности были. Мы можем сделать вывод о том, что были разногласия относительно роли Турции. Алиев наверняка исходил из того, что Турции должна быть отведена такая же роль, как и России. Россия же готова была согласиться лишь на незначительное техническое содействие со стороны Турции<sup>202</sup>. Россия и Турция все еще обсуждают реализацию достигнутых ими договоренностей. Россия пока добилась своего, но если Эрдоган сочтет, что отведенная ему роль не является достойной, он вряд ли останется пассивным.

Лавров ясно дал понять, что Россия будет добиваться одобрения перемирия Советом Безопасности ООН, что, как минимум, означало бы одобрение развертывания российских миротворческих сил и препятствовало бы изменению их состава<sup>203</sup>. Со времени инициативы Медведева вплоть до 2016 года, включая «казанскую формулу», Россия, похоже, соглашалась с перспективой развертывания в зоне конфликта многонациональных нейтральных сил по поддержанию мира под эгидой ОБСЕ, которая определяла бы их численность и состав командования, с тем чтобы не допустить монополизации миротворческой функции какой-либо одной страной. Однако после азербайджанского наступления в апреле 2016 года Лавров попытался оказать давление на Азербайджан и Армению, с тем чтобы они согласились на развертывание российских сил по поддержанию мира. О приоритетах России говорит то обстоятельство, что наиболее подробно разработаны те положения нынешнего плана прекращения огня, которые оговаривают российское военное присутствие в регионе и не предусматривают миротворческую роль ОБСЕ. Одно из потенциальных последствий расширения роли России, которая замораживает новую линию фронта состоит в том, что если раньше лидеры Азербайджана и Армении видели в Минской группе козла отпущения, который должен был публично взять на себя вину за их собственную неспособность достичь мира, то теперь (особенно в Азербайджане) они могут переложить эту ответственность на Россию и ее миротворцев.

### **Перспективы переговоров**

В соглашении о прекращении огня нет ни слова о будущих переговорах о статусе Нагорного Карабаха. Алиев торжественно заявил об этом в своем обращении к народу 10 ноября<sup>204</sup>. В конечном счете, однако, если на неопределенное время оставить лишившийся части территории Нагорный Карабах без какого-либо статуса, то это создаст проблемы в будущем. Азербайджан, возможно, еще не готов принять карабахцев в свое лоно, предоставив им «высокую степень автономии», а карабахцы, возможно, слишком ожесточены и не намерены сотрудничать с Азербайджаном. Но в конечном счете возобновление транспортного сообщения и торговых связей поставит в повестку дня практические вопросы, ответы на которые нужно будет

обсуждать за столом переговоров. Баку может утверждать, что, поскольку война с Арменией закончилась, теперь это – внутренний вопрос Азербайджана (используя в качестве прецедента прекращение Россией мандата Группы содействия ОБСЕ в Чечне после того, как Москва сделала выбор в пользу военного решения). Однако Россия и другие страны могут повлиять на Азербайджан, с тем чтобы он начал переговоры при международном посредничестве.

Если такие переговоры начнутся, Россия уже дала понять, что не допустит изменений в их формате на основе Минской группы<sup>205</sup>. Как упоминалось выше, Россия уже более десяти лет доминирует в этом формате. Очевидно, что, сохраняя его, Россия рассчитывает сохранить и свое доминирующее положение в нем. Сохранение прежнего формата предпочтительнее по сравнению с наиболее часто предлагаемыми альтернативами: заменой нынешних сопредседателей другими, не называемыми странами, включение в состав участников переговоров карабахских армян или подключение Турции в качестве еще одного сопредседателя. Любая из этих альтернатив будет мешать ведению переговоров:

- Новым сопредседателям пришлось бы потратить немало времени и усилий для того, чтобы вжиться в эту роль. Нынешним сопредседателям следует поддерживать более тесную связь с другими участниками Минской группы, включая Турцию и Швецию (последняя будет председательствовать в ОБСЕ в 2021 году). Более интенсивная коммуникация позволит сделать процесс посредничества более транспарентным, но не изменит баланс внутри Группы.
- Карабахские армяне, чьи лидеры правили Арменией с 1998 по 2018 год, были хорошо представлены на переговорах того времени. Армения неоднократно требовала подключения представителей Нагорного Карабаха к переговорам в качестве самостоятельной стороны не для того, чтобы способствовать урегулированию, а чтобы получить дополнительные аргументы в пользу международного признания Карабаха и избавить саму Армению от обвинений в срыве компромиссных договоренностей. В ходе новых переговоров карабахцы могут либо заменить Армению (если стороны согласятся, что это внутренний конфликт с международными последствиями), либо занять место в составе армянской делегации (давая понять, что этот конфликт остается международным).
- Придание Турции статуса сопредседателя имело бы токсичные последствия, дав отстаивающим линию на ирредентизм сторонникам жесткой линии из армянской диаспоры на Западе, чьи предки подверглись геноциду со стороны османских турок, моральное право вето в отношении позиции, которую Армения займет на переговорах.

Звучат предложения перенести переговоры на площадку ООН, чтобы придать им новый импульс. Однако для этого пришлось бы преодолеть ряд препятствий, включая возражения некоторых заинтересованных сторон и существование четырех резолюций Совета Безопасности ООН, которые, по мнению Азербайджана, оправды-

вают его военные действия<sup>206</sup>. Такое решение подкрепило бы желание России добиться принятия еще одной резолюции Совета Безопасности ООН, которой было бы одобрено развертывание ее миротворцев. Такое решение усилило бы международно-правовую легитимацию российского присутствия в регионе. К тому же нет оснований полагать, что ООН с большим успехом могла бы повлиять на позиции лидеров Армении и Азербайджана, чем государства—сопредседатели Минской группы, являющиеся постоянными членами Совета Безопасности.

Звучали и призывы к созыву Минской конференции (в ней приняли бы участие все члены Минской группы), проведение которой планировалось в 1992 году, но этому помешали последовательные возражения сторон. Именно невозможность провести конференцию привела к появлению современного института сопредседателей. Как правило, считается, что созыв конференции имел бы смысл только для завершения работы над текстом политического соглашения, в основном уже согласованного сторонами, и для одновременного проведения конференции доноров в интересах содействия стабилизации послевоенной ситуации. Если бы конференция была созвана преждевременно, то она могла бы превратиться в площадку для неконструктивных взаимных упреков, которые уже звучат в Постоянном совете ОБСЕ. Еще один постоянно предлагаемый вариант – признание Арменией независимости Нагорного Карабаха. Это могло бы поднять моральный дух армян, но данный жест не имел бы никаких иных последствий<sup>207</sup>.

### **Будущее Минской группы**

Мы полагаем, что в условиях заключенного при посредничестве России соглашения о прекращении огня роль Минской группы ОБСЕ могла бы заключаться в следующем: в ведении переговоров между сторонами о мерах укрепления доверия и безопасности (МДБ), будущем статусе Нагорного Карабаха и деталях регионального соглашения о мире.

Обсуждение МДБ должно начинаться с мер, которые сделали бы регион безопасным для его нынешних жителей и обеспечили бы возвращение внутренне перемещенных лиц. США и ЕС вряд ли согласятся направить сюда крупные гражданские миссии по оказанию содействия или предоставить финансовую помощь, не имея возможности контролировать ее использование Россией, Арменией и Азербайджаном. ОБСЕ следовало бы учредить здесь свое присутствие для согласования и осуществления проектов, необходимых как для оставшегося, так и для возвращающегося в регион населения. Это присутствие могло бы продолжить деятельность бюро личного представителя действующего Председателя или стать его преемником. Помимо реализации проектов, связанных с общими вопросами оказания гуманитарной помощи в целях восстановления домов и критической инфраструктуры присутствие могло бы содействовать решению таких задач, как:

Филип Ремлер, Ричард Киракосян, Марина Лоренцини, Сергей Растольцев

- разминирование;
- разъединение и вывод войск и тяжелых вооружений;
- полицейская деятельность и подготовка кадров полиции;
- возможная в будущем роль ОБСЕ в военном или гражданском наблюдении за прекращением огня;
- создание транспортной инфраструктуры для передвижения гражданских лиц через линию соприкосновения, включая транспортное сообщение между Арменией и Нагорным Карабахом;
- обсуждение с участием Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международным комитетом красного креста вопросов оценки потребностей в оказании гуманитарной помощи оставшемуся в Нагорном Карабахе армянскому населению и возвращающимся сюда внутренне перемещенным лицам – азербайджанцам;
- защита и восстановление объектов религиозного и культурного наследия в регионе<sup>208</sup>;
- организация рынков для каждой из сторон, имея в виду организовать на более позднем этапе рынки, доступные для обеих сторон;
- создание совместных рабочих групп для налаживания сотрудничества, необходимого для решения вопросов развития инфраструктуры, здравоохранения, функционирования банковской системы;
- осуществления деятельности, в том числе по линии гражданского общества, направленной на сдерживание враждебной риторики. На первых порах рассчитывать на успех такой деятельности сложно, но важны даже маленькие шаги в этом направлении. Со временем эта деятельность могла бы быть расширена и включать совместные программы, ориентированные на гражданское общество, к примеру, на молодых лидеров.

*Переговоры о будущем статусе Нагорного Карабаха и его жителей будут долгими и трудными. Перемирие цементировало новые линии соприкосновения. Обеим сторонам, которые еще раз убедились в том, что военным путем можно изменить ситуацию на местах, понадобится время, чтобы смириться с новым равновесием. Но это не дает передышку западным участникам Минской группы – не только США и Франции, но и Германии, Турции и Швеции. Для того, чтобы проявить свои интересы и внести участие более широкого международного сообщества им необходимо сотрудничать в разработке альтернативы перспективному российскому плану, который неизбежно будет содержать положения, закрепляющие российское присутствие в регионе. Самая важная часть подготовки к такой работе – прислушаться к заботам населения во всем регионе. В целом лица, принимающие решения во всех внешних державах (включая Турцию и Россию), нуждаются в лучшем понимании истории, культуры и народов этих стран.*

Для нормализации отношений в первую очередь между Арменией и Азербайджаном, а также для открытия международных границ, например, между Турцией и Арменией, необходимо *региональное мирное соглашение*. Подписав учредившие СНГ Алма-Атинские протоколы от 21 декабря 1991 года, Армения и Азербайджан наряду с другими республиками Советского Союза договорились о признании независимости друг друга в пределах существовавших в советское время границ. Но карабахский конфликт уже вступал в фазу полномасштабных военных действий, и обе страны так и не установили отношения и не договорились о границах. Азербайджан считал карабахский конфликт военной агрессией со стороны Армении, а Армения – азербайджанской агрессией против населения Нагорного Карабаха. Действия России в 2014 году в Крыму и на востоке Украины с их последствиями для Алма-Атинских протоколов еще больше усложнили ситуацию.

В качестве первого шага Минская группа должна попытаться выступить посредником в достижении официальной договоренности о прекращении огня на границе Азербайджана с Арменией. Это особенно необходимо с учетом перспективы возвращения азербайджанских внутренне перемещенных лиц в их прежние дома в граничащих с Арменией Кельбаджарском и Лачинском районах. На границе происходили столкновения, последний раз – в июле 2020 года. Прекращение огня может создать предпосылки для дальнейшего развития отношений.

Региональное соглашение могло бы также включать положение о полном открытии сухопутной границы между Арменией и Турцией. С советских времен из Карса в Турции в Ленинакан (ныне Гюмри) в Армении раз в неделю ходил поезд. В 1993 году Турция выделила средства на обеспечение трансграничного автомобильного и грузового сообщения. Однако мартовское наступление 1993 года на Кельбаджар, частично организованное с территории Армении, заставило Турцию прекратить железнодорожное и отменить планы организации автомобильного сообщения. Попытки нормализации отношений в 2009 году, решительно поддержанные США, встретили противодействие со стороны ключевых групп населения. С возвращением Кельбаджарского района под контроль Азербайджана исправлена ситуация, ставшая поводом для закрытия этой границы. Восстановление трансграничного сообщения стало бы первым шагом на пути к общей нормализации отношений.

## Заключение

Недавние боевые действия ознаменовали разрыв с психологией последних 26 лет. Впервые с момента прекращения огня в 1994 году и Баку, и Ереван теперь осознают, что политических целей можно достичь с помощью военной силы. Обе столицы привыкли к мысли о том, что военное противостояние зашло в тупик, и адаптировали свои стратегии к этому умонастроению. Военные действия в прошлом были не стратегическими, а демонстративными и преследовали цель не изменить ситуацию

на местах существенным образом, а произвести впечатление на внутреннюю и (или) международную аудиторию. К такому образу мышления уже не вернуться. Российские миротворцы могут предотвратить возобновление военных действий, но не могут искоренить идею обеих сторон о том, что их возобновление в будущем может снова изменить баланс.

По этой причине настоятельно необходимо возобновить многосторонние переговоры. Переговоры, проводимые в одностороннем порядке, например, Россией, или в рамках тайного сотрудничества, например, с Турцией, не могут в полной степени обеспечить интересы ни противоборствующих сторон, ни их народов. Минской группе как институту международного сотрудничества – ее сопредседателям при поддержке всех других участников – необходимо быть на высоте ее ответственности, укрепить доверие и безопасность в отношениях между комбатантами, совместно сформулировать и согласовать со сторонами новые планы по достижению справедливого и прочного мира во всем регионе.

## Примечания

- 183 Авторы хотят поблагодарить членов экспертной комиссии, коллег из организаций-членов и других доверенных коллег, с которыми мы поделились проектами настоящего доклада и которые предоставили ценную информацию на каждом этапе.
- 184 Терминологическое примечание. Согласно де Ваалу, термин «Нагорный Карабах» обозначает административно-политическое образование, называвшееся в советское время Нагорно-Карабахской Автономной Областью (НКАО), известное сегодня на армянском языке как Арцах. См.: de Waal T. Black Garden. – New York; London: New York University Press, 2003. «Армения» обозначает Республику Армения. «Карабахский конфликт» обозначает конфликт, начавшийся в 1988 году после того как Верховный Совет НКАО обратился к советским властям с просьбой о передаче НКАО из состава советского Азербайджана в состав советской Армении.
- 185 Резолюции Совета Безопасности ООН 822 (30 апреля 1993), 853 (29 июля 1993), 874 (14 октября 1993), 884 (12 ноября 1993).
- 186 Libaridian J. Why Negotiations Failed // Armenian Mirror-Spectator. 2020. 2 November 2020. URL: <https://mirrorspectator.com/2020/11/02/why-negotiations-failed/>.
- 187 См., к примеру: Remler Ph. Chained to the Caucasus. – Washington: IPI, 2016. URL: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2016/05/1605-Chained-to-the-Caucasus.pdf>.
- 188 Этим документом не предусмотрено содержательного решения вопроса, а только прекращение военных действий: обращение премьер-министра к народу // Официальный сайт Премьер-министра Республики Армения. 2020. 12 ноября. URL: <https://www.primeminister.am/en/statement-and-messages/item/2020/11/12/Nikol-Pashinyan-Speech/>.
- 189 «Поэтапный подход ... не может служить основой для урегулирования». Из письма Роберта Кочаряна сопредседателям Минской группы, начало 1998 года (без даты).
- 190 Алиев исключил какой-либо особый статус для Нагорного Карабаха // ТАСС. 2020. 17 ноября. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/10023751>.
- 191 Пост Ильхама Алиева в Facebook от 8 ноября 2020. URL: <https://www.facebook.com/PresidentIlhamAliyev/photos/a.10151996474470315/10164122626875315/>.

- 192 См., в частности: После карабахского конфликта все говорят о «революции дронов» // Медуза. 2020. 19 ноября URL: <https://meduza.io/feature/2020/11/19/posle-karabahskogo-konflikta-vse-govoryat-o-revoljutsii-dronov>; Erdoğan: Dağlık Karabağ'da çözüm vakti geldi // Deutsche Welle Türkçe. 2020. 29 сентября 2020. URL: <https://www.dw.com/tr/erdo>.
- 193 Fahim K., Khurshudyan I., Zakaria Z. Deaths of Syrian mercenaries show how Turkey, Russia could get sucked into Nagorno-Karabakh conflict // Washington Post. 2020. 14 October 2020. URL: [https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/azerbaijan-armenia-turkey-nagorno-karabakh/2020/10/13/2cdca1e6-08bf-11eb-8719-0df159d14794\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/azerbaijan-armenia-turkey-nagorno-karabakh/2020/10/13/2cdca1e6-08bf-11eb-8719-0df159d14794_story.html).
- 194 Лавров призвал ввести миротворцев в Нагорный Карабах // Regnum. 2020. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3089582.html>; Интервью Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова радиостанциям «Sputnik», «Комсомольская правда» и «Говорит Москва», Москва, 14 октября 2020 года // Официальный сайт МИД РФ. 2020. 14 октября. URL: [https://www.mid.ru/ru/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/4381977](https://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/4381977).
- 195 Пост Ильхама Алиева в Facebook от 8 ноября 2020. URL: <https://www.facebook.com/PresidentIlhamAliyev/photos/a.10151996474470315/10164085858605315>.
- 196 Заявление МИД России в связи с обращением Премьер-министра Республики Армения Н.В. Пашиняна к Президенту Российской Федерации В.В.Путину // Официальный сайт МИД РФ. 2020. 31 октября. URL: [https://www.mid.ru/ru/press\\_service/spokesman/official\\_statement/-/asset\\_publisher/t2GCdmD8RNlr/content/id/4411939](https://www.mid.ru/ru/press_service/spokesman/official_statement/-/asset_publisher/t2GCdmD8RNlr/content/id/4411939).
- 197 Zolyan M. Сможет ли «Новая Армения» отделить демократические преобразования от геополитики? // OC Media. 2018. 30 июля. URL: <https://oc-media.org/ru/statyi/analitika-smozhet-li-novaya-armeniya-otdelit-demokraticheskie-preobrazovaniya-ot-geopolitiki/>.
- 198 Липаритян Ж. Шаг, на этот раз большой шаг назад // Aravot. 2020. 2 сентября. URL: <https://www.aravot.ru.am/2020/09/02/335325/>. По условиям Севрского договора союзные державы, одержавшие победу в Первой мировой войне, планировали разделить Османскую империю. Договор так и не был ратифицирован. Последующие договоры, подписанные различными сторонами Севрского договора, в том числе Арменией (Карсский договор 1921 года), поставили его положения под вопрос. Лозаннский договор 1923 года между Турцией и союзниками заменил Севрский и стал учредительным документом Турецкой Республики.
- 199 Armenia // The Observation of Economic Complexity. URL: <https://oec.world/en/profile/country/arm>.
- 200 Заявление Президента Азербайджанской Республики, Премьер-министра Республики Армения и Президента Российской Федерации // Официальный сайт Президента Российской Федерации. 2020. 10 ноября. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64384>.
- 201 Azerbaijan: Analysis of Gaps in the Protection of Internally Displaced Persons (IDPs). UNHCR; the European Commission, October 2009. P. 3. URL: <https://www.unhcr.org/4bd7edbd9.pdf>.
- 202 Ильхам Алиев, «Ильхам Алиев и Президент России Владимир Путин встретились в режиме видеоконференции» // Facebook. 2020. 10 ноября. URL: <https://www.facebook.com/PresidentIlhamAliyev/videos/831550284329696>; Интервью Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова российским и иностранным СМИ по актуальным вопросам международной повестки дня, Москва, 12 ноября 2020 года // Официальный сайт МИД РФ/ 2020. 12 ноября 2020. URL: [https://www.mid.ru/web/guest/foreign\\_policy/international\\_safety/conflicts/-/asset\\_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/4429844](https://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/international_safety/conflicts/-/asset_publisher/xIEMTQ3OvzcA/content/id/4429844).
- 203 Там же.
- 204 Ильхам Алиев, «Ильхам Алиев обратился к народу» // Facebook. 2020. 10 ноября 2020. URL: <https://www.facebook.com/PresidentIlhamAliyev/videos/402316387790506>.

Филип Ремлер, Ричард Киракосян, Марина Лоренцини, Сергей Растольцев

- 205 См., например: Интервью Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова российским и иностранным СМИ по актуальным вопросам международной повестки дня, Москва, 12 ноября 2020 года.
- 206 Ильхам Алиев, пост в Facebook от 31 октября 2020 года. URL: <https://www.facebook.com/PresidentIlhamAliyev/photos/a.10151996474470315/10164085858605315/>.
- 207 Президент России Путин, отвечая на вопросы прессы 17 ноября 2020 года, отчитал Армению за то, что она не последовала примеру России в Крыму: признав независимость Нагорного Карабаха, она затем могла бы добиться объединения и поставить международное сообщество перед свершившимся фактом. Однако большая часть международного сообщества осудила действия России в Крыму как нарушение международного права и ввела жесткие санкции, к которым гораздо меньшая по размеру экономика Армении была плохо подготовлена. См.: Ответы на вопросы СМИ по ситуации в Нагорном Карабахе // Официальный сайт Президента Российской Федерации. 2020. 17 ноября. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64431>.
- 208 О телефонном разговоре Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова с Министром иностранных дел Азербайджанской Республики Д.А.Байрамовым // Официальный сайт МИД РФ. 2020. 15 ноября. URL: [https://www.mid.ru/web/guest/telefonnye-razgovory-ministra/-/asset\\_publisher/KLX3tiYzsCLY/content/id/4434452](https://www.mid.ru/web/guest/telefonnye-razgovory-ministra/-/asset_publisher/KLX3tiYzsCLY/content/id/4434452).

## **Это не инструмент только для «хорошей погоды»: необходимость переосмыслить укрепление военного доверия в Европе**

*Бенджамин Шаллер\**

### *Аннотация*

Нынешний кризис доверия в Европе, несомненно, повлиял на отношения между Россией и Западом в области обороны и безопасности. На этом фоне явно выделяются относительно конструктивные и хорошо налаженные рабочие отношения, которые и в настоящее время поддерживаются между структурами, занимающимися вопросами контроля над вооружениями. В этой связи встает вопрос о целесообразности переосмысления роли мер укрепления доверия и безопасности (МДБ) в укреплении доверия между государствами—участниками ОБСЕ. В статье предлагаются новые аналитические рамки для понимания того, как МДБ способствуют повышению уровня доверия между структурами, занимающимися вопросами контроля над вооружениями, новые подходы к тому, как можно повысить их позитивное воздействие на отношения в области обороны и безопасности в условиях политической напряженности и недоверия. Главный вывод заключается в том, что МДБ в принципе вполне функциональны, но эффект, который достигается в процессе их применения, не влияет на уровень принятия решений в области обороны и безопасности. В условиях современного кризиса в области европейской безопасности следует сосредоточиться на многосторонних формах проверки, укреплении контактов между военными, найти способы усилить позитивный эффект применения МДБ, не ограничиваясь относительно небольшим сообществом специалистов по контролю над вооружениями, и инвестировать в целенаправленное укрепление доверия на более высоком политическом и военном уровнях.

### *Ключевые слова*

ОБСЕ, военная безопасность, меры укрепления доверия и безопасности, контроль над вооружениями

Для цитирования этой публикации: Шаллер Б. Это не инструмент только для «хорошей погоды»: необходимость переосмыслить укрепление военного доверия в Европе // ОБСЕ Insights 7. – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748921264-07>

---

\* Бенджамин Шаллер, доктор наук, Университет Тромсё – Арктический университет Норвегии, [benjamin.schaller@uit.no](mailto:benjamin.schaller@uit.no)

## Введение<sup>209</sup>

Прошло больше шести лет с начала конфликта в Украине и вокруг нее, а Европа еще не преодолела один из самых глубоких кризисов со времен окончания «холодной войны». В то время как кризис доверия в отношениях между Россией и Западом продолжает углубляться, сформированные в ОБСЕ режимы контроля над обычными вооружениями и укрепления доверия, когда-то занимавшие центральное место в преодолении раскола между Востоком и Западом, по всей видимости, стали еще одной сферой политического и стратегического противостояния России и Запада. В 2016 г. Россия заблокировала обновление Венского документа о мерах укрепления доверия и безопасности (МДБ), ссылаясь на то, что линия НАТО «на военное сдерживание России, конкретные шаги альянса в военной области исключают возможность достижения договоренностей по мерам укрепления доверия»<sup>210</sup>. В 2020 году президент Дональд Трамп объявил, что Соединенные Штаты выйдут из Договора по открытому небу из-за его неоднократных нарушений Россией<sup>211</sup>. В условиях, когда серьезные усилия по модернизации Венского документа блокированы в течение многих лет, а в политической повестке дня доминируют взаимные обвинения в нарушении обязательств и споры по поводу интерпретации результатов проверок<sup>212</sup>, высказывались сомнения в возможности укрепления доверия в военной области в принципе. Существующие же МДБ стали восприниматься как инструменты, применимые только при «хорошей погоде», в и без того благоприятных политических условиях.

В статье утверждается, что этот негативный прогноз не отражает нынешнее положение дел в области укрепления доверия в военной сфере в Европе. Помимо того, что осуществлявшаяся в рамках Венского документа и Договора по открытому небу деятельность позволила получить важную информацию в начале кризиса в Украине и вокруг нее<sup>213</sup>, относительно хорошие рабочие отношения, которые установились между структурами, занимающимися вопросами контроля над вооружениями, выделяются в лучшую сторону на фоне того негативного воздействия, которое взаимные обвинения и напряженность оказали на политические и военные отношения на высоком уровне между Россией и Западом<sup>214</sup>. Хотя фактом сохранения позитивных рабочих отношений можно было бы пренебречь как частным примером, не оказывающим заметное влияние на общую обстановку, мы полагаем, целесообразным разобратся в причинах кажущегося несопоставимым опыта на политическом и исполнительном уровнях.

В статье предлагается переосмыслить подходы и роль МДБ в укреплении доверия между государствами—участниками ОБСЕ. Традиционно основное внимание уделялось роли и влиянию МДБ на более высоком политическом и военном уровнях. Мы же полагаем, что знание того, как МДБ способствуют повышению доверия на рабочем уровне между структурами, занимающимися контролем над вооружениями, позволит понять и то, как можно усилить более широкий эффект от примене-

Это не инструмент только для «хорошей погоды»

ния существующих режимов МДБ в условиях политической напряженности и недоверия.

С этой целью в статье сначала будут рассмотрены как положительные стороны, так и недостатки традиционного подхода, связывающего укрепление доверия в военной области с повышением транспарентности и контролем. Во-вторых, опираясь на результаты диссертационного исследования автора по вопросам доверия в сфере оборонной политики и политики безопасности, в статье предлагается новый подход к пониманию того, как МДБ способствуют повышению доверия между структурами, которые занимаются вопросами контроля над вооружениями. Статья завершается соображениями о том, как полученные выводы могут быть использованы в рамках существующих режимов МДБ, с тем чтобы укрепление военного доверия могло оказать более всестороннее воздействие на общие отношения в области обороны и безопасности между государствами—участниками ОБСЕ.

### **Доверяй, но проверяй: Недостатки традиционного подхода к МДБ**

Традиционно укрепление доверия в сфере обороны и безопасности часто сводилось к простой парадигме: «Доверяй, но проверяй». Эта русская поговорка, популяризированная бывшим президентом США Рональдом Рейганом во время американо-советских переговоров по контролю над вооружениями в 1980-е годы<sup>215</sup>, прекрасно отражает сложившееся понимание роли мер контроля над вооружениями и укрепления доверия в сфере обороны и безопасности. Считается, что благодаря сочетанию повышенной транспарентности и предсказуемости в отношении военных сил, вооружений и деятельности с тщательным и интрузивным режимом проверки контроль над вооружениями и МДБ вносят вклад в повышение доверия между государствами<sup>216</sup>.

Проблема, однако, заключается в том, что государства могут иметь существенные мотивы для искажения или сокрытия соответствующей информации, например, с целью получения стратегического преимущества<sup>217</sup>. Эта проблема, по-видимому, характерна особенно для ситуаций, когда доверие утрачено, а государства имеют сильные стимулы для дискредитации результатов проверок, например, для сокрытия случаев несоблюдения обязательств или для усиления дипломатического давления и изоляции политических оппонентов на международной арене. К этому следует добавить, что в отличие от большинства договоров по разоружению и контролю над вооружениями МДБ обычно не предполагают создание режима тщательной и интрузивной проверки. Так, если юридически обязывающий Договор об обычных вооруженных силах в Европе содержит положения о комплексной и интрузивной проверке выполнения обязательств в области разоружения и контроля над вооружениями<sup>218</sup>, то политически обязывающий Венский документ о мерах укрепления доверия и безопасности предусматривает лишь ограниченное число возможностей для

Бенджамин Шаллер

менее интрузивной проверки. Он допускает проведение не более трех инспекций и одного посещения по оценке на каждые шестьдесят частей, сведения о которых включены в ежегодный обмен информацией<sup>219</sup>. В случае России это составляет максимум три инспекции и два посещения по оценке в год<sup>220</sup>. Кроме того, пороговые значения, начиная с которых приглашение наблюдателей на крупномасштабные мероприятия военной деятельности является обязательным, слишком высоки для современных военных реалий, в то время как государства—участники ОБСЕ, прежде всего Россия, нашли креативные способы избежать обязательного наблюдения за их военными учениями<sup>221</sup>.

Поэтому неудивительно, что МДБ зачастую подвергаются серьезной критике в периоды нарастания политической напряженности и недоверия и что в центре политических споров о необходимости их модернизации, как правило, стоят вопросы увеличения числа инспекций и посещений по оценке, а также – снижения пороговых значений для уведомления и наблюдения за определенными видами военной деятельности<sup>222</sup>. Обсуждение модернизации МДБ, несомненно, имеет большое значение, но оно не должно ограничиваться вопросами повышения прозрачности и проверки. Хотя прозрачность и проверка играют важную роль в уменьшении недоверия путем сдерживания (или, по крайней мере, обнаружения) возможных нарушений со стороны государств на раннем этапе, среди ученых широко распространено понимание того, что никакая система проверки – какой бы интрузивной она ни была – не обеспечит абсолютную уверенность в фактическом соблюдении другим государством его обязательств<sup>223</sup>. Споры, ведущиеся по поводу предполагаемых случаев несоблюдения и выводов, сделанных по итогам проверки, свидетельствуют о том, что в отсутствие доверия мероприятия по проверке могут даже привести к обратному результату: усилить взаимное негативное восприятие и недоверие в сфере обороны и безопасности. Иными словами, можно утверждать, что для того, чтобы развеять имеющиеся сомнения, проверка предполагает по меньшей мере минимальный уровень доверия с обеих сторон<sup>224</sup>.

Эта очевидная дилемма порождает трудный вопрос о том, как установить первоначальный уровень доверия в периоды обострения политической напряженности и недоверия. Для ответа на него и для понимания того, каким образом МДБ способствуют укреплению доверия в отношениях между структурами, занимающимися вопросами контроля над вооружениями, рассмотрим практику их применения.

### **Укрепление доверия в военной сфере в процессе применения МДБ**

Чтобы понять, как МДБ способствуют установлению хороших рабочих отношений и укреплению доверия в процессе их осуществления, мы предлагаем опереться на сформулированные Гордоном Олпортом условия, необходимые для поддержания конструктивных межгрупповых контактов. В основу для понимания и анализа эф-

Это не инструмент только для «хорошей погоды»

фекта МДБ с точки зрения укрепления доверия между участвующими в их осуществлении офицерами мы положим его первоначальную *гипотезу контакта*<sup>225</sup>. В своей работе Олпорт предположил, что межгрупповые контакты, которые (а) осуществляются в условиях *равного статуса*, (б) преследуют *общие цели*, (в) сосредоточены на *сотрудничестве* и (г) получают активную *поддержку со стороны властей*, помогают уменьшить предрассудки и снизить напряженность в отношениях между группами большинства и меньшинства в обществе<sup>226</sup>. Позднее этот перечень был дополнен еще одним условием, в соответствии с которым межгрупповые контакты должны также д) способствовать формированию *межгрупповых дружеских отношений*<sup>227</sup>.

Основываясь на интервью с офицерами, участвующими в практической деятельности по осуществлению контроля над вооружениями, проведенными в ходе нашего диссертационного исследования по вопросам доверия и недоверия в сфере оборонной политики и политики безопасности<sup>228</sup>, мы можем утверждать, что сформулированные Олпортом условия помогают понять, как МДБ способствуют укреплению доверия на уровне исполнителей.

Во-первых, говоря о *равном статусе*, интересно, что общим для большинства опрошенных офицеров является не просто их прошлая служба в вооруженных силах, но и то, что они ощущают себя частью более широкого «сообщества по контролю над вооружениями», в котором офицеры, как правило, имеют общее понимание того, как различные документы и договоры должны осуществляться на практике<sup>229</sup>. Это общее понимание проявляется еще сильнее, если офицеры относятся к одному и тому же командному звену (тактическому, оперативному или стратегическому), к одному и тому же роду войск (армия, военно-воздушные силы, военно-морской флот) или если их страны в той или иной форме сотрудничают в сфере обороны<sup>230</sup>.

Во-вторых, когда речь идет о достижении *общих целей*, то основные задачи инспектирующей и принимающей группы, на первый взгляд, существенно различаются. Если инспектирующая группа должна проверить соблюдение инспектируемым государством его обязательств, принимающая группа в первую очередь озабочена обеспечением сложного баланса между соблюдением положений соответствующих договоренностей и тщательным регулированием и, там где это необходимо, ограничением доступа инспектирующей группы к чувствительной военной информации. В то же время обе группы осознают, что сегодняшняя принимающая группа завтра будет инспектирующей. Это обеспечивает высокий уровень взаимозависимости и помогает объяснить обычно дружественную, профессиональную и конструктивную атмосферу в ходе осуществления мер укрепления доверия и безопасности<sup>231</sup>.

В-третьих, взаимозависимость обеспечивает высокий уровень *сотрудничества* в ходе реализации МДБ. Это сотрудничество и, в частности, связанное с ним личное взаимодействие между инспектирующей и принимающей группами, рассматривается участвующими в этой деятельности офицерами как один из важнейших элементов формирования доверия на уровне исполнителей. Данный эффект ощущается

еще сильнее в тех случаях, когда сотрудничество сосредоточено на решении четко определенной общей задачи, такой как проведение совместных наблюдательных полетов в соответствии с Договором по открытому небу или проверка определенной военной техники в ходе посещения по оценке в соответствии с Венским документом<sup>232</sup>. По словам одного из офицеров: «Вы должны уметь считать. Не потому что подсчет обязательно важен, а потому что вы должны [...] работать над чем-то [вместе]»<sup>233</sup>.

В-четвертых, какими бы позитивными и доверительными ни были отношения между участвующими в осуществлении МДБ офицерами, политическое руководство и *поддержка со стороны властей*, по всей вероятности, останутся решающим фактором в поддержании режимов МДБ. Поскольку большинство правительств заинтересованы в сохранении репутации своих стран как соблюдающих обязательства по международным документам и договорам, участвующие в проверках офицеры могут по крайней мере рассчитывать на общую поддержку их работы. В то же время серьезная напряженность на более высоком политическом и военном уровне, будь то в связи с несоблюдением существующих или обсуждением новых мер контроля над вооружениями и МДБ, регулярно приводила к серьезным сбоям в реализации соглашений о контроле над вооружениями и МДБ. Это может выражаться в ограничении доступа и снижении уровня сотрудничества в ходе осуществления мероприятий по проверке<sup>234</sup>. В худшем случае политическая напряженность может даже привести к полному застою, как это произошло в неурегулированном политическом споре между Россией и Грузией, который привел к полному прекращению всех наблюдательных полетов в соответствии с Договором по открытому небу в 2018 году<sup>235</sup>. Однако участвующие в реализации мер по контролю над вооружениями офицеры отмечают, что в то время как политическая напряженность сказывается на работе политизированных, официальных форумов, комитетов и органов ОБСЕ, общая атмосфера в ходе посещений по оценке, инспекций и наблюдения остается «дружественной» и «профессиональной»<sup>236</sup>. Некоторые участники проверок подчеркивают, что они просто не обсуждают сложные политические вопросы в ходе своего взаимодействия с офицерами из других стран, и сосредотачивают внимание на военно-технических аспектах своей работы<sup>237</sup>.

Наконец, судя по всему во многом благодаря профессиональным встречам и просто общению во время ужинов, приемов, поездок на автобусе или джипе МДБ создают благоприятные условия для развития профессиональных *межгрупповых дружеских отношений*. Этому способствует тот факт, что международное сообщество, занимающееся вопросами контроля над вооружениями, относительно невелико, и большинство участвующих в этой деятельности офицеров реже меняют место прохождения службы, чем их коллеги в вооруженных силах. Это позволяет устанавливать более личные отношения и связи, которые можно использовать для решения более мелких проблем, не доводя их до обсуждения на более высоком уровне политического и военного руководства<sup>238</sup>.

Это не инструмент только для «хорошей погоды»

Таким образом, рассмотрение через призму изложенных выше необходимых для поддержания конструктивных межгрупповых контактов условий расширяет наше понимание того, как МДБ способствуют повышению доверия на уровне исполнителей, и открывает новые интересные перспективы. Тем не менее, поскольку многие из перечисленных эффектов ограничиваются относительно небольшой группой офицеров, занимающихся вопросами контроля над вооружениями, необходимо разобраться, как такое понимание функционирования МДБ может способствовать более широкому укреплению доверия.

### **Переосмысление укрепления военного доверия в Европе**

На протяжении вот уже нескольких лет продолжают безуспешные попытки сохранить в Европе предполагаемую стабилизирующую роль мер по укреплению доверия в военной области в условиях нарастания напряженности и недоверия между государствами—участниками ОБСЕ. Хотя лучшее понимание того, как МДБ способствуют укреплению доверия между участвующими в их осуществлении офицерами, не разрешит глубокие политические противоречия, которые долгое время доминировали в обсуждении современного состояния и будущего контроля над вооружениями и МДБ в Европе, оно позволяет посмотреть на проблему по-новому и показать как неадекватность интерпретации МДБ как «инструментов хорошей погоды», так и недостатки их узкого понимания по принципу «доверяй, но проверяй».

Исходя из того, какие условия способствуют укреплению доверия на уровне исполнителей, можно выделить четыре основные области, важные для усиления эффекта от применения МДБ в периоды напряженности. Во-первых, несмотря на неадекватность подхода, сводящего дискуссию к принципу «доверяй, но проверяй», государствам-участникам важно попытаться сократить масштабы их разногласий относительно интерпретации результатов проверки. Хотя увеличение проверочных квот и снижение пороговых значений для наблюдения за военной деятельностью, безусловно, важны для этого, следует уделять больше внимания многосторонним формам проверки. Их использование возможно путем более частого формирования многонациональных верификационных групп или изучения возможностей расширения роли ОБСЕ в осуществлении проверок<sup>239</sup>. Многосторонний подход имеет ряд преимуществ по сравнению с нынешними процедурами. С одной стороны, он позволяет вынести обсуждение результатов проверки за рамки более конфликтных двусторонних отношений и обеспечить более объективную информацию. Данное обстоятельство представляется особенно важным в кризисных ситуациях, когда необходимы оперативные и адекватные меры реагирования<sup>240</sup>. С другой стороны, многосторонняя проверка дает дополнительные эффекты в плане укрепления доверия, поскольку входящие в состав многонациональных групп инспекторы, как правило,

имеют равный статус и еще более активно сотрудничают в достижении общей цели – проверки соблюдения<sup>241</sup>.

Во-вторых, поскольку меры по проверке предполагают хотя бы минимальный уровень доверия, а их осуществление зачастую осложняется в условиях нарастания напряженности в отношениях между государствами, следует прилагать еще больше усилий для сохранения, а в идеале – для укрепления конструктивных рабочих отношений на уровне исполнителей. Анализ, проведенный в предыдущем разделе, позволяет сделать вывод о том, что при осуществлении МДБ не следует ограничиваться только проверкой соблюдения. Главная цель должна заключаться в увеличении числа личных встреч и объема взаимодействия между структурами, занимающимися вопросами контроля над вооружениями. В идеале такое взаимодействие должно происходить в интересах решения четко определенной и ограниченной военной задачи. Это способствует повышению уровня взаимозависимости и позволяет сотрудничающим сторонам избегать сложных и противоречивых политических дискуссий. Как уже упоминалось, хорошим примером такого рода взаимодействия в целях укрепления доверия является Договор по открытому небу, который сводит вместе офицеров ВВС стран, не являющихся союзниками, для проведения совместных наблюдательных полетов. Аналогичного эффекта можно было бы добиться на основе различных форм контактов между военными, как это предусмотрено в главе IV Венского документа, включая посещения и обмены между офицерами и воинскими подразделениями, участие в совместных семинарах, подготовке кадров и языковых курсах, а также проведение совместных военных учений и учебных мероприятий<sup>242</sup>. Хотя такие меры предусмотрены многими режимами МДБ и осуществляются различными государствами—участниками ОБСЕ, следует рассмотреть возможность их более частого и целенаправленного использования в периоды политической напряженности и недоверия.

В-третьих, поскольку эффект от применения МДБ в настоящее время в основном ограничивается небольшой группой специалистов-практиков, следует изучить возможности расширения круга участвующих в осуществлении МДБ офицеров различных родов войск и уровней командования в вооруженных силах. Для этого, несмотря на то, что освоение сложных и имеющих технический характер соглашений о контроле над вооружениями, а также налаживание конструктивных межличностных отношений требуют времени и опыта, стоит рассмотреть вопрос о переводе (по крайней мере некоторых) офицеров, занимающихся вопросами контроля над вооружениями, на более длительные, но регулярные циклы ротации (например, каждые пять-десять лет). Для сохранения этих сотрудников как узкоспециализированных экспертов по конкретным вопросам ротация могла бы происходить, например, между структурами, осуществляющими деятельность по проверке выполнения соглашений о контроле над вооружениями и МДБ, подразделениями, занимающимися концептуальными вопросами, и отделами министерств, в компетенцию которых входят вопросы МДБ и контроля над вооружениями. На национальном уровне повышению

Это не инструмент только для «хорошей погоды»

эффекта от применения МДБ способствовало бы регулярное включение офицеров из различных структур вооруженных сил, а также представителей профильных отделов министерств обороны и иностранных дел в группы, принимающие иностранных инспекторов, в собственные инспекционные группы и группы наблюдателей. Некоторые небольшие страны, такие как Норвегия и Швеция, привлекают к этой деятельности внештатных сотрудников (главным образом по причине ограниченной численности персонала)<sup>243</sup>. Использование данного опыта могло бы способствовать целенаправленному расширению эффекта от применения МДБ, включая в этот процесс более широкий круг лиц, занимающихся самыми разными вопросами политики в области обороны и безопасности.

Наконец, при всей необходимости укреплять МДБ и поддерживать нормальные отношения между структурами, занимающимися вопросами контроля над вооружениями, не следует переоценивать их роль в преодолении современной политической и военной напряженности в отношениях между Россией и Западом. Поскольку корни нынешнего кризиса уходят гораздо глубже, обеим сторонам следует предпринять целенаправленные усилия по укреплению доверия на более высоком политическом и военном уровне. Исходя из опыта практического применения МДБ, такие усилия должны быть сосредоточены на вопросах, представляющих взаимный интерес, создавать высокий уровень взаимозависимости и обеспечивать, чтобы взаимодействие происходило в условиях равного статуса. Примерами форматов, которые в значительной степени отвечают условиям для установления конструктивных межгрупповых контактов, являются семинары высокого уровня по военным доктринам<sup>244</sup> и ознакомительные поездки в целях повышения уровня знаний о национальных процедурах оборонного планирования<sup>245</sup>, предусмотренные Венским документом, а также соглашения о поддержании «горячих» линий связи и двусторонние встречи на более высоком политическом и военном уровне, как, например, недавно возобновившиеся заседания Российско-германской рабочей группы высокого уровня по вопросам политики безопасности<sup>246</sup> и консультации между норвежским и российским министерствами обороны<sup>247</sup>. Хотя такие переговоры не могут гарантировать быстрое восстановление нормальных отношений (или «бизнеса как обычно»), они создают площадки и возможности для откровенного и открытого обмена мнениями по главным вопросам, порождающим напряженность в отношениях России с Западом, таким как конфликты в Украине и в Сирии, ядерное разоружение и контроль над вооружениями, иранская ядерная сделка, борьба с терроризмом<sup>248</sup>. На многостороннем уровне аналогичные обсуждения могли бы проходить в рамках «структурированного диалога» на площадке ОБСЕ, который дает возможность для неформального обмена мнениями между официальными представителями государств и экспертами по текущим и будущим вызовам и рискам для безопасности в регионе ОБСЕ (включая контроль над вооружениями, восприятие угроз, военные учения и мероприятия)<sup>249</sup>, или в рамках Совета Россия–НАТО<sup>250</sup>.

Бенджамин Шаллер

Переосмысление того, как МДБ способствуют росту доверия в сфере оборонной политики и политики безопасности, открывает новые возможности для повышения их эффективности и укрепления доверия в условиях политической напряженности и недоверия. Помимо рассмотрения возможности расширения практики проведения многосторонних проверок и уменьшения различий в интерпретации их результатов в рамках существующих режимов это позволило бы по достоинству оценить и укрепить потенциал МДБ по установлению более доверительных отношений на уровне исполнителей и сформировать механизмы, способствующие преодолению политических и стратегических противоречий, которые в настоящее время определяют отношения между Россией и Западом в области обороны и безопасности.

### **Заключительные замечания и рекомендации**

На фоне взаимных обвинений в нарушении соглашений по контролю над вооружениями и глубокого кризиса доверия в отношениях между Россией и Западом МДБ все чаще расценивают как инструменты, применимые только в условиях «хорошей погоды». Как мы постарались показать в статье, такая негативная оценка не соответствует положению дел в сфере укрепления доверия в военной области в Европе, для которой характерны относительно хорошо функционирующие рабочие отношения между структурами, занимающимися контролем над вооружениями. Другими словами, проблема не в том, что МДБ дисфункциональны, а в том, что они, как правило, не адресованы старшим должностным лицам, принимающим решения, касающиеся вопросов обороны и безопасности. Поэтому положительный эффект от их применения ограничивается небольшой группой экспертов по контролю над вооружениями.

Конструктивные отношения между структурами, занимающимися контролем над вооружениями, сами по себе не выведут отношения между Россией и Западом в сфере оборонной политики и политики безопасности из современного глубокого кризиса доверия. В статье показано, что на основе социально-психологической концепции развития конструктивных межгрупповых контактов можно составить лучшее представление о том, как МДБ способствуют укреплению доверия и взаимодействию между офицерами, участвующими в деятельности по обеспечению контроля над вооружениями. Это позволяет по-новому оценить возможности повышения эффекта от применения МДБ в условиях политической напряженности и недоверия. Исходя из положения о том, что конструктивное взаимодействие в идеале а) должно происходить в условиях *равного статуса*, б) преследовать *общие цели*, в) быть сосредоточено на *сотрудничестве*, г) поддерживаться властями и д) способствовать установлению профессиональных *дружеских отношений*, в ходе дальнейшего обсуждения МДБ следует уделять больше внимания следующим вопросам и приоритетным областям:

Это не инструмент только для «хорошей погоды»

- *Многосторонняя проверка.* Хотя усиление проверки и сокращение различий в интерпретации полученных результатов путем увеличения числа проверок, понижения порогов для обязательного наблюдения и более строгого режима верификации, безусловно, важны, следует уделять больше внимания многосторонним механизмам проверки, которые не только обеспечивают получение более объективной информации во время кризиса, но и дают дополнительный эффект в плане укрепления доверия между членами группы. Многосторонняя проверка могла бы осуществляться путем более частого включения инспекторов из других государств в состав национальных инспекционных групп или путем расширения роли ОБСЕ в осуществлении проверок.
- *Укрепление контактов между военными.* Поскольку проверка предполагает хотя бы минимальный уровень доверия для реализации ее стабилизирующего и укрепляющего доверие потенциала, важно, чтобы правительства еще больше инвестировали в сохранение и укрепление конструктивных рабочих отношений на уровне исполнителей. Особое внимание следует уделять расширению взаимодействия и форм сотрудничества, которые предполагают решение четко определенной и ограниченной военной задачи, способствуют повышению уровня взаимозависимости и позволяют избежать сложных политических дискуссий. В этих целях следует уделять больше внимания различным формам наращивания контактов между военными ведомствами, как это предусмотрено в главе IV Венского документа.
- *Ротация инспекторов.* Для того, чтобы положительный опыт и эффект укрепления доверия в рамках МДБ не ограничивался небольшой группой экспертов по контролю над вооружениями, следует также рассмотреть вопрос о переводе (по крайней мере, некоторых) занимающихся вопросами контроля над вооружениями офицеров на более длительные, но регулярные циклы ротации (например, от пяти до десяти лет). Для сохранения и использования их опыта и экспертных знаний такая ротация могла бы происходить, например, между структурами, осуществляющими деятельность по проверке выполнения соглашений о контроле над вооружениями и МДБ, подразделениями, занимающимися концептуальными вопросами, и отделами министерств, в компетенцию которых входят вопросы МДБ и контроля над вооружениями.
- *Приглашенные и внештатные инспекторы.* Еще один шаг, который можно было бы рассмотреть, – более регулярное включение офицеров из других частей вооруженных сил и представителей профильных отделов министерств обороны и иностранных дел в группы по проверке. Это способствовало бы распространению положительного эффекта и опыта МДБ среди более широкого круга специалистов-практиков на национальном уровне. Следуя примеру некоторых небольших стран, можно было бы также рассмотреть возможность создания системы внештатных сотрудников, занимающихся вопросами контроля над вооружениями.

Бенджамин Шаллер

- *Укрепление доверия на политическом и стратегическом уровнях.* Поскольку причины нынешней напряженности в отношениях между Россией и Западом лежат намного глубже и не могут быть устранены с помощью современных МДБ, обеим сторонам следует предпринять более целенаправленные усилия по укреплению доверия на более высоком политическом и военном уровне. В идеале такие усилия должны быть сосредоточены на областях, представляющих общий интерес, создавать высокий уровень взаимозависимости и обеспечивать, чтобы взаимодействие происходило в условиях равного статуса. Примерами форматов, которые в значительной степени отвечают таким условиям, являются семинары высокого уровня по военным доктринам, предусмотренные Венским документом, различные соглашения о поддержании линий прямой связи, двусторонние встречи, такие как возобновленные заседания Российско-германской рабочей группы высокого уровня по вопросам политики безопасности или консультации между норвежским и российским министерствами обороны. Такие усилия следует понимать не как возврат к «бизнесу как обычно», а как начало откровенного и открытого обсуждения главных вопросов, вызывающих разногласия, и более глубоких причин напряженности в отношениях между Россией и Западом в сфере обороны и безопасности. На многостороннем уровне такие обсуждения могли бы проходить в рамках организованного на площадке ОБСЕ «структурированного диалога» по современным и перспективным вызовам и рискам для безопасности в регионе ОБСЕ или в рамках Совета Россия-НАТО.

Несмотря на возможности для повышения эффективности МДБ, не следует преувеличивать их влияние в условиях усиления политической напряженности и недоверия между государствами—участниками ОБСЕ. До тех пор, пока обе стороны не придут к согласию по основным вопросам их отношений в сфере обороны и безопасности, ни контакты и диалог между военными, ни режимы транспарентности и проверки не смогут устранить политическую и стратегическую напряженность между Россией и Западом, характеризующую нынешнюю ситуацию. Тем не менее, поддержание и укрепление уже налаженных позитивных отношений между подразделениями по контролю над вооружениями при одновременной работе над укреплением отношений доверия на более высоком политическом и военном уровне должны оставаться важной задачей для государств—участников ОБСЕ в сфере контроля над вооружениями и МДБ в Европе.

## Примечания

- 209 Искренне благодарю двух анонимных рецензентов настоящей статьи за полезные отзывы и комментарии.

- 210 Заявление делегации Российской Федерации. Специальное заседание Форума по сотрудничеству в области безопасности (834-е пленарное заседание), 9 ноября 2016. FSC.JOUR/840. Annex 3. С. 2. URL: <https://www.osce.org/ru/fsc/282866>.
- 211 См.: Pompeo M.R. On the Treaty on Open Skies// U.S. Department of State. 2020. 21 May. URL: <https://www.state.gov/on-the-treaty-on-open-skies/>.
- 212 См.: Koivula T. Conventional Arms Control in Europe and its Current Challenges // Arms Control in Europe: Regimes, Trends and Threats / T. Koivula, K. Simonen (eds.). – Helsinki: National Defence University, 2017. P. 120-123; Schaller B. Trust and Distrust in Defence & Security Politics: A Multi-Level Analysis of the Defence and Security Relations between Norway, Sweden, Canada, and Russia. Doctoral thesis, UiT – The Arctic University of Norway, 17 June 2020. P. 126-128. URL: <https://hdl.handle.net/10037/18383>
- 213 Rowberry A. The Vienna Document, the Open Skies Treaty and the Ukraine crisis. // Brookings Institution. 2014. 10 April. URL: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2014/04/10/the-vienna-document-the-open-skies-treaty-and-the-ukraine-crisis>.
- 214 Schaller B. Trust and Distrust in Defence & Security Politics. P. 175.
- 215 Klimke M., Kreis R., Ostermann C.F. Introduction // Trust, but Verify: The Politics of Uncertainty and the Transformation of the Cold War Order, 1969-1991 / M. Klimke, R. Kreis, C. Ostermann (eds.). – Palo Alto: Stanford University Press, 2016. P. 4.
- 216 См.: Borawski J. Confidence-Building Measures: Rescuing Arms Control. – The Fletcher Forum of World Affairs 1986, No 1. P. 111-131; Darilek R.E. The Theory of Confidence-Building Measures // The De-escalation of Nuclear Crises / J.E. Nation (ed.). – London: Palgrave Macmillan, 1992. P. 3-35; Rittberger V., Efinger M., Mendler. Toward an East-West Security Regime: The Case of Confidence- and Security-Building Measures // Journal of Peace Research. – 1990. – No 1. – P. 55-74; Vick A.J. Building confidence during peace and war. – Santa Monica: RAND Corporation, 1988. URL: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/notes/2009/N2698.pdf>
- 217 Fearon J.D. Rationalist Explanations for War // International Organization. – 1995. – No 3. – P. 390-401.
- 218 См.: Договор об обычных вооруженных силах в Европе, 1990. Протокол об инспекциях // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/library/14091>
- 219 См.: Венский документ 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности. 30 ноября 2011. Пункты 76 и 109 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/fsc/86600>.
- 220 Rowberry A. Op. cit.
- 221 Schaller B. Back to the Future? Revisiting Military Confidence-Building in Europe // Sicherheit & Frieden. 2018. – No 3. P. 116.
- 222 Schmitt O. The Vienna Document and the Russian challenge to the European Security Architecture // Military Exercises: Political Messaging and Strategic Impact / B. Heuser, T. Heier, G. Lasconjarias (eds.). – Rome: NATO Defense College, 2018. P. 275-277.
- 223 См.: Goldblat J. Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements. – London; Thousand Oaks: SAGE Publications, 2002. P. 309-310; Krass A.S. Verification and Trust in Arms Control // Journal of Peace Research. – 1985. – No 4. – P. 286; Welch Larson D. Trust and Missed Opportunities in International Relations // Political Psychology. – 1997. – No 3. – P. 706.
- 224 Welch Larson D. Op. cit. P. 706; Krass A.S. Op. cit. P. 287.
- 225 Allport G.W. The Nature of Prejudice. – Cambridge: Addison-Wesley Blackwell, 1954.
- 226 Allport G.W. Op. cit. P. 281.
- 227 Pettigrew T.F. Intergroup Contact Theory // Annual Review of Psychology. – 1998. P. 76.
- 228 Schaller B. Trust and Distrust in Defence & Security Politics.

Бенджамин Шаллер

- 229 Там же. P. 168-169.
- 230 Там же. P. 186.
- 231 Там же. P. 169-170.
- 232 Там же. P. 171.
- 233 Интервью автора с офицером по контролю над вооружениями, февраль 2019 г. См. Schaller B. Trust and Distrust in Defence & Security Politics. P. 171.
- 234 Schaller B. Trust and Distrust in Defence & Security Politics. P. 174.
- 235 Bell A., Wier A. Open Skies Treaty: A quiet legacy under threat. – Arms Control Association. 2019. January/February. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2019-01/features/open-skies-treaty-quiet-legacy-under-threat>.
- 236 См.: Schaller B. Trust and Distrust in Defence & Security Politics. P. 172-173.
- 237 Там же. P. 173.
- 238 Там же. P. 177-178.
- 239 Schaller B. Strengthening the Role of the OSCE in Times of Increased Tensions and Emerging Crisis Situations: The Untapped Potential in European Arms Control. – GCSP Strategic Security Analysis, 2021. URL: <https://www.gcsp.ch/publications/strengthening-role-osce-times-increased-tensions-and-emerging-crisis-situations>.
- 240 См.: Там же.
- 241 Schaller B. Trust and Distrust in Defence & Security Politics. P. 170-171.
- 242 См.: Венский документ 2011 года. Глава IV: Контакты.
- 243 Schaller B. Trust and Distrust in Defence & Security Politics. P. 178.
- 244 Венский документ 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности. Пункт 15.7.
- 245 См. там же, пункт 15.8.
- 246 См.: О заседании Российско-германской рабочей группы высокого уровня по вопросам политики безопасности // Официальный сайт Посольства России в Федеративной Республике Германия. 2018. 13 ноября. URL: <https://russische-botschaft.ru/ru/2018/11/13/o-zasedanii-rossijsko-germanskoj-rab/>.
- 247 См.: Embetsdialog i Russland. // Det Kongelige Forsvarsdepartement. 2018. 3 March. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/embetsdialog-i-russland/id2588469/>.
- 248 См.: О заседании Российско-германской рабочей группы высокого уровня по вопросам политики безопасности.
- 249 См.: The OSCE Structured Dialogue // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/structured-dialogue>.
- 250 См.: About NRC // NATO–Russia Council. URL: <https://www.nato.int/nrc-website/en/about/index.html>.

## Минский процесс: общественное восприятие и нарративы

*Сесиль Дрюэ, Анна Хесс, Юлия Каплан, Валентина Череватенко\**

### *Аннотация*

Официальный переговорный процесс по урегулированию конфликта на востоке Украины – «Минский процесс» – продолжается с 2014 года, но практически не принес ощутимых результатов. На основе интервью, проведенных с людьми, проживающими в разных регионах Украины и России, в данной публикации анализируется отношение к «Минскому процессу» тех, кто больше всего пострадал от конфликта. Исходя из того, что ключевым вопросом конфликта является восстановление украинской государственности в неподконтрольных правительству районах Донецкой и Луганской областей, в статье выделены два основных подхода к урегулированию: «сначала граница» или «сначала статус». Изучение потребностей и опасений, которые определяют отношение в обществе к этим подходам, позволяет выявить общие интересы и определить пространство для принятия взаимоприемлемых решений.

### *Ключевые слова*

Конфликт в Украине, Донбасс, Минский процесс, общественное восприятие, расходящиеся позиции, общие интересы

Для цитирования этой публикации: Дрюэ С., Хесс А., Каплан Ю., Череватенко В. Минский процесс: общественное восприятие и нарративы // ОБСЕ Insights 8. – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748921264-08>

---

\* Сесиль Дрюэ, доктор наук, Бернский университет, Швейцария, [cecile.druey@hist.unibe.ch](mailto:cecile.druey@hist.unibe.ch)  
Анна Хесс, Центр изучения проблем безопасности, Швейцарская высшая техническая школа Цюриха, Швейцария  
Юлия Каплан, кандидат наук, Национальный институт стратегических исследований (НИСИ), Украина  
Валентина Череватенко, кандидат наук, Председатель-координатор РОПО Союз «Женщины Дона», Россия

## Введение<sup>251</sup>

На протяжении последних шести лет официальный процесс урегулирования конфликта на Донбассе на востоке Украины, известный как «Минский процесс», был направлен на реализацию положений так называемых Минских договоренностей, призванных восстановить мир и безопасность на востоке Украины. Этой цели так и не удалось достичь. В основе проблемы лежит тот факт, что противоположные позиции по ключевым положениям договоренностей, касающимся, к примеру, восстановления украинской государственности на востоке Украины, занимают не только участвующие в минских переговорах официальные лица. Эти различия проявляются и на общественном уровне во всех пострадавших от конфликта районах.

Целью данной статьи является прояснение существующих в обществе подходов к урегулированию и анализ стоящих за ними интересов, потребностей и опасений. Мы не ищем ответ на вопрос, кто несет ответственность за войну или какие политические подходы в наибольшей степени способствуют ее прекращению. Мы видим свою задачу в исследовании того, как официальный мирный процесс и его ключевые положения воспринимаются обществами каждой из сторон, а также в попытке выявить те общие интересы, на основе которых можно было бы разблокировать путь к устойчивому миру.

Работа основана на исследовании «Минский процесс – взгляд изнутри», которое было концептуально разработано и осуществлено украинскими, российскими и швейцарскими исследователями<sup>252</sup> в 2017–2020 гг. в рамках международной диалоговой платформы «Женские инициативы за мир на Донбассе» (ЖИМД)<sup>253</sup>. В исследовании рассматривалось восприятие «Минского процесса» в различных регионах Украины, в том числе в районах Донецкой и Луганской областей, которые не контролируются украинским правительством, и в России<sup>254</sup>. В соответствии с подходом ЖИМД, сочетающим диалог и практическое сотрудничество, иногда называемым «диапрактикой»<sup>255</sup>, проект был реализован в форме исследовательского диалога, результаты которого были получены в процессе постоянного обмена между исследователями, представляющими различные стороны конфликта.

Первоначальная цель исследования заключалась в том, чтобы дополнить повестку дня официальных переговоров теми вопросами, которые возникают в обществе в связи с «Минским процессом», исходя из того, что исключение представителей общества из переговоров может привести к появлению в будущих договоренностях «слепых зон» и создать проблемы для их реализации. Наши предварительные выводы опровергли это предположение. Они показали, что восприятие обществом ключевых положений Минских договоренностей, хотя оно и исключено из официального дискурса, в целом отражает различия в позициях, которые привели к тупику на переговорах. Этот вывод побудил нас пересмотреть цели исследования, и мы постарались проанализировать лежащие в основе восприятия обществом «Минского процесса» интересы, чтобы выявить области, в которых они совпадают. Такой анализ

позволил бы сформулировать потенциально взаимоприемлемые варианты урегулирования, полезные не только для официального мирного процесса, но и для многоуровневых миротворческих инициатив.

В данной работе мы сосредоточимся на одном из ключевых вопросов «Минского процесса», который также оказался одним из самых спорных для опрошенных в ходе нашего исследования респондентов: восстановление украинской государственности на востоке страны. Для этого мы выделили два основных нарратива, которые мы назвали «сначала граница» и «сначала статус». Изучение интересов, лежащих в основе этих противоположных нарративов, выявило ряд опасений и потребностей, разделяемых респондентами, представляющими разные стороны. Наиболее значимые опасения и потребности, особенно для респондентов из районов, находящихся в непосредственной близости от зоны конфликта, связаны с такими вопросами, как демилитаризация и физическая безопасность, социально-экономическое выживание и мобильность, а также участие в политической жизни. Наш анализ показывает, что между умеренными позициями в рамках двух основных нарративов существует потенциальное пространство для поиска взаимоприемлемых решений.

## Методология

В нашем исследовании позиции и интересы опрошенных рассматривались исходя из концептуального подхода, сформулированного гарвардской школой ведения переговоров, в которой основное внимание уделяется удовлетворению интересов. Ключевой принцип гарвардского метода заключается в необходимости проводить различие между конкретными позициями, которые занимают участники переговоров, и лежащими в их основе интересами. Соответственно, понимание интересов, потребностей и опасений сторон повышает шансы на разработку вариантов, способствующих достижению взаимоприемлемого решения<sup>256</sup>.

Данные были собраны на основе 144 качественных интервью, проведенных в 2018–2019 гг. и охватывающих все географические регионы, затронутые конфликтом на Донбассе. К ним относятся контролируемые правительством районы Украины (в центральной, западной, восточной и южной частях страны), неподконтрольные властям районы (в Луганской и Донецкой областях) и Россия (приграничные с Украиной регионы, а также регионы в центральной части России). Интервью были проведены также с внутренне перемещенными лицами из Донбасса в Украине и донбасскими беженцами в России. Последняя группа оказалась ценным источником, поскольку позиции, занимаемые донбасскими беженцами в России, часто более открыто отражают мнения жителей неподконтрольных правительству районов. Исследование не преследовало цель сбора количественной информации или оценки пропорций представленности тех или иных позиций. Оно было сосредоточено на анализе нарративов, которые были сформулированы на основе тематически заcoded

рованных интервью и сопоставлены с данными о географическом и демографическом распределении групп респондентов. Исследование не было направлено на какую-либо конкретную социальную группу и основывалось на добровольном участии. Возможно, в результате такого отбора, основанного на мотивации, около двух третей респондентов имели высшее образование. Большинство из них были в возрасте от 35 до 55 лет, а женщины были представлены в несколько большей мере, чем мужчины (57%).

## Общий фон

С момента возникновения в 2014 году конфликт на востоке Украины унес более 13 000 жизней<sup>257</sup>. В настоящее время в Украине проживает около 1,5 миллиона внутренне перемещенных лиц<sup>258</sup>, и по меньшей мере один миллион беженцев покинули Донбасс и уехали в Россию<sup>259</sup>. В результате конфликта высокой интенсивности Украина потеряла контроль над государственной границей с Россией и частью Донбасса – самопровозглашенными Донецкой и Луганской Народными Республиками<sup>260</sup>. 472-километровая линия соприкосновения делит регион на контролируемые и не контролируемые правительством районы<sup>261</sup>. Конфликт не только нарушил государственный суверенитет Украины, но и нанес серьезный ущерб инфраструктуре, подорвал экономику и привел к тяжелым гуманитарным последствиям для пострадавшего населения. Ситуация с безопасностью на линии соприкосновения остается нестабильной. Линии разлома не совпадают с географическими и идеологическими границами, а проходят прямо через сердце общества, когда члены семьи и друзья часто оказываются в разных лагерях.

Международные усилия по урегулированию конфликта на востоке Украины были начаты в 2014 году, но насилие не ослабевало до конца 2016 – начала 2017 года. То, что обычно называют Минскими договоренностями – это три документа, согласованные в сентябре 2014 (Минский протокол и Минский меморандум) и феврале 2015 года (Комплекс мер по выполнению Минских договоренностей), подписанные Россией, Украиной и представителями неподконтрольных властям районов под эгидой глав четырех государств и правительств в «нормандском формате» (Германия, Франция, Россия и Украина). Эти договоренности служат основой для переговоров в рамках Трехсторонней контактной группы (ТКГ) ОБСЕ и ее четырех тематических рабочих групп<sup>262</sup>. «Минский процесс» и, в частности, ТКГ являются единственным форматом, в котором официально участвуют все стороны конфликта. Однако за шесть лет, прошедших после подписания договоренностей, в результате проходящих в Минске раз в две недели встреч не были достигнуты ни всеобъемлющее и устойчивое прекращение огня, ни политическое урегулирование. Одним из ключевых препятствий на пути реализации минских договоренностей остается вопрос о последовательности выполнения их политических положений и положений,

касающихся безопасности. К другим факторам, препятствующим их выполнению, относятся процедурная непрозрачность и оспариваемая политическая и военная роль России.

### **Восстановление украинской государственности: от противоположных позиций к совпадающим интересам?**

Как упоминалось выше, восстановление украинской государственности на востоке страны является основным предметом разногласий в рамках «Минского процесса». В то время как украинское правительство настаивает на восстановлении контроля над своей границей с Россией до принятия каких-либо решений о статусе не контролируемых им районов, последние при поддержке России требуют автономии и гарантий безопасности прежде чем обсуждать возможную реинтеграцию с Украиной. На первый взгляд, расхождения в нарративах, выявленные в нашем исследовании, а именно между подходами «сначала граница» и «сначала статус», отражают официальные позиции, которые привели к нынешнему тупику. Однако наш анализ показывает, что респонденты придерживаются широкого спектра позиций. Между крайностями «жесткой реинтеграции» и «полной независимости» можно выявить более умеренные подходы, на основе которых можно сформулировать взаимоприемлемые решения.

Спектр высказываемых позиций резюмируется в следующих подразделах, за которыми следует краткое изложение стоящих за ними страхов и потребностей, а также реакций, которые они спровоцировали. В таблице 1 представлен их обзор.

Таблица 1: Обзор нарративов и позиций

Нарратив	Позиция	Лежащие в основе страхи и интересы	Разделяется (группа респондентов)
<b>Нарратив 1.</b> <b>«Сначала граница»:</b> в первую очередь требуется восстановление контроля Украины	<b>Позиция 1</b> «Жесткая реинтеграция и восстановление статус-кво анте»	<b>Страх:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>ползучая русификация Украины</li> </ul> <b>Интерес:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>статус-кво анте (Украина, включающая Донбасс и Крым)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Украина (в основном южная и центральная части)</li> <li>Россия (центральная часть)</li> </ul>
	<b>Позиция 2:</b> «Территориальная целостность и национальные интересы»	<b>Страх:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>особый статус неконтролируемых районов как угроза украинскому государству (территориальная раздробленность)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Украина (все регионы)</li> <li>Россия (все части)</li> </ul>
	<b>Позиция 3:</b> «Мягкая реинтеграция и восстановление государственности»	<b>Интересы:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>социально-экономическое выживание</li> <li>восстановление государственности и инфраструктуры в регионе конфликта</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Украина – районы, близкие к зоне конфликта (контролируемые и не контролируемые правительством)</li> <li>Россия – (приграничный регион)</li> </ul>
<b>Нарратив 2.</b> <b>«сначала статус»</b> в первую очередь требуется особый статус – автономия – независимость для неподконтрольных территорий	<b>Позиция 4:</b> «Независимость или объединение с Россией»	<b>Страх:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>изоляция</li> <li>«жесткая интеграция» как гуманитарная катастрофа для жителей неподконтрольных районов</li> </ul> <b>Интерес:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>гуманитарная безопасность неподконтрольных районов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>неподконтрольные районы</li> <li>донбасские беженцы в России</li> </ul>
	<b>Позиция 5:</b> «Временная автономия и мягкая независимость»	<b>Интересы:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>гуманитарная безопасность неподконтрольных районов</li> <li>восстановление государственности и инфраструктуры в регионе конфликта</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>подконтрольные регионы Украины (все части)</li> <li>неподконтрольные районы</li> <li>Россия (приграничный регион)</li> </ul>

## Нарратив I: Реинтеграция и позиция «сначала граница»

Противоречие между двумя основными нарративами – «сначала граница» и «сначала статус» – зеркально отражает проблему последовательности реализации положений Минских договоренностей, касающихся вопросов безопасности и политических аспектов урегулирования. Респонденты, придерживающиеся принципа «сначала граница», полагают, что прежде чем будут предприняты дальнейшие шаги по урегулированию Украина должна восстановить контроль над границей с Россией.

Позиция 1: «Жесткая реинтеграция и восстановление статус-кво анте»

*«Я не сторонница особых статусов для этих [неподконтрольных] регионов, кроме той особенности, что в этих регионах должна быть суровая дисциплина, наблюдение, строгий режим. Короче, я хочу и считаю это справедливым и правильным, чтоб эти регионы были наказаны». (Центральная Украина)*

Среди более радикальных подходов в рамках нарратива «сначала граница» – призыв к «жесткой реинтеграции» неподконтрольных районов в состав Украины. Он часто сочетается с призывом к восстановлению территориального «статус-кво анте» (включая Крым). В военном отношении сторонники «жесткой реинтеграции» понимают ее как восстановление полного контроля над границей с Россией (и ее полное закрытие) и военный захват Донбасса. С социально-культурной точки зрения это означало бы восстановление полного контроля и новую украинизацию населения неподконтрольных районов, часто сочетающихся со стремлением к возмездии (см. цитату выше). Предоставление неподконтрольным районам автономии на основании закона об особом статусе, как это предусмотрено в Минских договоренностях, категорически отвергается этими респондентами, опасаясь того, что «особый статус» даст России возможность оказывать давление на Киев в процессе принятия им решений по вопросам внешней политики и политики безопасности, используя для этого участие донбасских властей в украинской политике<sup>263</sup>. В целом сторонники данной позиции считают российскую агрессию главной, если не единственной причиной конфликта на Донбассе, понимая популярный лозунг «Россия – вон!» как путь к спасению, а де-русификацию Донбасса как необходимое условие для установления мира. Интересно, что поддержка идеи «жесткой реинтеграции» и требования «Россия – вон!» была высказана респондентами не только на юге и в центре Украины, но и в России, чаще всего в регионах, наиболее удаленных от зоны непосредственного конфликта.

Идею «жесткой реинтеграции» с ее предпочтением военного решения и идеологическим и высокоэмоциональным накалом не разделяют в первую очередь жители неподконтрольных правительству Украины районов и донбасские беженцы в России. С ней также не соглашаются респонденты, живущие вблизи зоны конфликта в контролируемых правительством районах Донбасса и на юге России. Они утвржда-

ют, что силовой захват Донбасса поставит под угрозу безопасность и экономическое развитие всего региона.

Радикальная поддержка «жесткой реинтеграции», по-видимому, отчасти объясняется отсутствием достоверной информации о содержании и ходе переговоров в рамках «Минского процесса». Несколько респондентов из числа жителей неподконтрольных и неподконтрольных правительству районов, а также из числа донбасских беженцев в России отметили, что у них мало или вообще нет информации о переговорном процессе, а та информация, которую они получают, как правило, поступает из неформальных источников. Их доверительными источниками являются блогеры и влиятельные представители элиты. Однако неверное использование таких терминов как «особый статус», «федерализм», «автономия» и «амнистия» поддерживает формирование мифов о ползучих кормах русификации. В результате недостаточная прозрачность и нехватка достоверной информации о том, что конкретно означают эти ключевые понятия, привели к распространению страхов и ужесточению позиций.

Позиция 2: «Территориальная целостность и национальные интересы»  
*«[Восстановление мира означает] полный контроль Украины над всей государственной границей Украины, я считаю, абсолютно необходимым, ну, для любой страны, ее суверенным правом!» (Центральная Украина)*

Данный подход также вписывается в нарратив «сначала граница», но в его рамках вопрос о реинтеграции рассматривается с правовой и институциональной, а не идеологической точки зрения. Сторонники данного подхода полагают, что неподконтрольные правительству районы должны быть реинтегрированы, а пограничный контроль – восстановлен, исходя из права (и обязанности) украинского государства осуществлять юрисдикцию на всей ее международно-признанной территории.

Такой подход отличается от «жесткой реинтеграции» не только своей большей трезвостью, но и тем, что он вызывает меньше возражений. Среди респондентов из всех групп, включая жителей неподконтрольных правительству Украины территорий и еще более радикальных беженцев на юге России, существует широкий консенсус относительно целесообразности обеспечения территориальной целостности Украины и действенного контроля на границе с Россией, поскольку это – важные условия для нормального функционирования украинского государства.

Когда мы глубже рассмотрели подход «территориальная целостность и национальные интересы» и более радикальный подход «жесткая реинтеграции» и «Россия – вон!», то стало ясно, что главный интерес, лежащий в основе обеих позиций, – необходимость обеспечения суверенитета Украины и страх перед перспективой ее дальнейшей территориальной раздробленности. Боязнь фрагментации украинской государственности идет рука об руку с негодованием по поводу возможного в этом случае доминирования России. Призыв к полному выводу российских сил, нежелание договориться о порядке проведения местных выборов и предоставлении непод-

контрольным районам особого статуса также подогреваются опасением русификации восточной Украины. Некоторые респонденты на юге России и в контролируемом Украиной Донбассе выразили опасения по поводу геополитизации конфликта, в частности, использования Москвой Донбасса и проницаемости его границы с Россией в качестве инструментов, позволяющих то замораживать, то размораживать конфликт в зависимости от позиции Киева по отношению к Москве.

Позиция 3: «Мягкая реинтеграция и восстановление государственности»

*«[Украинский контроль на государственной границе означает] контроль въезда-выезда граждан и нерезидентов страны. Точно так же, как и с экономической точки зрения движения товаров. Но этот пункт там [т.е. в Минских договоренностях] прописан исключительно для того, чтобы, ну, официально как бы не пропускать вооруженное подкрепление для вооруженных...» (Восточная Украина – подконтрольные районы Донбасса)*

Среди более умеренных подходов в рамках нарратива «сначала граница» – «мягкая реинтеграция». В отличие от более жестких подходов, о которых говорилось выше, в нем акцентируется не контроль или закрытие границы, а необходимость восстановления границ, которые выполняли бы свои нормальные функции, в рамках восстановления и консолидации украинской государственности в районах, непосредственно затронутых конфликтом.

Данная позиция согласуется с концепцией «позитивного мира» Йохана Галтунга, в которой стабильность понимается шире, чем в военном плане, и которая предполагает необходимость решения не только вопросов обеспечения (физической) безопасности, но и более глубоких проблем, приведших к конфликту<sup>264</sup>. В частности, респонденты из районов, близких к зоне конфликта на подконтрольных Украине территориях и на юге России, подчеркивали важность «позитивного» государственного присутствия как основы для успешной реинтеграции в будущем. По их мнению, это подразумевает восстановление правовой системы, социально-экономической инфраструктуры, а также наличие функционирующих органов государственного и местного управления во всей Украине, включая неподконтрольные властям районы. С этой точки зрения, восстановление Украиной контроля над границей влечет за собой контроль не только за оружием, но и за перемещением людей и товаров. Такая точка зрения особенно распространена среди респондентов из районов, близких к зоне конфликта (контролируемые украинским правительством районы Донбасса, неподконтрольные районы и юг России). Для них важно, чтобы и российско-украинская граница, и внутренняя украинская линия соприкосновения были безопасными и благоприятствовали мобильности с обеих сторон.

## **Общие интересы: Социально-экономическое выживание и мобильность**

Потребности, лежащие в основе подходов, предполагающих восстановление государственности и реализацию принципа «сначала граница», связаны с необходимостью обеспечения безопасности, социально-экономического выживания, мобильности и достойного образа жизни. Большое количество респондентов на неподконтрольных территориях также заинтересовано в «позитивном» мире и решении проблемы реинтеграции на основе учета интересов людей. Они терпимо восприняли или даже поддержали идею реинтеграции при условии удовлетворения их потребностей в обеспечении безопасности и социально-экономических потребностей.

Восстановление «позитивного» присутствия украинского государства на всей территории Донбасса можно идентифицировать как вторую область совпадающих интересов респондентов из разных групп по обе стороны границы и линии соприкосновения, что может открыть возможности для компромисса.

## **Нарратив II: Автономия и «сначала статус»**

Респонденты, поддержавшие второй нарратив, который мы назвали «сначала статус», рассматривают предоставление неподконтрольным районам особого статуса (независимость, автономия или федерализация) до проведения выборов в местные органы власти как ключевой приоритет. Решение данного вопроса должно предшествовать восстановлению пограничного контроля и подготовить почву для дальнейших шагов на пути к миру. Подобно подходу «сначала граница», в рамках данного нарратива также существуют разные подходы к решению задач потенциального восстановления украинской государственности. В то время как одни сторонники подхода «сначала статус» настаивают на «независимости любой ценой» для неподконтрольных властям районов, другие рекомендуют предоставить особый статус Луганску и Донецку в качестве временного решения на пути к более комплексному урегулированию. Умеренные позиции и в этом случае предполагают возможности для поиска взаимоприемлемых решений.

### **Позиция 4: «Независимость или объединение с Россией»**

*«[Слово] «Украина» ассоциируется как смерть с косой. То есть, это [т.е. переговоры] полностью замкнутое кольцо. Делай, что хочешь, а рассказывай по радио и телевизору все, что ты другое захочешь. Можно мило улыбаться и при этом душить свой народ...» (Российская Федерация, донбасские беженцы)*

Как видно из приведенной выше цитаты, сторонники идеи «независимости любой ценой» воспринимают перспективу реинтеграции и восстановления Киевом контро-

ля над границей с Россией как непосредственную угрозу своей безопасности. Заявления некоторых жителей неподконтрольных властям районов и большинства опрошенных в ходе исследования донбасских беженцев в России высказывают точку зрения, согласно которой «война стала точкой невозврата». Они полагают, что в результате войны и шестилетнего отчуждения единственным вариантом для неподконтрольных властям районов является максимальная независимость от центральных властей в Киеве или вхождение в состав России в случае, если независимости будут препятствовать.

Подобно радикальным подходам в рамках нарратива «сначала граница» сторонники «независимости любой ценой» отводят центральную роль России. Распространенное восприятие России как гаранта мира и бескорыстного защитника местного населения превращает вариант потенциального объединения неподконтрольных правительству районов с Россией в привлекательную альтернативу воссоединению с Украиной, особенно если последнее предполагало бы «жесткую реинтеграцию».

Требование «независимости любой ценой» понимается как способ удовлетворения потребности сторон в физической безопасности и обеспечении безопасности человека в более широком смысле. Проницаемость границы с Россией оказалась жизненно важной для жителей неподконтрольных районов во время интенсивных военных действий и последующей изоляции от Украины. Эти респонденты опасаются, что без решения вопроса о политическом статусе и в отсутствие гарантий безопасности Донбасса со стороны Киева они окажутся в замкнутом пространстве между закрытой границей с Россией и режимом ограниченного доступа на линии соприкосновения.

Призыв к полной независимости продиктован не только соображениями жесткой безопасности, но и социально-психологическими соображениями. В частности, жители неподконтрольных районов и донбасские беженцы в России опасаются «возмездия» со стороны Украины в случае их реинтеграции. Этот страх усугубляется социально-психологическими последствиями вооруженного конфликта и шестилетним отчуждением неподконтрольных районов от других районов Украины. Война, столкновения со смертью, разрушениями и перемещениями стали причиной глубоких психологических травм. Донбасские беженцы в России особенно опасаются возобновления конфликта в случае восстановления полного контроля Украины над восточными районами. Многие жители неподконтрольных районов опасаются того, что в результате реинтеграции в Украине к ним будут относиться как к «гражданам второго сорта» из-за культурных и языковых различий, которые проявляются в том числе в различиях в социально-политической ориентации (например, «за майдан» или «против майдана», «прозападной» или «пророссийской» ориентации).

Требование полной независимости и отделения от украинского государства обосновывается сторонниками данной позиции также социально-экономическими соображениями. Ограничения на перемещение товаров и передвижение людей, отсутствие доступа к экономическим возможностям по другую сторону линии соприкос-

новения, а также эмбарго в отношении неподконтрольных районов – все это создает неблагоприятные перспективы для местного развития и сотрудничества в будущем. Такое восприятие подпитывает веру в то, что независимость или объединение с Россией – единственные жизнеспособные варианты. Эти опасения также непосредственно связаны с потребностью в безопасности и возможностью вести достойный образ жизни.

Как и в случае с «жесткой реинтеграцией», одной из причин жесткой позиции, требующей «независимости или объединения с Россией», является, по-видимому, отсутствие прозрачности и адекватной информации о «Минском процессе» и его содержании. Прозрачная и надежная коммуникационная стратегия послужила бы интересам всех заинтересованных сторон<sup>265</sup>.

Позиция 5: «Временная автономия и мягкая независимость»

*«Если там будет мирная жизнь, пройдет там пять-десять лет, то сам вопрос особого статуса со временем отпадет». (Центральная Украина)*

На другом краю спектра в рамках нарратива «сначала статус» находятся сторонники «временной автономии», которые также рассматривают предоставление неподконтрольным районам автономного статуса как важный первый шаг на пути к миру. Однако в отличие от сторонников «полной независимости или объединения с Россией» они рассматривают данный вопрос с точки зрения национальных интересов Украины. Респондентов, принадлежащих к этой группе, можно назвать умеренными в том смысле, что они согласны с тем, что война и шестилетнее отчуждение между контролируемыми властями и неподконтрольными районами создали новую реальность, которую необходимо учитывать в процессе урегулирования. Но вместо того, чтобы рассматривать автономный статус как окончательное решение, они понимают его как временный компромисс, который позволит Украине «не потерять Донбасс». Временная автономия в сочетании с восстановлением украинской государственности в неподконтрольных районах воспринимается этими респондентами как один из наиболее перспективных вариантов восстановления мира.

### **Общие интересы: позитивное присутствие украинского государства, удовлетворяющего потребности людей**

В качестве предварительного вывода очевидно, что некоторые из перечисленных выше подходов могут сформировать пространство совпадающих интересов. Идея «мягкой независимости» (позиция 5) представлена в мнениях респондентов из всех областей Украины. Как и в случае с «мягкой реинтеграцией», – это умеренная позиция, исходящая из возможности урегулирования конфликта на основе позитивного присутствия украинского государства, конечной целью которого было бы удовле-

творение потребностей людей и обеспечение национальных интересов, а также противодействие усилившейся русификации Донбасса.

Хотя подход, предполагающий «временную автономию и мягкую независимость», наиболее ярко проявился в ответах респондентов в контролируемых властями районах, он, по-видимому, совместим и с интересами населения неподконтрольных районов. Значительная часть респондентов в неподконтрольных районах не была категорически против того, чтобы их территория оставалась (или вновь вошла) в составе Украины, но, опасаясь украинских репрессий, выступала прежде всего против «жесткой реинтеграции».

### **Синтез совпадающих интересов и рекомендации**

Наш краткий анализ двух ключевых нарративов по вопросу восстановления украинской государственности выявил совпадающие интересы, которые могут составить основу для потенциального диалога. За большинством подходов к урегулированию стоят интересы, связанные с выживанием, безопасностью, социально-экономическим благосостоянием и достойным уровнем жизни. Ниже мы предлагаем рекомендации для соответствующих целевых групп по решению выявленных нами общих проблем. Разработка более конкретных мер выходит за рамки данной статьи и должна быть предметом дальнейшего обсуждения всеми сторонами, которые по-прежнему привержены мирному урегулированию конфликта на востоке Украины.

#### **1) Безопасность и выживание**

Респонденты всех групп назвали безопасность и прекращение вооруженного насилия основными условиями своего существования, выживания государства и восстановления мира в целом. Жесткие и эмоционально заряженные требования «жесткой реинтеграции» и «независимости любой ценой», как представляется, основываются на глубоком чувстве незащищенности и экзистенциальной угрозы. Переговоры и решения о восстановлении украинской государственности в неподконтрольных властям районах должны учитывать эту неуверенность и опасения, если мы хотим, чтобы соглашение о восстановлении украинской государственности в неподконтрольных районах стало возможным и чтобы его реализация была осуществима.

### *Рекомендации*

- a) *правительству Украины*
  - разработать меры по облегчению реинтеграции жителей неподконтрольных районов и возвращающихся донбасских беженцев, например, путем предоставления гарантий того, что жители неподконтрольных районов не будут подвергаться дискриминации в Украине.
- b) *российскому правительству и фактическим властям неподконтрольных районов*
  - способствовать демилитаризации и разминированию в неподконтрольных районах.

## 2) Восстановление «позитивной» украинской государственности

Еще одной сферой общих интересов, проявившихся в основном в изложенных выше умеренных подходах, является восстановление «позитивного» присутствия украинского государства на Донбассе в целом, основанного на уважении прав и удовлетворении потребностей жителей как неподконтрольных, так и контролируемых властями районов. Примечательно, что респонденты из контролируемых властями приграничных зон, из не контролируемых властями районов и из России отметили необходимость поиска прагматичных решений проблем, связанных с социально-экономическим развитием, восстановлением инфраструктуры и трансграничной мобильностью. Многие респонденты из неподконтрольных районов (как в Луганской, так и в Донецкой областях) проявили готовность рассмотреть вариант «мягкой реинтеграции» на основе автономного статуса в сочетании с позитивным присутствием украинского государства. Несколько респондентов из разных групп заявили, что умеренный подход «мягкой интеграции» в сочетании с предоставлением временной автономии или «мягкой независимости» отвечает общим интересам и может быть предметом дальнейшего рассмотрения.

### *Рекомендации*

- a) *правительству Украины*
  - разработать комплексную и последовательную стратегию государственного строительства и развития в неподконтрольных районах, чтобы завоевать доверие и поддержку местного населения и облегчить реинтеграцию.

## Минский процесс: общественное восприятие и нарративы

- разработать простой, безопасный и прозрачный режим перемещения между неподконтрольными и контролируруемыми властями районами через контрольно-пропускные пункты на линии соприкосновения.
- b) *ОБСЕ, украинскому правительству и организациям гражданского общества*
- разработать механизмы сотрудничества между ОБСЕ и Министерством по вопросам реинтеграции временно оккупированных территорий Украины, с одной стороны, и организациями гражданского общества, обладающими опытом в области осуществления правосудия переходного периода, инициатив по развитию диалога и местного развития в неподконтрольных районах – с другой.
- c) *российскому правительству и фактическим властям неподконтрольных районов*
- поддерживать свободное передвижение украинских граждан путем содействия простому, безопасному и прозрачному режиму пересечения линии соприкосновения, в частности, за счет возобновления работы существующих и открытия дополнительных контрольно-пропускных пунктов в Луганской области (в Счастье и Золотом).

### 3) Прозрачность и коммуникация

Несколько респондентов в контролируемых властями и в неподконтрольных районах, а также из числа донбасских беженцев и в России указали, что тот небольшой объем информации, который у них есть, о содержании и развитии «Минского процесса», поступает из неформальных источников.

#### *Рекомендации*

- a) *ОБСЕ, а также правительствам Украины и России*
- разработать механизмы систематической и регулярной коммуникации для передачи и обсуждения информации о «Минском процессе», его содержательной стороне, о ходе переговоров, а также о работе Трехсторонней контактной группы с широкой общественностью, включая украинскую, российскую и международную аудиторию.
- b) *правительству Украины*
- открыто и прозрачно информировать о временном характере особого статуса и автономии неподконтрольных районов, как это предусмотрено в рамках «Минского процесса». Это будет способствовать снижению напряженности и поляризации общества, причем реализация малых и временных мер пред-

ставляет собой более реалистичный подход, чем попытки договориться об «одном большом решении».

- с) *правительству России и фактическим властям неподконтрольных районов*
- содействовать формированию в неподконтрольных районах открытого коммуникационного пространства для украинских и международных средств массовой информации (включая доступ к трансляции украинских и международных программ в цифровом, аналоговом и кабельном форматах).

## Примечания

- 251 Пользуясь случаем, мы хотели бы поблагодарить внешних рецензентов, чьи тонкие и полезные комментарии помогли внести последние штрихи в эту статью.
- 252 Члены исследовательской группы работают в различных географических регионах, затронутых конфликтом. Авторы данной статьи входили в состав исследовательской группы и являются участниками диалоговой платформы ЖИМД.
- 253 «Женские инициативы за мир на Донбассе» (ЖИМД) – это платформа для диалога и сотрудничества по вопросам, связанным с конфликтом на востоке Украины, объединяющая женщин в Украине, в том числе в районах, не контролируемых правительством, России и Западной Европе. Для получения более подробной информации о ЖИМД см.: Jirouš D. Red lights and diapraxis // FriEnt Website, TJ Blog. 2019. 15 November. URL: [https://www.frient.de/en/blogdata/tj-blog/red-lights-and-diapraxis?fbclid=IwAR03ALYQC59\\_5VNxMpo0UV6VYAaYONdlWwOqbVQU1FR65YsnRrvEI6OhevY](https://www.frient.de/en/blogdata/tj-blog/red-lights-and-diapraxis?fbclid=IwAR03ALYQC59_5VNxMpo0UV6VYAaYONdlWwOqbVQU1FR65YsnRrvEI6OhevY).
- 254 Помимо концептуальной поддержки ЖИМД обеспечила доступ к респондентам всех конфликтующих сторон, помогая обеспечить инклюзивный характер наших исследований. Исследовательская группа также получила концептуальную, финансовую и методологическую поддержку Центра культуры и управления в Европе при университете Сен-Галлена (Швейцария), программы «Украина зовет», Фонда Роберта Боша и Федерального министерства иностранных дел Германии. Мы хотели бы выразить искреннюю благодарность за эту поддержку.
- 255 Описание истоков понятия «диапрактики» см.: Bitter J.-N. Diapraxis in Different Contexts: A Brief Discussion with Rasmussen // *Politorbis*. – 2011. – No 2. – P. 65-69.
- 256 Фишер Р., Юри У., Паттон Б. Переговоры без поражения. Гарвардский метод / пер. с англ. Татьяны Новиковой. – 3-е изд. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014.
- 257 Информацию о точном количестве и происхождении погибших и раненых в 2014–2020 гг. можно найти на сайте Управления Верховного комиссара ООН по правам человека: Report on the human rights situation in Ukraine: 16 November 2019 to 15 February 2020 // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, February 2020. URL: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/29thReportUkraine\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/29thReportUkraine_EN.pdf).
- 258 По данным Единой информационной базы данных о внутренне перемещенных лицах Министерства социальной политики Украины, по состоянию на 12 мая 2020 года было зарегистрировано 1 446 651 внутренне перемещенное лицо из неподконтрольных правительству районов Донецкой и Луганской областей и Автономной Республики Крым. См. официальный сайт Министерства социальной политики Украины. 2020. 12 мая. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/18640.html>.

## Минский процесс: общественное восприятие и нарративы

- 259 Литвинова М. Мама посадила в поезд в Белгород, а на следующий день в здание вокзала попал снаряд // Коммерсантъ. - 2020. - 18 апреля. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4323849>.
- 260 Ukraine crisis in maps // BBC News. 2015. 18 February. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-27308526>.
- 261 Последние также называются «Отдельные районы Донецкой и Луганской областей» (ОРДЛО).
- 262 Подробнее см.: Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина, 5 сентября 2014 г. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/123258.pdf>; Комплекс мер по выполнению Минских договоренностей, 12 февраля 2015 г. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/140221.pdf>. См. также: The security and human rights special issue on OSCE mediation and conflict management / A. Hess Sargsyan (ed.) // Security and Human Rights Monitor. - November 2017. URL: <https://www.shrmonitor.org/security-human-rights-special-issue-osces-mediation-conflict-management-introduction-conclusion/>; Hess Sargsyan A. Unpacking complexity in the Ukraine peace process. CSS Analyses in Security Policy Nr. 243 / B. Zogg (ed.). April 2019. URL: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse243-EN.pdf>.
- 263 О внутриукраинской дискуссии вокруг особого статуса см.: Ukrainian lawmakers extend Donbas special status law until end of 2020 // Radio Free Europe/Radio Liberty Ukrainian Service. 2019. 12 December. URL: <https://www.rferl.org/a/ukrainian-lawmakers-extend-donbas-special-status-law-until-end-of-2020/30321863.html>
- 264 Galtung J. Essays in Peace Research I – Peace: Research. Education. Action. - Copenhagen: Ejlers, 1975.
- 265 Позитивным примером в этом отношении является блог на сайте Администрации Президента Украины о текущей деятельности в рамках Минского процесса. См.: Заседание ТКГ // Официальный сайт Президента Украины. 2020. 14 октября. URL: <https://www.president.gov.ua/ru/news/zasidannya-tkg-obsye-vidznachila-stalij-rezhim-tishi-vprodov-64589>.



## Укрепление сотрудничества между ОБСЕ и Советом Европы

Франк Эверс, Андре Хертель, Мариэтта Кёниг\*

### Аннотация

Совет Европы и ОБСЕ осуществляют деятельность по обеспечению соблюдения прав человека, укреплению верховенства права, демократии и стабильности в Европе. Обе организации противодействуют деградации многостороннего международного сотрудничества и нарастающему несоблюдению общих норм в Европе. В настоящей статье рассматриваются сотрудничество между Советом Европы и ОБСЕ и пути его углубления. Государствам-участникам следует оказывать обеим организациям большую политическую поддержку, обеспечить их большими кадровыми и финансовыми ресурсами. В частности, мы рекомендуем:

1. улучшить коммуникацию на политическом уровне путем активизации деятельности Координационной группы Совета Европы и ОБСЕ и возобновления встреч старших должностных лиц в формате «2+2»;
2. поощрять и финансировать более активное взаимодействие двух организаций в тех странах, где и Совет Европы, и ОБСЕ имеют присутствия на местах, обеспечивая при этом, чтобы предоставляемые ими политические и правовые рекомендации не противоречили друг другу.

Для цитирования этой публикации: Эверс Ф., Хертель А., Кёниг М. С. Укрепление сотрудничества между ОБСЕ и Советом Европы // ОБСЕ Insights 9. – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748921264-09>

### Введение<sup>266</sup>

Совет Европы (СЕ) и ОБСЕ – региональные международные организации, содействующие укреплению стабильности в Европе. Они являются естественными партнерами с прочными и давними отношениями. Обе организации содействуют обеспе-

---

\* Франк Эверс, доктор наук, Институт исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH), Германия, [evers@ifsh.de](mailto:evers@ifsh.de)  
Андре Хертель, доктор наук, Институт исследований проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IFSH), Германия, [haertel@ifsh.de](mailto:haertel@ifsh.de)  
Мариэтта С. Кёниг, Офис Генерального секретаря, Секретариат ОБСЕ, Вена, Австрия, [Marietta.Koenig@gmx.de](mailto:Marietta.Koenig@gmx.de)

В настоящей статье авторы высказывают личную точку зрения, которая не обязательно отражает официальную позицию СЕ, ОБСЕ или их государств-членов и государств-участников.

Франк Эверс, Андре Хертель, Мариэтта Кёниг

чению соблюдения прав человека и основных свобод, укреплению демократии и верховенства права.

В Европе и за ее пределами все хуже обстоит дело с соблюдением норм, позволивших наладить диалог, укрепить безопасность и доверие между государствами и обществами после окончания конфликта между Востоком и Западом. Доверие общества к демократическим институтам падает, а политическая радикализация нарастает. В этой ситуации можно было бы ожидать, что правительства будут поддерживать тесное взаимодействие Совета Европы и ОБСЕ. Однако несмотря на то, что в последние два десятилетия вопросы укрепления сотрудничества между двумя организациями неоднократно были предметом обсуждений, они до сих пор так и не стали приоритетными для государств—членов СЕ и государств—участников ОБСЕ.

Настоящая статья преследует двойную цель: проанализировать нынешнее состояние сотрудничества между СЕ и ОБСЕ и предложить пути его углубления. В статье мы исходим из того, что расширение взаимодействия СЕ и ОБСЕ способствовало бы смягчению остроты некоторых из стоящих перед Европой проблем.

Мы считаем, что необходимо расширить сотрудничество между экспертами двух организаций и дополнить его более содержательным взаимодействием на руководящем уровне, в частности, в рамках Координационной группы Совета Европы и ОБСЕ, общение в которой носит преимущественно ритуальный характер. Мы предлагаем также вернуться к идее проведения встреч старших должностных лиц в формате «2+2» и наладить более тесное взаимодействие в странах, в которых обе организации имеют свои представительства. Государства—члены Европейского Союза должны лучше использовать возможности ОБСЕ и СЕ как двух центральных организаций, осуществляющих деятельность в интересах укрепления стабильности в Европе.

Статья основана на серии интервью с представителями двух организаций, проведенных в Страсбурге, Гааге, Вене и Варшаве в период с сентября по декабрь 2017 года и в 2020 году. Она также опирается на анализ документов, принятых в целях регулирования отношений между двумя организациями и придания им официального характера.

В первом разделе рассматривается сложившаяся к настоящему времени практика сотрудничества между ОБСЕ и СЕ. Во втором – политические и структурные проблемы, препятствующие его углублению. В третьем, заключительном разделе государствам-участникам и исполнительным структурам двух организаций предлагаются рекомендации по углублению сотрудничества.

## **Взаимодействие ОБСЕ и Совета Европы**

И СЕ, и ОБСЕ – каждая организация по-своему – осуществляют деятельность, направленную на укрепление безопасности и стабильности в Европе. ОБСЕ – круп-

нейшая в мире региональная организация, действующая в соответствии с главой VIII Устава ООН. Она представляет собой инклюзивный форум для ведения переговоров. 57 государств-участников регулярно обсуждают вопросы безопасности в Постоянном совете и в рамках Форума по сотрудничеству в области безопасности в Вене. ОБСЕ имеет разветвленную сеть присутствий на местах и осуществляет наиболее масштабную в Европе деятельность по регулированию конфликтов.

Совет Европы, в состав которого входят 47 государств, в свою очередь вносит вклад в поддержание стабильности в Европе своей деятельностью по обеспечению соблюдения права человека, укреплению демократии и верховенства права, в частности, путем принятия и содействия претворению в жизнь соответствующих международных соглашений и конвенций. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года и более 220 других конвенций и международно-правовых актов наряду с обеспечивающим их реализацию обширным аппаратом помогают защищать права тех, кто находится под юрисдикцией государств—членов Совета Европы. Правовые инструменты СЕ и принятые в рамках ОБСЕ и устанавливающие определенные нормы политические обязательства, а также широкое присутствие последней на местах хорошо дополняют друг друга<sup>267</sup>.

У двух организаций прочные и давние отношения. Они неоднократно подчеркивали «гибкий и прагматичный характер»<sup>268</sup> своего сотрудничества и твердое намерение «дополнять и подкреплять друг друга»<sup>269</sup>. На уровне экспертов и в процессе осуществления конкретной деятельности организации тесно взаимодействуют в рамках отношений, основанных на взаимодополняемости, транспарентности, демократической подотчетности и взаимном признании специфических задач каждой из организаций, различий в членском составе и автономии.

Однако углубление и расширение сотрудничества затруднено в силу отношений, сложившихся на руководящем и политическом уровнях. Коммуникация на этих уровнях весьма редка и носит преимущественно ритуальный характер. Аналогичная ситуация складывается на местах. Здесь тоже есть резервы для улучшения взаимодействия и координации.

### **Формы сотрудничества**

Гибкость и прагматизм – руководящие принципы четырех ключевых документов (см. вставку), официально регулирующих сотрудничество между СЕ и ОБСЕ с целью избежать дублирования в их деятельности и наилучшим образом использовать их сравнительные преимущества.

**Документы, регулирующие сотрудничество между Советом Европы и ОБСЕ**

1. СЕ, Отношения между Советом Европы и ОБСЕ: Общий каталог механизмов сотрудничества, Секретариат ОБСЕ, SEC.GAL/30/00, 4 апреля 2000 года, Секретариат СЕ, СМ(2000)52, 25 апреля 2000 года.
2. ОБСЕ, Расширение сотрудничества между Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Советом Европы (СЕ), Решение Постоянного совета РС.DEC/637, 2 декабря 2004 года.
3. ОБСЕ, Сотрудничество между Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Советом Европы, Решение Постоянного совета РС.DEC/670, 28 апреля 2005 года.
4. СЕ, Декларация о сотрудничестве между Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и Советом Европы, Варшавский саммит, 17 мая 2005 года.

Этими документами определены формы взаимодействия, среди которых:

- взаимное представительство на заседаниях принимающих решения органов и парламентских ассамблей, а также назначение контактных лиц;
- Координационная группа, учрежденная в 2004 году<sup>270</sup> для проведения регулярных совещаний на руководящем уровне для обсуждения сотрудничества на четырех официально согласованных тематических направлениях (потенциал группы обсуждается ниже);
- совещания высокого уровня в формате «2+2» с участием действующего Председателя ОБСЕ и Председателя Комитета министров СЕ, двух генеральных секретарей, а также руководителей институтов и старших должностных лиц;
- совещания в формате «2+2» на уровне старших должностных лиц, парламентские совещания, совместные совещания с участием экспертов из столиц и представителей секретариатов (оба формата «2+2» в настоящее время не используются, но могут быть использованы – см. рекомендации ниже);
- трехсторонние совещания высокого уровня с участием председателей и генеральных секретарей ОБСЕ и СЕ, а также Генерального директора отделения ООН в Женеве и других представителей (проводились ежегодно с 1993 по 2011 год)<sup>271</sup>;
- взаимодействие между институтами СЕ и ОБСЕ в рамках согласованных направлений сотрудничества;
- сотрудничество между секретариатами и обмен информацией;
- проведение рабочих совещаний по мере необходимости, а также совещаний между отделами секретариатов<sup>272</sup>.

На протяжении многих лет двумя организациями был согласован ряд рабочих договоренностей, меморандумов о взаимопонимании и обменов письмами, преследую-

ших цель содействовать взаимодействию между ними. Один из недавних примеров – обмен письмами между директором Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Генеральным секретарем СЕ в 2019 г., которыми определялись направления сотрудничества.

Согласованные формы сотрудничества используются на разных организационных уровнях с разной степенью эффективности: достаточно редко и негибко на более высоком политическом уровне (в Координационной группе), интенсивно на рабочем уровне во взаимодействии между различными структурами двух организаций и неравномерно – на местах.

### **Официальные формы коммуникации на высоком уровне**

На политическом уровне коммуникация между СЕ и ОБСЕ сталкивается с проблемами. Учрежденная в 2004 году Координационная группа представляет собой официальный формат проведения совещаний двух организаций на высоком уровне. Группа собирается два раза в год поочередно в Страсбурге и Вене (13 ноября 2020 года группа собралась в 32-й раз и во второй раз – в режиме онлайн из-за ограничений в связи с пандемией COVID-19). Некоторые считают, что первоначальная договоренность о том, что «заседания Координационной группы будут проводиться по мере необходимости, но не реже одного раза в шесть месяцев»<sup>273</sup>, обязывает членов группы общаться чаще. В зависимости от рассматриваемых вопросов со стороны Совета Европы в совещаниях участвуют Председатель Комитета министров, представители Бюро заместителей министров, председатель группы докладчиков по внешним связям и сотрудники секретариата. Со стороны ОБСЕ в них участвуют представители «тройки» председателей, сотрудники секретариата, включая бюро Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми, и институты, в частности Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ) и БДИПЧ.

Официальная повестка дня заседаний группы весьма ритуальна и ограничивается четырьмя согласованными направлениями сотрудничества, а именно вопросами: а) борьбы с терроризмом, б) борьбы с торговлей людьми, в) поощрения терпимости и недискриминации и г) защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам<sup>274</sup>. Это не оставляет места для быстрого реагирования на те или иные события или процессы. Первоначально перечисленные направления были определены в качестве отправной точки для обсуждений, однако их перечень так и не был расширен. Данное обстоятельство объясняется главным образом отсутствием консенсуса государств—участников ОБСЕ, некоторые из которых возражают против включения в повестку дня тех или иных вопросов. Даже в рамках перечисленных четырех направлений существуют острые разногласия по таким темам, как вопросы меньшинств, толерантность и недискриминация, а также гендерная проблематика.

## Гибкое взаимодействие на рабочем уровне

Сотрудничество между СЕ и ОБСЕ на рабочем уровне менее структурировано, но гораздо более развито, чем в рамках Координационной группы. Старшие должностные лица обеих организаций высоко оценивают отличные связи на экспертном уровне. Отмечается высокий уровень взаимной осведомленности о деятельности, особенно в отношениях между БДИПЧ и Европейской комиссией за демократию через право, более известной как Венецианская комиссия. Совместная деятельность часто осуществляется в соответствии с согласованным порядком. Ряд полевых операций ОБСЕ обменивается информацией с СЕ и организует совместные мероприятия и проекты, относящиеся к их соответствующим мандатам. Однако такая деятельность редко обсуждается на заседаниях Координационной группы или отражается в отчетах, представляемых государствам-членам и государствам-участникам.

БДИПЧ возглавляет совместные с Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) и Парламентской ассамблеей ОБСЕ миссии по наблюдению за выборами. Парламентские ассамблеи часто проводят совместные встречи, и сотрудничество между ними (а также с Европейским парламентом и менее регулярное сотрудничество с Парламентской ассамблеей Организации Североатлантического договора и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы) оценивается как отличное. Наблюдение за выборами – наиболее знаковый вид совместной деятельности, заметный для широкой общественности во многих странах.

БДИПЧ и Комиссар СЕ по правам человека, который стал постоянным гостем на форумах ОБСЕ, проводят тематические консультации. Институты ОБСЕ поддерживают контакты с Конгрессом местных и региональных властей, Конференцией международных неправительственных организаций и Европейским судом по правам человека. Должностные лица Совета Европы подчеркивают передовую практику сотрудничества, такую как взаимные приглашения представителей руководящего звена ОБСЕ на совещания высокого уровня, участие ОБСЕ в работе комитетов СЕ и их вспомогательных органов, а также взаимодействие с присутствиями ОБСЕ на местах<sup>275</sup>.

Институты и структуры двух организаций систематически используют решения, оценки, руководства и другие публикации друг друга в качестве правовых и политических ориентиров. У Венецианской комиссии и БДИПЧ давно сложилась основанная на соглашении о сотрудничестве традиция совместно составлять заключения и руководящие принципы, например, по вопросам свободы религии, мирных собраний и ассоциаций<sup>276</sup>. Сотрудничество особенно интенсивно в тех сферах, в которых разработаны руководящие принципы.

БДИПЧ сотрудничает не только с Венецианской комиссией в том, что касается проведения обзора и оценки законодательства, или с ПАСЕ по вопросам выборов, но и с секретариатом Совета Европы по представляющим взаимный интерес темам. К ним относятся поощрение терпимости и недискриминации и защита прав челове-

## Укрепление сотрудничества между ОБСЕ и Советом Европы

ка (в том числе защита прав таких меньшинств, как цыгане – рома и синти), поддержка правозащитной деятельности и борьба с преступлениями на почве ненависти. Эксперты этих двух институтов регулярно встречаются, обмениваются информацией, докладами и участвуют в общих мероприятиях. В своей деятельности по укреплению потенциала БДИПЧ систематически использует страновые отчеты и политические рекомендации Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН), а ЕКРН использует в своих страновых отчетах данные БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти. Консультативный комитет Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (РКЗНМ) часто ссылается в своих страновых отчетах на данные БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти, а также на тематические рекомендации и руководящие принципы Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств. В свою очередь, ВКНМ использует заключения Консультативного комитета Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и отчеты Комитета экспертов Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Установившейся практикой стали визиты ВКНМ в Страсбург и Венецию для обсуждения с руководящими сотрудниками вопросов, связанных с меньшинствами в тех или иных странах.

Обмен письмами между директором БДИПЧ Ингиборг Солрун Гисладоттир и Генеральным секретарем Совета Европы Марией Пейчинович Бурич в ноябре 2019 года позволил привлечь внимание групп экспертов к направлениям сотрудничества между БДИПЧ и СЕ<sup>277</sup>. Есть примеры аналогичной переписки между СЕ и ВКНМ и Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

### Неравномерное сотрудничество на местах

Краеугольный камень сотрудничества ОБСЕ и СЕ – взаимодействие на местах. У обеих организаций много представительств на местах. У Совета Европы – 17 офисов различного профиля в разных регионах, а также четыре бюро по связям и еще одно бюро в Париже. Присутствия СЕ есть в странах, в которых ОБСЕ не представлена или не имеет постоянного представительства, таких как Турция и три государства Южного Кавказа. По состоянию на 2020 год у ОБСЕ было 16 присутствий на местах, в том числе пять – в Центральной Азии, где Совет Европы не представлен. Три основных института ОБСЕ также ведут работу на местах. В то же время обе организации имеют присутствия в странах Юго-Восточной и Восточной Европы.

Сотрудничество между присутствиями ОБСЕ и отделениями СЕ в различных странах развивалось неравномерно. В Украине, где обе организации расширили свое присутствие после 2013–2014 годов, их взаимодействие относительно развито. На основе меморандума о сотрудничестве организации раз в два года проводят совещания и интегрировали свою деятельность в рамках совместного плана действий ЕС, Совета Европы и ОБСЕ. Здесь существует прекрасный синергетический эф-

Франк Эверс, Андре Хертель, Мариэтта Кёниг

фekt, в частности, в том, что касается реформы системы правосудия. Совет Европы и координатор проектов ОБСЕ в Украине совместно оказывают содействие реформированию Генеральной прокуратуры, а ОБСЕ, в частности, использует в своих программах повышения квалификации опыт судей Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). В других же странах сотрудничеству необходимо придать более систематический характер. Так обстоит дело, например, в Боснии и Герцеговине, где две организации имеют почти одинаковые приоритеты (предусмотренные планом действий СЕ и мандатом миссии ОБСЕ) и работают с одними и теми же партнерами и донорами. В целом сотрудничество на местах затруднено прежде всего там, где сложилась деликатная политическая обстановка, замедлился процесс интеграции в ЕС или принимающие государства не идут на сотрудничество с присутствиями ОБСЕ и дистанцируются от их деятельности. Это связано с тем, что присутствие ОБСЕ в стране зачастую воспринимается как стигма, поскольку считается, что такие присутствия развертываются в странах с дефицитом демократии или внутренними конфликтами.

### **Препятствия для более тесного взаимодействия**

Более десяти лет вновь и вновь прилагались усилия по сближению Совета Европы и ОБСЕ. Конкретные предложения были сформулированы в 2012 г. в документе СЕ, озаглавленном «Отношения между Советом Европы и ОБСЕ: путь вперед»<sup>278</sup>. На сегодняшний день это – последняя серьезная попытка обсуждения данного вопроса. Однако организации так и не смогли реализовать предлагавшиеся меры. С одной стороны, это объясняется сдержанностью на политическом уровне, а с другой – структурными различиями между организациями.

### **Сдержанное отношение на высоком уровне**

В 2012 году<sup>279</sup> СЕ предложил договориться о регулярном принятии совместных решений и возобновить практику взаимных приглашений. После года обсуждений ОБСЕ дала очень осторожный ответ, сославшись на то, что она отдает предпочтение «прагматичному, эффективному, ориентированному на достижение конкретных целей и результатов сотрудничеству», основанному на взаимодействии экспертов, а также конкретному сотрудничеству на местах<sup>280</sup>. Последовавшее за этим предложение бельгийского Председателя Комитета министров СЕ начать очередные консультации между организациями не было в достаточной степени согласовано в Совете Европы и в конечном итоге не было вынесено на обсуждение с ОБСЕ<sup>281</sup>. Бельгийский Председатель организовал внеочередное совещание Совета Европы и ОБСЕ на

## Укрепление сотрудничества между ОБСЕ и Советом Европы

высоком уровне в кулуарах 125-й сессии Комитета министров в Брюсселе. Однако после этого совещания Совета Европы и ОБСЕ на высоком уровне больше не проводились.

Взаимное предоставление права выступить на встречах Совета министров ОБСЕ и на заседаниях Комитета министров СЕ было предметом разногласий. Как правило, на соответствующих заседаниях международным организациям слово предоставляется после того, как выступят представители государств-членов или государств-участников. Возможность выступления Генерального секретаря СЕ на встрече Совета министров ОБСЕ зависит от консенсуса государств-участников по вопросу о порядке проведения ежегодной встречи. В связи с отсутствием договоренности о порядке проведения встреч Совета министров ОБСЕ в Белграде в 2015 году и Гамбурге в 2016 году СЕ и другим международным организациям слово предоставлено не было. В Белграде Сербия как действующий Председатель предоставила слово Генеральному секретарю СЕ Турбьёрну Ягланду на обеде министров. С 2016 года Совет Европы на встречах Совета министров ОБСЕ представлен руководителем венского офиса СЕ по связям.

Генеральный же секретарь ОБСЕ Томас Греммингер принял участие в юбилейной церемонии по случаю 70-летия Совета Европы и выступил на 129-й сессии Комитета министров СЕ в 2019 году – после четырех лет неучастия Генерального секретаря ОБСЕ в этом ежегодном мероприятии. На министерских сессиях СЕ в 2018 и 2020 годах ОБСЕ представлял сотрудник офиса Генерального секретаря.

В то же время хорошо функционирует институт взаимного представительства СЕ в Постоянном совете ОБСЕ и ОБСЕ – на заседаниях заместителей министров Совета Европы. Однако неоднократные запросы со стороны СЕ о возможности постоянного доступа к заседаниям Постоянного совета остались без ответа, поскольку государства-участники ОБСЕ не смогли достичь консенсуса по этому вопросу. В 2014 году Швейцария как Председатель ОБСЕ ввела практику в начале каждого заседания принимающих решения органов объявлять представителей СЕ и других аккредитованных при ОБСЕ международных организаций своими гостями. С тех пор каждая председательствующая в ОБСЕ страна продолжает эту практику.

Усилия по организации более частых двусторонних встреч генеральных секретарей двух организаций принесли свои плоды только после их смены в 2017 (ОБСЕ) и 2019 (СЕ) годах. Генеральные секретари Греммингер и Пейчинович Бурич уделяли повышенное внимание отношениям между их организациями и использовали для встреч различные форматы. Генеральный секретарь СЕ Пейчинович Бурич выступила в Постоянном совете ОБСЕ в декабре 2019 и в декабре 2020 года. Однако после того как в июле 2020 года мандат Генерального секретаря ОБСЕ не был продлен, интенсивное взаимодействие между двумя генеральными секретарями прервалось.

Проведение регулярных совещаний старших должностных лиц было прекращено в 2010 году, так как они больше не считались нужными. С точки зрения ОБСЕ,

необходимость в них отпала после начала проведения совещаний Координационной группы ОБСЕ–СЕ. Руководители отделов внешнего сотрудничества или внешних связей по-прежнему встречаются по мере необходимости для обсуждения содержательных вопросов повестки дня и подготовки совещаний на высоком уровне.

Неоднократно рассматривался вопрос о придании диалогу в рамках Координационной группы более предметного характера, в частности, путем расширения повестки дня, ограниченной четырьмя пунктами. С точки зрения Страсбурга, именно ОБСЕ выступает против ее расширения. В Вене же обычно отмечают, что государства-участники, как правило, хотят все держать под своим контролем и не хотят, чтобы структуры ОБСЕ действовали самостоятельно. С другой стороны, ряд предыдущих председателей Постоянного совета ОБСЕ и Бюро заместителей министров СЕ пользовались предоставленной им во время их пребывания в должности возможностью дополнить совещания Координационной группы неформальным обсуждением выходящих за рамки официальной повестки дня вопросов, тем самым превратив эти совещания, по свидетельству участников, в «чрезвычайно плодотворные мероприятия». Это дает основания полагать, что повышение эффективности работы Координационной группы возможно путем расширения не столько стандартной повестки дня, сколько – неофициального обмена мнениями (см. наши рекомендации ниже).

В целом нежелание (в частности, ряда государств—участников ОБСЕ) предоставить СЕ право выступать на встречах Совета министров ОБСЕ и рассмотреть возможность ослабления жестких рамок формального общения в рамках Координационной группы не позволяет придать коммуникации на более высоком политическом уровне систематический характер. По многим вопросам общение и содержательное сотрудничество между организациями осуществляется на более низком уровне – чем ближе к рабочему уровню, тем конструктивнее участие в нем экспертов.

### Структурные различия

Усилиям по налаживанию более систематического сотрудничества между ОБСЕ и СЕ препятствуют не только отсутствие политической воли, но и структурные различия. ОБСЕ – это некарьерная организация со слабым бюрократическим аппаратом, который находится под пристальным вниманием делегаций в Вене. Политическое руководство осуществляется действующим Председателем, который, однако, всего лишь первый среди равных в кругу своих коллег министров. Генеральный секретарь выступает лишь в качестве представителя действующего Председателя и главного административного должностного лица организации. У него нет прямых полномочий в отношении трех институтов ОБСЕ – БДИПЧ, ВКНМ и Представителя по вопросам свободы СМИ – и представительств на местах, которые подотчетны непосредственно директивным органам организации (и, таким образом, делегациям).

## Укрепление сотрудничества между ОБСЕ и Советом Европы

Парламентская ассамблея ОБСЕ не является интегральной частью организации, и ее депутаты не имеют полномочий, которыми обладают их коллеги из ПАСЕ.

В Совете же Европы (который является карьерной организацией) важную роль играют Генеральный секретарь и бюрократический аппарат, а также депутаты и делегации в ПАСЕ. ЕСПЧ является независимым судебным органом. Решения органов СЕ и постановления Суда имеют юридическую силу во всех странах Совета Европы.

Различия в порядке принятия решений зачастую приводят к тому, что организации занимают разные позиции. Правило консенсуса усложняет политический диалог в ОБСЕ, а принимаемые решения нередко основываются на наименьшем общем знаменателе позиций государств-участников. Решения в ОБСЕ – это политические обязательства, их невыполнение не влечет за собой правовые последствия. СЕ и его органы принимают решения, имеющие обязательную юридическую силу в соответствии с международным правом, большинством голосов. Таким образом, позиции тех или иных государств-членов могут быть отвергнуты, как это часто происходило, в частности, с Россией по вопросам, касающимся Украины. Лишение России права участвовать в голосовании в Парламентской ассамблее СЕ после аннексии Крыма в 2014 году вызвало споры, но подобное решение в принципе немыслимо в инклюзивной, основанной на консенсусе ОБСЕ.

Различия есть и в членском составе организаций, хотя в основном он совпадает. Россия участвует в обеих организациях, в то время как Соединенные Штаты Америки (США), Беларусь, Канада, Святой Престол, пять стран Центральной Азии и Монголия не входят в СЕ<sup>282</sup>. Однако США и Канада на постоянной основе представлены в Совете Европы в качестве наблюдателей и внимательно следят за обсуждениями в нем.

В своей совокупности специфические особенности двух организаций – различия в характере обязательств (юридически обязывающие и обеспеченные правовыми санкциями или же политические), порядке принятия решений и степени автономности аппаратов – усложняют сотрудничество между ними. В особенности – на политическом уровне из-за сложности согласования общих позиций по деликатным вопросам, несмотря на сотрудничество на рабочем уровне.

### Выводы и рекомендации

СЕ и ОБСЕ, две организации, каждая из которых обладает собственными инструментами и сравнительными преимуществами, стремятся содействовать укреплению стабильности в Европе. Обе ставят своей целью обеспечение соблюдения прав человека и основных свобод, укрепление демократии и верховенства права. В условиях все более частого нарушения общих норм и политической радикализации, которую

Франк Эверс, Андре Хертель, Мариэтта Кёниг

переживает Европа, укрепление сотрудничества между двумя организациями имеет важное значение.

Для этого требуется нечто большее, чем заявления государств о приверженности использованию многосторонних институтов. Необходимо, чтобы ключевые государства играли более активную роль. Это относится, конечно, не только, но в особенности к странам—членам и институтам ЕС. Для ЕС и Совет Европы (например, в процессе вступления новых членов), и ОБСЕ (например, в деле урегулирования конфликтов, таких как в Украине и вокруг нее, или в регионах, в которых влияние и возможности ЕС ограничены) являются ценными партнерами. Проблема заключается в том, чтобы перевести официальные соглашения о сотрудничестве в практическую плоскость. В докладе Группы докладчиков СЕ 2012 года эта идея изложена кратко: «Вероятно, нет большой необходимости в подготовке дополнительных обязывающих конвенций. Основное внимание должно быть уделено выполнению уже подписанных»<sup>283</sup>. Ниже мы предлагаем небольшие практические шаги по улучшению сотрудничества между Советом Европы и ОБСЕ.

### Совершенствование коммуникации на высоком уровне

Углубление и расширение сотрудничества между ОБСЕ и СЕ во многом сдерживается в силу редкого и преимущественно ритуального общения на высоком и политическом уровнях. По этой причине государствам следует содействовать улучшению коммуникации между двумя организациями на политическом уровне и, в частности, приданию более содержательного характера обсуждениям в ходе проводимых раз в два года совещаний Координационной группы. Исходя из нереалистичности изменения официального порядка проведения этих совещаний, следует рассмотреть возможность расширения содержания обсуждений за счет проведения неформальных консультаций. В этой связи мы предлагаем следующее:

- Во-первых, следует рассмотреть вопрос о проведении дополнительных встреч экспертов во время совещаний Координационной группы. Представители обеих организаций положительно оценивают опыт проведения в последние годы таких неофициальных консультаций в целях оптимизации совместной деятельности. На параллельных совещаниях можно было бы обсуждать вопросы, выходящие за рамки четырех официальных пунктов повестки дня, такие как миграция, недискриминация, молодежь и безопасность, свобода средств массовой информации и безопасность журналистов. На них также могли бы обсуждаться такие актуальные вопросы, как реагирование на пандемию COVID-19 и деятельность на местах. Кибербезопасность и искусственный интеллект, их влияние на демократию и права человека – еще одна область для обсуждений, которая может быть перспективной с точки зрения будущего сотрудничества.

## Укрепление сотрудничества между ОБСЕ и Советом Европы

- Во-вторых, в рамках пункта повестки дня «любые другие вопросы» Координационной группе можно было бы поручить разработку общих тематических приоритетов в рамках подготовки к совещаниям на высоком уровне и консультациям с государствами-членами и государствами-участниками.
- В-третьих, следует подготовить почву для возобновления совещаний в формате «2+2» на уровне старших должностных лиц, как это предусматривалось в 2000 году<sup>284</sup>, с целью конкретизации обсуждаемых вопросов и согласования дальнейших действий. В 2021 году инициативу по возобновлению таких встреч могла бы взять на себя Швеция как действующий Председатель ОБСЕ при поддержке членов «тройки» ОБСЕ (Албании и Польши) и «тройки» председателей Комитета министров СЕ (Германии, Венгрии и Италии).

### Поддержка взаимодействия на местах

Хотя количество присутствий СЕ и ОБСЕ на местах примерно одинаково, они играют разную роль в этих организациях. Главным оперативным центром Совета Европы является его штаб-квартира, в то время как более трех четвертей сотрудников ОБСЕ работают на местах. СЕ с его конвенциями, компетенцией в правовой сфере, механизмами мониторинга и солидными финансовыми ресурсами – ценный партнер ОБСЕ с ее возможностями быстрого реагирования и ноу-хау, а также деятельностью в таких областях, как регулирование конфликтов и демократизация.

Взаимодополняющий характер двух организаций открывает возможности для координации и сотрудничества в интересах достижения общих политических целей. Систематическое взаимодействие между ОБСЕ и СЕ на местах по конкретным вопросам и с учетом потребностей принимающих стран не было бы чем-то новым<sup>285</sup>. Сотрудничество ОБСЕ и СЕ в Украине – хороший пример, которому можно следовать. В этой связи мы предлагаем следующее:

- Во-первых, государствам следует поощрять и финансировать более активное взаимодействие между ОБСЕ и СЕ в странах, в которых у обеих организаций есть присутствия. ОБСЕ обладает богатым опытом работы и персоналом на местах, а СЕ обладает компетенциями в правовой сфере и значительными финансовыми ресурсами.
- Во-вторых, ЕС следует использовать свою роль в обеих организациях для систематического укрепления взаимодействия ОБСЕ и СЕ на местах. У него особые отношения с СЕ, опирающиеся на широкий «механизм для расширенного сотрудничества и политического диалога» и связанный с ним комплекс соглашений и рабочих планов<sup>286</sup>. ЕС также предпринял шаги для более тесного сотрудничества с ОБСЕ<sup>287</sup>. Президенты и председатели ЕС, СЕ и ОБСЕ могли бы выступить с совместной политической инициативой по обсуждению путей укреп-

Франк Эверс, Андре Хертель, Мариэтта Кёниг

ления их совместной деятельности на местах и включить трехсторонние усилия в стратегическое видение европейской безопасности.

- В-третьих, двум организациям следует обеспечить, чтобы предоставляемые ими политические и правовые рекомендации не противоречили друг другу. ОБСЕ следует активнее использовать юридическую терминологию Совета Европы, в то время как СЕ следует более систематически использовать документы ОБСЕ, касающиеся проведения демократических выборов, защиты основных прав, верховенства права, а также толерантности и недискриминации. Обеспечение согласованности их рекомендаций повысит легитимность обеих организаций и политическую отдачу от их деятельности на местах.

В настоящей статье авторы высказывают личную точку зрения, которая не обязательно отражает официальную позицию СЕ, ОБСЕ или их государств-членов и государств-участников.

## Примечания

- 266 Авторы хотели бы поблагодарить своих многочисленных собеседников и рецензентов за ценные замечания и советы.
- 267 Что касается масштабов деятельности, то общий годовой бюджет СЕ составляет около 496 млн евро, не считая добровольные взносы, а штат насчитывает около 2500 сотрудников, в то время как ОБСЕ имеет годовой бюджет около 139 млн евро, не считая внебюджетные средства, а штатный персонал насчитывает 2880 сотрудников. См.: The Council of Europe in brief: Budget // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/about-us/budget?desktop=true>; Approval of the 2020 Unified Budget. PC.DEC/1369, 28 May 2020 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/permanent-council/453804>; Who we are: Funding and budget // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/funding-and-budget>.
- 268 OSCE/CoE, Relations Between the Council of Europe and the OSCE: Common Catalogue of Cooperation Modalities, SEC.GAL/30/00, 4 April 2000 and CM(2000)52, 25 April 2000 // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680599d8d>.
- 269 Постоянный совет. Решение № 637. Расширение сотрудничества между Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Советом Европы (СЕ). PC.DEC/637, 2 декабря 2004 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/14736.pdf>.
- 270 Там же.
- 271 Последнее такое совещание состоялось 21 сентября 2011 года в Нью-Йорке в кулуарах Генеральной Ассамблеи ООН. Оно было организовано председательствовавшей тогда в ОБСЕ Литвой. Следующее совещание должен был организовать СЕ, но в 2012–2014 годах его председатели не смогли определить ни время и место, ни повестку дня для встречи в формате «2+2». В 2015 г. было проведено совещание высокого уровня в формате «2+3» (включая Боснию и Герцеговину, готовившуюся к председательству в СЕ), но такие встречи больше не проводились.

## Укрепление сотрудничества между ОБСЕ и Советом Европы

- 272 OSCE/CoE, Relations Between the Council of Europe and the OSCE: Common Catalogue of Cooperation Modalities.
- 273 ОБСЕ, Постоянный совет. Решение № 637.
- 274 Декларация о сотрудничестве между Советом Европы и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, 17 мая 2005 // Официальный сайт Совета Европы. URL: [https://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_decl\\_conjointe\\_RU.asp](https://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_conjointe_RU.asp)
- 275 CoE Directorate of External Relations, OSCE: Background Information, 6 November 2017.
- 276 См.: Венецианская комиссия. Основные права // Официальный сайт Совета Европы. URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02\\_Rights&lang=RU](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Rights&lang=RU).
- 277 К таким направлениям сотрудничества относятся терпимость и недискриминация, миграция, верховенство права, демократическое управление, проблемы рома и синти, гендерное равенство, а также распространение информации о демократических ценностях и правах человека.
- 278 Relations Between the Council of Europe and with the OSCE: The Way Forward. GR-EXT(2012)11-rev, 25 October 2012 // Официальный сайт Совета Европы. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c9b83](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c9b83).
- 279 Ibid.
- 280 Igor Prokopchuk, Chairperson of the OSCE Permanent Council. Letter to the Permanent Representative of Austria to the Council of Europe/Chairperson of the Council of Europe's Committee of Ministers' Deputies. CIO.GAL/186/13, 30 December 2013.
- 281 Belgian Chair of the CoE's Committee of Ministers. Possibilities for enhanced cooperation between the Council of Europe (CoE) and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), January 2015.
- 282 СЕ поддерживает конструктивные рабочие отношения с пятью центральноазиатскими странами. Казахстан и Кыргызстан были включены в Политику добрососедства СЕ, инициированную в 2011 году. В 2007 году Венецианская комиссия и центральноазиатские страны установили сотрудничество, при этом проектное финансирование было предоставлено Европейским Союзом и отдельными странами—членами СЕ. В январе 2020 года с пятью государствами было заключено соглашение о реализации совместной программы «Верховенство права в Центральной Азии». В том же месяце Казахстан присоединился к Группе государств Совета Европы против коррупции (GRECO).
- 283 The Council of Europe and the OSCE: Enhancing Cooperation and Complementarity Through Greater Coherence. Rapporteur Group on External Relations (GR-EXT), Strasbourg, 19 January 2012. Progress report on a study by Professor Dr. juris Geir Ulfstein, University of Oslo, DD(2012)40, 16 January 2012. Этот доклад связан с докладом Ульфстейна (DPP (2012)1, 23 марта 2012), опубликованному позднее под тем же названием // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680599dd7>.
- 284 OSCE/CoE, Relations Between the Council of Europe and the OSCE: Common Catalogue of Cooperation Modalities.
- 285 См., к примеру: Igor Prokopchuk. Op. cit.
- 286 См.: Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, 11 and 23 May 2007 // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://rm.coe.int/1680597b32>. К настоящему времени ЕС профинансировал несколько сотен совместных программ с СЕ.
- 287 Общее понимание важности укрепления сотрудничества между ЕС и ОБСЕ нашло отражение в письмах, которыми 22 июня 2018 года обменялись высокий представитель ЕС Федерика Могерини и генеральный секретарь ОБСЕ Томас Греммингер.