



**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ДЕЛАМ**



РСМД
Российский совет
по международным
делам

OSCE PA
Organization for Security and Co-operation in Europe
PARLIAMENTARY ASSEMBLY

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СЕМИНАР

«**ХЕЛЬСИНКИ +40:
ПЕРСПЕКТИВЫ
УКРЕПЛЕНИЯ
ОБСЕ**»

ДОКЛАД

УКРЕПЛЕНИЕ ОБСЕ

ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНОГО ПРОСТРАНСТВА
ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ГУМАНИТАРНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА, СООБЩЕСТВА НЕДЕЛИМОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ ОТ АТЛАНТИКИ ДО ТИХОГО ОКЕАНА

№ 16 / 2014

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2014

УДК [327.7:341.176](4)

ББК 66.4(0),613

Российский совет по международным делам

Редакционная коллегия

Главный редактор:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

Автор:

канд. ист. наук **А.В. Загорский**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**; канд. полит. наук **Н.С. Евтихевич**

Загорский, А.В.

314 Укрепление ОБСЕ. Формирование единого пространства экономического и гуманитарного сотрудничества, сообщества неделимой безопасности от Атлантики до Тихого океана. № 16/2014 / [А. В. Загорский]; [гл. ред. И. С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: Спецкнига, 2014. — 36 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978–5–91891–379–6

В условиях драматического развития событий на Украине в 2014 году вновь оказались востребованы инструменты и механизмы кризисного регулирования, которыми располагает Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В повестку дня снова включен вопрос об укреплении и реформировании ОБСЕ. Сорокалетие хельсинкского Заключительного акта — важная веха в развитии организации и повод для откровенного обсуждения проблем, с которыми она сталкивается сегодня, а также путей повышения ее эффективности в будущем. В докладе сформулированы рекомендации, направленные на решение этой задачи.

УДК [327.7:341.176](4)

ББК 66.4(0),613

Высказанное в докладе мнение отражает исключительно личные взгляды и исследовательские позиции автора и может не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст доклада опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — russiancouncil.ru/report16

Содержание

Предисловие	4
Резюме	6
Введение	10
1. Прошлое	12
2. Настоящее	15
3. Будущее	18
4. Хельсинки +40	22
Заключение	30
Приложения	32
Об авторе	35

Предисловие

В 2014 году по инициативе Парламентской ассамблеи ОБСЕ Российский совет по международным делам (РСМД) приступил к реализации масштабного проекта в сотрудничестве с Фондом Маршалла (GMF), Стокгольмским институтом исследования проблем мира (SIPRI), Финским институтом международных исследований (FIIA). Наш небольшой международный консорциум поставил перед собой амбициозную цель — подвести предварительные итоги сорокалетней деятельности ОБСЕ и подготовить рекомендации по ее совершенствованию и повышению эффективности на обозримую перспективу.

Проект начинался как «юбилейный», но драматические события последнего времени на Украине поставили вопрос о будущем ОБСЕ в принципиально иной плоскости.

Украинский кризис продемонстрировал неэффективность существующих сегодня институтов и механизмов европейской безопасности. Это относится и к Совету Россия—НАТО, и к структурам Европейского союза, и к Совету Европы. Это относится, к сожалению, и к Совету Безопасности ООН, который не смог сыграть решающую роль в урегулировании украинского кризиса. «Институциональный паралич» в Европе возник отнюдь не внезапно. Фактически европейские институты безопасности так и не смогли избавиться от пут холодной войны и адаптироваться к новым реалиям. Отсюда — их растерянность перед лицом украинского кризиса.

На этом фоне Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе выглядит иначе. Конечно, и ОБСЕ в ходе кризиса подвергалась критике за медлительность, излишнюю скромность в постановке задач или за якобы присутствующую политическую ангажированность. Тем не менее ОБСЕ оказалась единственной многосторонней европейской площадкой, на которой удается, пусть и не без труда, договариваться о согласованных мерах, направленных на урегулирование кризиса. Именно на ОБСЕ возлагаются основные надежды в том, что касается обеспечения мониторинга и верификации соблюдения сторонами конфликта договоренностей о прекращении огня, достигнутых в сентябре 2014 года.

Разумеется, ОБСЕ — не универсальное лекарство от всех болезней нашего континента. Мы не должны ставить крест на других механизмах европейской безопасности. Но нельзя забывать о том, что ОБСЕ была и остается самой представительной, а следовательно, и самой легитимной организацией, занимающейся вопросами безопасности в Европе. В багаже ОБСЕ не только хельсинкский Заключительный акт 1975 года, юбилей которого мы будем отмечать в 2015 году, но и парижская Хартия для новой Европы 1990 года, и Хартия европейской безопасности 1999 года, и принятая в Астане Декларация 2010 года. В багаже у ОБСЕ — огромный опыт работы по профилактике, мониторингу и деэскалации конфликтных ситуаций.

Настоящий доклад — вклад РСМД в реализацию совместного проекта с нашими партнерами. Он составлен по итогам серии обсуждений, в том числе по результатам первого международного семинара, состоявшегося в РСМД в Москве 25 сентября 2014 года. Прошел семинар в Фонде Маршалла в Вашингтоне 18 ноября 2014 года. Впереди — аналогичное обсуждение в СИПРИ в Стокгольме весной 2015 года.

Мы не ставим перед собой задачу составления детальной дорожной карты развития ОБСЕ на обозримую перспективу, но рассчитываем внести свой вклад в ведущуюся сегодня на разных уровнях работу по выработке государствами — участниками ОБСЕ единой позиции по важнейшим вопросам строительства новой системы европейской безопасности.

И.С. Иванов

Президент РСМД
Член-корреспондент РАН

РЕЗЮМЕ

В условиях драматического развития событий на Украине в 2014 году вновь оказались востребованы инструменты и механизмы кризисного регулирования, которыми располагает Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Очевидно, что ее рано вычеркивать из списка основных звеньев архитектуры европейской безопасности. В повестку дня снова включен вопрос об укреплении и реформировании ОБСЕ.

Сорокалетие хельсинкского Заключительного акта — важная веха в развитии Организации и повод для откровенного обсуждения проблем, с которыми она сталкивается сегодня, а также путей повышения ее эффективности в будущем. Решения, с которыми государства-участники подойдут к юбилею Заключительного акта, могут способствовать либо повышению роли ОБСЕ в архитектуре европейской безопасности, либо ее дальнейшей маргинализации. Обсуждение перспектив укрепления ОБСЕ, проходившее в 2014 году на площадке РСМД, позволило сформулировать ряд рекомендаций, направленных на решение этой задачи.

1. Политическое урегулирование украинского кризиса

Первым и главным шагом, без которого невозможно восстановление взаимного доверия, должно стать политическое урегулирование украинского кризиса, основанное на уважении суверенитета и территориальной целостности Украины. В интересах всех государств — участников ОБСЕ не допустить появления в Европе еще одного затяжного неурегулированного конфликта. Совместное продвижение минского процесса, согласование и практическая реализация взаимоприемлемых договоренностей сторон могли бы в краткосрочной перспективе стать главным совместным проектом России и стран Запада на площадке ОБСЕ.

2. Встреча высокого уровня

Раньше или позже — лучше, конечно, раньше — будет необходима встреча высокого или самого высокого уровня представителей государств — участников ОБСЕ. Состоится она в 2015 году или позже — это вопрос для конкретной проработки, и ответ на него будет зависеть в том числе от хода украинского урегулирования, то есть развития минского процесса. Но такая встреча будет необходима для того, чтобы извлечь более значительные уроки из украинского кризиса, договориться о том, какие изменения следует внести в архитектуру европейской безопасности, наметить основные направления укрепления Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

3. Принципы и обязательства по документам ОБСЕ, сообщество безопасности

В условиях украинского кризиса важно, чтобы государства — участники ОБСЕ подтвердили неизменную значимость и равноценность основополагающих принципов хельсинкского Заключительного акта 1975 года, парижской Хартии для новой Европы 1990 года и Хартии европейской безопасности 1999 года. Важно, чтобы государства-участники подтвердили приверженность соблюдению этих принципов, выполнению всех обязательств, принятых ими по документам ОБСЕ. Не менее важно подтвердить их приверженность формированию свободного, демократического, общего и неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока, основанного на согласованных принципах, совместных обязательствах и общих целях. Именно эту цель поставили главы государств и правительств стран ОБСЕ на встрече 2010 года в Астане.

4. Меры, направленные на повышение действенности и претворение в жизнь принципов ОБСЕ

Однако одного декларативного подтверждения приверженности общим принципам, обязательствам и целям было бы недостаточно, особенно в условиях утраченного взаимного доверия. Поэтому основной акцент в подготовке решений, которые могут быть приняты в Организации в 2015 году и в последующей перспективе, стоит сделать на обсуждении мер, направленных на придание принципам ОБСЕ большей действенности, и их более эффективном претворении в жизнь. В частности, речь может идти о согласовании кодекса поведения государств — участников ОБСЕ в наиболее проблемных областях, а также о возрождении контроля над обычными вооруженными силами в Европе, повышении эффективности применения действующих мер по укреплению доверия и безопасности, их дополнению и модернизации, углублению сотрудничества в поиске совместных ответов на новые, трансграничные вызовы для безопасности региона ОБСЕ.

5. Подготовка устава (учредительного документа) ОБСЕ

Важным шагом на пути реформирования Организации могло бы стать решение о подготовке ее устава или учредительного документа, которым в юридически обязывающей форме был бы подтвержден сложившийся к настоящему времени порядок деятельности ОБСЕ и ее исполнительных органов. В ходе работы над уставом имеет смысл вернуться к вопросу о распределении полномочий и функций действующего Председателя и Генерального секретаря ОБСЕ.

6. Конвенция о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ

Параллельно с обсуждением устава целесообразно принять Конвенцию о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ, текст которой давно согласован государствами-участниками.

7. Антикризисная деятельность ОБСЕ

Заслуживают тщательной проработки предложения, направленные на существенное кадровое и финансовое укрепление Центра ОБСЕ по урегулированию конфликтов, расширение его деятельности по мониторингу текущей ситуации и подготовке предложений в области урегулирования конфликтов. Следует рассмотреть вопрос о практической реализации принятых ранее решений о возможности развертывания самой ОБСЕ или по ее мандату операций по поддержанию мира и миростроительных миссий.

8. Контроль над обычными вооруженными силами в Европе

ОБСЕ является сегодня единственной площадкой, на которой продолжается диалог по военно-политическим вопросам безопасности в Европе. Ключевая роль в их обсуждении принадлежит Форуму ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ). В рамках Форума целесообразно начать военно-технические консультации экспертов, посвященные формированию «матрицы безопасности», определяющей взаимосвязи и степень влияния различных видов вооружений на решение боевых задач.

9. Меры укрепления доверия и безопасности

В рамках ведущегося в ОБСЕ обсуждения вопросов модернизации Венского документа о мерах укрепления доверия и безопасности на ближайшую перспективу целесообразно сосредоточить внимание на шагах, которые могли бы способствовать повышению эффективности верификационной деятельности. Одновременно с переговорами по дальнейшей модернизации Венского документа в рамках ФСОБ целесообразно провести систематический обзор практики и эффективности применения уже согласованных мер укрепления доверия и безопасности и их применения в кризисных ситуациях.

10. Новые транснациональные вызовы и угрозы для безопасности

В контексте совместного реагирования на новые вызовы и угрозы государствам ОБСЕ следует прежде всего наладить практику консультаций, а также согласования общих позиций государств-участников по более широкому

кругу вопросов, выходящих за географические рамки региона ОБСЕ. Результатом таких консультаций могло бы стать принятие решений о реализации совместных мер по противодействию новым транснациональным угрозам и вызовам, включая осуществление совместной проектной деятельности за пределами региона ОБСЕ.

11. Конвергенция интеграционных процессов

Во взаимодействии с Европейской экономической комиссией ООН ОБСЕ могла бы стать площадкой для широкого экспертного и политического диалога по вопросам гармонизации и сопряжения интеграционных процессов в «Большой Европе».

12. Реформа в области человеческого измерения ОБСЕ

ОБСЕ может способствовать преодолению полемики по вопросам человеческого измерения путем деполитизации обсуждения возникающих в этой сфере вопросов, формирования основанного на сотрудничестве механизма, не дублирующего другие существующие в Европе и успешно функционирующие многосторонние механизмы защиты прав человека и основных свобод.

13. Парламентское измерение ОБСЕ

Парламентской ассамблее ОБСЕ принадлежит особое место в структуре Организации. Она играет важную роль в утверждении ценностей и достижении основных целей ОБСЕ на всех направлениях ее деятельности — военно-политическом, экономическом и экологическом, а также в человеческом измерении.

Совершенствование механизмов взаимодействия Парламентской ассамблеи с директивными и исполнительными структурами ОБСЕ, придание этому сотрудничеству более системного характера — одно из важных направлений подготовки к сорокалетию хельсинкского Заключительного акта.

ВВЕДЕНИЕ

В условиях обострения ситуации на Украине и вокруг нее вновь оказались востребованными основанные на сотрудничестве инструменты и механизмы регулирования кризисов, которыми располагает Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Это не удивительно на фоне преимущественно односторонних шагов европейских организаций с более узким составом участников, предпринимаемых зачастую без оглядки на позиции и интересы не являющихся их членами государств. В этой связи вопрос о всестороннем укреплении и реформировании ОБСЕ вновь становится актуальным. Правда, участники организации дают на этот вопрос разные, а порой и диаметрально противоположные ответы, что не позволило им на протяжении последних десяти лет договориться о направлениях и параметрах реформы ОБСЕ, без которой трудно всерьез обсуждать варианты ее укрепления.

Востребованность ОБСЕ проявилась прежде всего в том, что она оказалась единственной многосторонней площадкой, на которой в условиях эскалации кризиса все заинтересованные стороны обсуждали и принимали меры, основанные на сотрудничестве и направленные на политическое урегулирование. Значительный вклад в поиск политических решений внес действующий Председатель ОБСЕ 2014 года — Швейцария.

Организация оперативно развернула на Украине специальную мониторинговую миссию. Под ее эгидой была создана трехсторонняя контактная группа, которая сегодня является основным международным механизмом, обеспечивающим соблюдение всеми сторонами договоренностей о прекращении огня и поиск политических решений по урегулированию конфликта. Результатом деятельности контактной группы стало, в частности, подписание в Минске 5 сентября 2014 года Протокола о прекращении огня на юго-востоке Украины¹, некоторые положения которого были конкретизированы 19 сентября в согласованном контактной группой меморандуме². Именно на ОБСЕ возлагаются основные надежды в том, что касается обеспечения мониторинга и верификации соблюдения сторонами конфликта достигнутых договоренностей.

Парламентская ассамблея ОБСЕ оказалась единственной межпарламентской площадкой, на которой с участием всех заинтересованных сторон ведется диалог по вопросам политического урегулирования украинского кризиса. С этой целью на летней сессии Парламентской ассамблеи ОБСЕ в Баку была создана специальная межпарламентская группа связи по Украине, в рамках которой поддерживают в том числе диалог российские и украинские парламентарии³.

¹ 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. URL: <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>

² Меморандум об исполнении положений Протокола по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина. URL: <http://www.osce.org/ru/home/123807?download=true>

³ Бакинская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на двадцать третьей ежегодной сессии. Баку, 28 июня – 2 июля 2014 года. С. 6. URL: <http://www.oscepa.org/publications/all-documents/annual-sessions/2014-baku/declaration-2/2539-2014-baku-declaration-rus/file>

Несмотря на некоторый прогресс, говорить об урегулировании конфликта на Украине пока рано. Реализация согласованных в Минске договоренностей о прекращении огня и первоочередных мерах по урегулированию кризиса отстает от односторонних шагов, ведущих к консолидации квазигосударственности на юго-востоке Украины. Велика опасность появления на карте Европы нового затяжного неурегулированного конфликта.

Такое развитие событий не отвечает интересам государств — участников ОБСЕ. Проявление политической воли, наделение исполнительных органов ОБСЕ полномочиями, необходимыми для принятия оперативных мер и консолидации минского процесса, всесторонняя поддержка деятельности, направленной на урегулирование кризиса, — все это могло бы в ближайшей перспективе стать главным совместным политическим проектом, способствующим восстановлению доверия между Россией и странами Запада, без чего невозможны ни реформа, ни укрепление Организации.

Организацию ждет серьезное испытание. От того, какой ответ ее участники дадут на новые вызовы, во многом зависит и то, с какими результатами они подойдут к юбилею хельсинкского Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Предстоящий юбилей — повод для откровенного разговора о современном положении дел в Европе и самой ОБСЕ, обсуждения мер, необходимых для сплочения участников хельсинкского процесса и продвижения вперед в деле формирования единого пространства экономического и гуманитарного сотрудничества от Атлантики до Тихого океана на основе прочных гарантий неделимой безопасности, стабильности, уважения суверенитета и невмешательства во внутренние дела друг друга.

Обсуждение всех этих вопросов ведется на площадке ОБСЕ, в частности, в рамках инициированного в 2012 году процесса «Хельсинки +40», хотя в условиях украинского кризиса этот процесс дает сбои. Тем более важным в этих условиях является вклад в ведущуюся дискуссию общественно-политических и экспертных кругов, парламентариев стран ОБСЕ.

1. ПРОШЛОЕ

Подписание в 1975 году хельсинкского Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)⁴ стало кульминацией разрядки международной напряженности в Европе⁵. Согласование основополагающих принципов, которыми государства Европы взяли обязательство руководствоваться в своих взаимных отношениях, первых договоренностей о мерах по укреплению доверия в военной области, о более свободном передвижении людей и идей через границы должно было способствовать смягчению последствий конфронтации и преодолению раскола континента.

Хельсинкские принципы прошли проверку временем и сохранили свою значимость до наших дней. Тот факт, что и сегодня продолжается обсуждение вопросов соблюдения, нарушения или ненадлежащего выполнения этих принципов и иных обязательств по документам ОБСЕ, лишь подчеркивает их актуальность в современной Европе.

Хельсинкский процесс прошел разные этапы в своей истории, в том числе и очень непростые. Но с Совещанием, а потом и с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе неизменно связывались перспективы налаживания и поддержания политического диалога между государствами, входившими в состав различных блоков и структур, постепенного преодоления старых и новых разделительных линий.

Ни в годы холодной войны, ни после ее окончания ОБСЕ не была единственной или центральной организацией по обеспечению европейской безопасности. Она была частью более широких договоренностей и решений по широкому кругу вопросов отношений между Востоком и Западом, но при этом всегда — их важной составляющей.

Не в последнюю очередь по этой причине на всех этапах своего развития ОБСЕ оставалась заложницей отношений между ее участниками. Осложнение обстановки, нарастание напряженности между ними всякий раз приводили к застою и сбоям в ее работе. В такие периоды не раз вставал вопрос, нужна ли вообще ОБСЕ ее участникам. Ответ на него был неизменно утвердительным. Каждый раз, когда государства проявляли волю к совместному решению стоявших перед ними проблем, они заново открывали для себя эту организацию, использовали ее для поиска общих ответов на новые вызовы. Так случилось и в 2014 году в условиях украинского кризиса.

Особым этапом в развитии ОБСЕ были 1990–е годы, когда с укреплением организации и формированием общеевропейских институтов, включая

⁴ Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки, 1975. С. 3–9. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

⁵ О предыстории и истории Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в рамках проекта РСМД написал участвовавший в подготовке Заключительного акта в составе испанской делегации посол Х. Руперес: Хельсинкский Заключительный акт, или есть ли жизнь после 40? URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=4419#top (статья опубликована 22 сентября 2014 г.). Самой свежей публикацией по вопросам подготовки Заключительного акта стали материалы «устной истории», собранные пражским отделением Секретариата ОБСЕ: OSCE Testimonies: Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972–1989. Prague: Prague Office of the OSCE Secretariat, 2013. См. также: Загорский А. Хельсинкский процесс. Переговоры в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1972–1991. М.: Права человека, 2005; Кашлев Ю.Б. Хельсинкский процесс 1975–2005: свет и тени глазами участника. М.: Известия, 2005.

Хельсинкская Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях

- I. Суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету.
- II. Неприменение силы или угрозы силой.
- III. Нерушимость границ.
- IV. Территориальная целостность государств.
- V. Мирное урегулирование споров.
- VI. Невмешательство во внутренние дела.
- VII. Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений.
- VIII. Равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой.
- IX. Сотрудничество между государствами.
- X. Добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

Источник: Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки, 1975. С. 3–9.
URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

структуры и механизмы, призванные содействовать урегулированию кризисов, связывались перспективы формирования универсальной системы европейской безопасности. В период, прошедший с момента подписания парижской Хартии для новой Европы 1990 года⁶ до принятия в 1999 году Хартии европейской безопасности⁷, на основе СБСЕ были сформированы общеевропейские структуры и институты сотрудничества, определились основные компетенции организации в решении задач управления процессами перемен в Европе, предотвращения и урегулирования конфликтов и кризисов, постконфликтного восстановления⁸.

Начиная с 1990 года состав участников ОБСЕ неоднократно расширялся. В 1975 году хельсинкский Заключительный акт подписали лидеры 34 государств. В 2014 году организация насчитывала уже 57 участников, включая недавно принятую в ОБСЕ Монголию.

За сорок лет прошли проверку временем механизмы и принципы работы организации.

Принцип консенсуса, положенный в основу работы СБСЕ в 1972 году, гарантировал, что в принимаемых решениях будут в равной мере учитываться интересы и позиции всех участников. В то же время следование этому прин-

⁶ Парижская Хартия для новой Европы. Париж, 1990. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39520?download=true>

⁷ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Стамбульская встреча на высшем уровне. 1999. Стамбульский документ 1999 года. Стамбул, 1999. С. 1–43. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>

⁸ СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 года. Вызов времени перемен. Хельсинки, 1992. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39534?download=true>

Встречи глав государств и правительств государств — участников СБСЕ/ОБСЕ

1975	Хельсинки
1990	Париж
1992	Хельсинки
1994	Будапешт
1996	Лиссабон
1999	Стамбул
2010	Астана

ципу усложняет выработку согласованных решений всякий раз, когда государства либо не готовы к компромиссам, либо злоупотребляют правилом консенсуса. Эта особенность порядка принятия решений на СБСЕ проявилась уже на самых ранних этапах подготовки к проведению общеевропейского совещания.

Основные прорывы в деятельности СБСЕ/ОБСЕ происходили, когда ее участники были готовы к поиску сложного компромисса, отдававшего дань их зачастую отличавшимся интересам и приоритетам. Поддержание общего баланса в деятельности ОБСЕ в наиболее успешные периоды ее работы неизменно было связано с одновременным прогрессом в выполнении государствами-участниками всех

обязательств по документам ОБСЕ и в особенности с параллельным решением вопросов обеспечения равной и неделимой безопасности и развитием сотрудничества в сфере человеческого измерения — уважения прав человека и основных свобод, приверженности верховенству закона и демократии, основанной на политическом плюрализме.

Хотя и сама организация, и порядок ее работы за сорок лет значительно изменились, комплексный подход к обсуждению различных вопросов безопасности и сотрудничества в Европе по-прежнему играет ключевую роль и в процессе подготовки политических решений, и в оперативной деятельности ОБСЕ.

2. НАСТОЯЩЕЕ

Европа радикально изменилась за годы, прошедшие после подписания хельсинкского Заключительного акта⁹. Многие практические вопросы, стоявшие в повестке дня в первое десятилетие развития хельсинкского процесса, нашли свое решение. Получил развитие процесс сотрудничества и сближения государств–участников, несмотря на то что он сопровождался и сопровождается сбоями и откатами назад.

Ушла в прошлое угроза крупномасштабного вооруженного конфликта в Европе, но остается потенциал для региональных и локальных конфликтов. Разногласия между государствами — участниками ОБСЕ сохраняются по многим вопросам, но они уже не носят антагонистический характер.

Все страны ОБСЕ сталкиваются с новыми, трансграничными (транснациональными) вызовами и угрозами для их безопасности, хотя и не в полной мере используют возможности Организации для сотрудничества и эффективного противостояния им.

Сегодня почти все участники ОБСЕ — страны с рыночной экономикой, несмотря на то что их экономические структуры и нормативная практика порой значительно отличаются друг от друга. Существенно возрос уровень их взаимозависимости.

В то же время в последние годы углубляются различия в подходах государств–участников к широкому кругу вопросов, включая их взгляды на перспективы развития Организации. Усиливается институциональное размежевание различных частей региона ОБСЕ — евроатлантического и евроазиатского сообществ. Никогда за последние двадцать пять лет раскол внутри Организации и взаимное недоверие не были столь глубокими, как сейчас. Культура поиска консенсуса и компромиссных решений отошла на второй план. В политике ряда стран и групп государств — участников ОБСЕ все чаще отдается предпочтение односторонним шагам. Они преобладают над стремлением к достижению согласованных действий, тем самым обрекая ОБСЕ на роли второго плана в архитектуре европейской безопасности. Следование же логике игры с нулевой суммой еще больше усиливает взаимное недоверие.

Несмотря на декларированную приверженность принципу неделимой безопасности, основанной на сотрудничестве, в действительности на пространстве ОБСЕ сохраняются разные уровни безопасности. Пришли в упадок режимы контроля над обычными вооруженными силами, на основе которых в последние десятилетия было достигнуто беспрецедентное в истории Европы сокращение обычных вооруженных сил и вооружений.

Сохраняются существенные различия на уровне выполнения государствами их обязательств по документам ОБСЕ.

⁹ См., в частности: На пути к евроатлантическому и евразийскому сообществу безопасности. От видения к реальности. Перевод с англ.; сост.: В. Целлнер, И. Буайе, Ф. Эверс, И. Факон, К. Гран, У. Кюн, Л. Кулеса, А. Загорский. Гамбург–Париж–Москва–Варшава, 2012. URL: [http://ideas-network.com/fileadmin/user_ideas-network/documents/IDEAS%20Report%20October%202012%20\(rus\).pdf](http://ideas-network.com/fileadmin/user_ideas-network/documents/IDEAS%20Report%20October%202012%20(rus).pdf)

Миссии и присутствия ОБСЕ на местах

Октябрь 2014 г.

Присутствие в Албании
Бюро в Ереване (Армения)
Координатор проектов в Баку (Азербайджан)
Миссия в Боснии и Герцеговине
Центр в Астане (Казахстан)
Миссия в Косово
Центр в Бишкеке (Кыргызстан)
Миссия в Скопье (Македония)
Миссия в Молдове
Миссия в Сербии
Бюро в Таджикистане
Центр в Ашхабаде (Туркменистан)
Миссия в Черногории
Координатор проектов на Украине
Специальная мониторинговая миссия на Украине
Наблюдательная миссия на российских пунктах пропуска на российско-украинской границе («Донецк» и «Гуково»)
Координатор проектов в Узбекистане

Источник: URL: <http://www.osce.org/where>

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе внесла свою лепту в позитивные перемены, которые произошли в Европе после окончания холодной войны. Однако в последние десять лет ее деятельность является предметом все более острых споров. Выдвигаются диаметрально противоположные предложения относительно шагов по реформированию Организации, которые способствовали бы ее адаптации к изменениям, происходящим в Европе и в мире.

Высказываются сомнения в способности ОБСЕ справиться со своей объединительной миссией построения «составляющей единое целое и свободной Европы»¹⁰. Вызывает беспокойство углубление старых и появление новых разделительных линий в регионе. Организацию упрекают в применении двойных стандартов, в географических и тематических дисбалансах в ее деятельности. Одни считают, что ее «приватизировали» западные государства, которые используют организацию исключительно в собственных интересах. Другие критикуют ОБСЕ за мелкотемье и отсутствие ясного фокуса в ее деятельности, что неудивительно на фоне невысокой договороспособности ее участников. Эксперты и политики констатируют отсутствие у государств политической воли, чтобы использовать инструменты Организации для решения актуальных проблем

безопасности на континенте. Все это ведет не к повышению роли ОБСЕ, а к ее маргинализации в системе европейской безопасности и сотрудничества.

В 2005 году по поручению Совета министров иностранных дел Группа видных деятелей подготовила доклад по вопросам повышения эффективности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе¹¹. Значительная часть высказанных ею рекомендаций претворена в жизнь. Однако споры по поводу деятельности ОБСЕ и путей ее реформирования продолжаются.

Современная ОБСЕ, являющаяся региональным соглашением по смыслу главы VIII Устава ООН, обладает несравнимо большим оперативным потенциалом, чем в 1990-е годы. Ее деятельность опирается на широкий мандат и комплексное понимание безопасности, основанной на сотрудничестве. Существенное преимущество ОБСЕ — универсальный (инклюзивный) состав ее участников и многолетний опыт полевой деятельности в сложных регионах. Наряду с обширной нормативной базой ОБСЕ располагает широким

¹⁰ Парижская Хартия для новой Европы 1990 г. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39520?download=true>

¹¹ Единство цели. Сделать ОБСЕ более эффективной. Итоговый доклад и рекомендации Группы видных деятелей по вопросам повышения эффективности ОБСЕ. 2005. URL: <http://www.osce.org/ru/cio/15806?download=true>

набором инструментов, предназначенных для содействия государствам-участникам в выполнении взятых ими на себя обязательств, в том числе принятых в рамках универсальных конвенций ООН, предотвращения и регулирования конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления¹².

Деятельность Организации в последние десятилетия стала более масштабной. Так, к началу 1995 года, когда Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе преобразовалось в Организацию, были развернуты восемь полевых миссий, международный персонал которых насчитывал 79 сотрудников¹³. В 2013 году (то есть до создания Специальной мониторинговой миссии на Украине) ОБСЕ поддерживала деятельность 15 полевых миссий и присутствий, в составе которых работали более 400 международных и около 1700 местных сотрудников¹⁴.

Однако потенциал и опыт современной ОБСЕ по последнее десятилетие были востребованы намного меньше, чем в 1990-е годы, тогда как востребованность других европейских организаций, занимающихся вопросами безопасности, и прежде всего востребованность ЕС, неизменно возрастала.

Использование инструментов и компетенций ОБСЕ затрудняется сегодня не только сложностью достижения консенсуса. В отличие от 1990-х годов аналогичными инструментами и компетенциями в таких сферах, как регулирование кризисов, осуществление международной полицейской деятельности или укрепление верховенства закона, защита прав и основных свобод человека, наблюдение за выборами, сегодня обладают и другие европейские организации, занимающиеся вопросами безопасности. Данное обстоятельство все чаще ставит под вопрос «конкурентные преимущества» ОБСЕ в современной архитектуре европейской безопасности.

¹² OSCE Mechanisms & Procedures. Summary / Compendium. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Conflict Prevention Centre, 2011. См. также: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций. 25 ноября 1993 года. URL: <http://www.osce.org/ru/fsc/42318?download=true>

¹³ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Генеральный секретарь. Ежегодный доклад за 1995 год о деятельности ОБСЕ. DOC.SEC/1/96, 30 ноября 1995 года. С. 4. URL: <http://www.osce.org/ru/secretariat/14567?download=true>

¹⁴ Organization for Security and Co-operation in Europe. Annual Report 2013. Vienna: OSCE, 2013. P. 99. URL: http://www.osce.org/files/documents/7/4/116947_1.pdf

3. БУДУЩЕЕ

Обсуждение роли ОБСЕ в последние десять лет ведется на фоне существенных перемен в Европе, отразившихся и на деятельности самой Организации. За эти годы высказывались разные предложения о путях ее реформирования и укрепления с целью адаптации к происходящим переменам. Однако консенсус по поводу перспективных направлений ее работы до сих пор не сформировался.

Пик деятельности ОБСЕ в области урегулирования конфликтов и постконфликтного восстановления пришелся на 1990-е годы. Эта работа шла прежде всего в Юго-Восточной Европе (ЮВЕ) — в странах бывшей Югославии и в Албании. В конце 1990-х годов здесь были развернуты самые крупные миссии. ОБСЕ играла заметную роль и в составе более широких международных присутствий в Боснии и Герцеговине и в Косово.

По мере стабилизации положения в Юго-Восточной Европе оперативная деятельность ОБСЕ в этом регионе необратимо сокращается. Общий бюджет ее миссий и присутствий, развернутых в ЮВЕ, с начала 2000-х годов сократился в два с половиной раза — со 120 до 50 млн евро. Доля их финансирования в консолидированном бюджете ОБСЕ сократилась с 69% в 2002 году до 35% в 2014 году (см. рис. 1). Закрыта миссия ОБСЕ в Хорватии, а также оставшийся после ее закрытия офис в Загребе. Постоянно сокращается численность международного персонала, развернутого ОБСЕ в государствах региона. В период с 2003 по 2013 год он сократился более чем вдвое — с почти 900 до примерно 400 международных сотрудников (см. рис. 3). За тот же период времени существенно расширилась деятельность Европейского союза в регионе. Численность персонала миссий ЕС в Боснии и Герцеговине и в Косово сегодня в разы превышает численность международного персонала Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (см. рис. 5).

В то же время поступательное свертывание деятельности ОБСЕ в Юго-Восточной Европе не компенсировалось расширением оперативной деятельности Организации в других регионах. В начале прошлого десятилетия были закрыты миссии в Латвии и Эстонии. Несколько расширилась деятельность в странах бывшего СССР — в основном за счет ее расширения в Центральной Азии (см. рис. 1–4), а в 2014 году — на Украине. Однако деятельность ОБСЕ в странах бывшего СССР остается предметом острых споров. Из-за отсутствия консенсуса внутри Организации были закрыты миссия ОБСЕ в Грузии и офис в Минске. С 2014 года понижен уровень присутствия в Азербайджане — бывшее бюро ОБСЕ в Баку преобразовано в офис координатора проектов. В повестке дня — преобразование Центра ОБСЕ в Астане в проектный офис.

Если не учитывать сотрудников Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ, развернутой на Украине в 2014 году, численность международного персонала ОБСЕ в странах бывшего СССР за последние десять лет сократилась примерно на треть (см. рис. 3), несмотря на то что в государствах Центральной Азии за тот же период она выросла более чем в два раза (см. рис. 4). Одновременно расширяется присутствие миссий Европейского союза в постсоветских государствах — в Грузии, а теперь и на Украине.

Развертывание Специальной мониторинговой миссии на Украине в 2014 году способствовало сосредоточению внимания на сложных процессах в Восточной Европе и изменению общей картины географического распределения деятельности ОБСЕ. Расходы Организации на оперативную деятельность в странах бывшего СССР в 2014 году выросли почти вдвое за счет внебюджетных расходов на деятельность Специальной мониторинговой миссии на Украине, а численность персонала в регионе утроилась и продолжает расти.

Однако это вовсе не обязательно означает перелом в тенденции, обозначившейся в последние пятнадцать лет. На нынешнем этапе остается открытым вопрос о том, являются ли принятые в условиях острого кризиса на Украине решения отражением долгосрочной тенденции изменения деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе или сегодняшнее расширение ее оперативной деятельности — временное явление, не более чем эпизод в сорокалетней истории Организации.

Ответ на данный вопрос сегодня не очевиден на фоне сложного обсуждения бюджета Организации на 2015-й и последующие годы, в ходе которого ряд государств-участников по традиции выступают в Постоянном совете (главном директивном органе Организации в период между ежегодными встречами Совета ОБСЕ на уровне министров) за сохранение принципа нулевого роста расходов Организации. Продолжение общей тенденции к свертыванию оперативной деятельности ОБСЕ в обозримой перспективе может привести к тому, что она практически будет сведена к работе венского Постоянного совета, секретариата и исполнительных структур. Результатом такого развития событий стало бы угасание интереса к Организации со стороны большинства ее участников.

Сохранение статус-кво последнего десятилетия, несмотря на нынешнюю активизацию деятельности ОБСЕ на Украине, ведет к дальнейшей маргинализации организации в архитектуре европейской безопасности, тогда как необходимость совместно противостоять новым, в том числе трансграничным (транснациональным) угрозам и вызовам XXI века, генерируемым в других регионах, а также сохраняющаяся опасность локальных конфликтов в Европе настойчиво требуют сплочения государств-участников и решительных мер по укреплению ОБСЕ.

Украинский кризис подчеркнул важность своевременного оперативного коллективного реагирования на сохраняющиеся в Европе вызовы, и прежде всего на конфликтные ситуации и политические кризисы. Оперативного не столько с точки зрения мобилизации необходимых финансовых и человеческих ресурсов, сколько с точки зрения принятия решений на задействование тех или иных инструментов организации. Так, в 2014 году развертывание на Украине Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ не сталкивалось с серьезными проблемами в плане финансирования или укомплектования персоналом. Она могла бы быть развернута даже более оперативно, если бы Центру ОБСЕ по предотвращению конфликтов не пришлось дожидаться, когда в Постоянном совете организации сформируется окончательный консенсус относительно ее мандата.

В последние десять лет также обсуждался вопрос о расширении географии оперативной деятельности ОБСЕ, включая возможность реализации проектов за пределами ее непосредственной «зоны ответственности» в ряде

стран, являющихся официальными партнерами ОБСЕ. Конкретно речь шла о возможном вкладе в международные усилия по стабилизации обстановки в Афганистане, в том числе в контексте вывода из страны международных сил содействия безопасности (МССБ), а также о реализации проектов, направленных на укрепление верховенства закона в странах «арабской весны». Однако консенсус по вопросу о проектной деятельности в Афганистане и Южном Средиземноморье так и не сформировался. Решения, принятые в 2007 году на мадридской встрече Совета министров относительно вклада ОБСЕ в стабилизацию в Афганистане¹⁵, носили компромиссный характер и ограничили ее работу территорией государств-участников.

Учитывая не просто трансграничный (транснациональный), но, по сути, глобальный характер современных угроз и вызовов, общих для всех государств-участников, целесообразно вернуться к рассмотрению этого вопроса, имея в виду необходимость не только максимально возможной гармонизации ответов на новые вызовы и угрозы, но и разработки совместных мер по противодействию им, не исключая при этом возможности осуществления под эгидой Организации проектной деятельности за пределами собственно «региона ОБСЕ» там и тогда, где и когда осуществление такой деятельности представляется государствам-участникам целесообразным.

В целом же необходимо констатировать, что дальнейшая маргинализация ОБСЕ не отвечает интересам Российской Федерации. Об этом говорит не только опыт украинского кризиса. Организация (если не считать Совет Европы с его более узкой компетенцией) при всех сложностях остается главным многосторонним институтом участия России в европейских делах. Попытки дополнить (или заменить) участие России в ОБСЕ механизмами стратегического партнерства с Европейским союзом и НАТО, предпринимавшиеся в последние два десятилетия, пока не дали существенного результата. Учитывая глубокий кризис в отношениях с обеими организациями на фоне украинских событий, формирование полноценных партнерских отношений с ними в краткосрочной и среднесрочной перспективе маловероятно, хотя и отказываться от долгосрочных усилий по выстраиванию нормальных отношений сотрудничества с Евросоюзом и НАТО также было бы неправильно.

Существенное повышение оперативности антикризисной деятельности ОБСЕ за счет расширения независимости ее исполнительных структур позволило бы повысить конкурентоспособность Организации в рамках более широкой системы европейской безопасности — особенно в случае возникновения спорных или конфликтных ситуаций в отношениях России со странами Запада на постсоветском пространстве. Предложения на этот счет не раз выдвигались и обсуждались в ОБСЕ, начиная с неформальных дискуссий в рамках «процесса Корфу» в 2010 году¹⁶. Однако консенсус вокруг этих пред-

¹⁵ Решение № 4/07 о взаимодействии ОБСЕ с Афганистаном // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Пятнадцатая встреча Совета министров 29–30 ноября 2007 года. Мадрид, 2007. С. 21–24. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/33184?download=true>

¹⁶ См., в частности: Загорский А. Дискуссия о будущем европейской безопасности: промежуточные итоги // Ежегодник СИПРИ 2013: вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: ИМЭМО РАН, 2014. С. 654–657; The European security dialogue in preparation of the OSCE Summit / edited by Dr. Daniel Warner with Nicolas Perrin. Geneva: The Graduate Institute, 2010; OSCE Focus Conference Proceedings 14–15 October 2011, Villa Moynier, Geneva. Geneva: DCAF, 2012; OSCE Focus: On the Road to Helsinki +40: Devising a Common Response to the Security Challenges of the OSCE Region in 2015 and Beyond. 19–20 October 2012, Villa Moynier, Geneva. Geneva: DCAF, 2013.

ложений до сих пор не сформировался ввиду деликатности вопроса о возможности размывания принципа консенсуса.

Подводя промежуточный итог этой дискуссии после очередного неформального обсуждения, состоявшегося летом 2014 года, швейцарский председатель Постоянного совета констатировал невозможность и нецелесообразность пересмотра или ограничения принципа консенсуса. В то же время он призвал искать творческое решение этого вопроса, с тем чтобы Организация могла более оперативно реагировать на кризисные ситуации и откликаться на просьбы соответствующих государств¹⁷. Согласование даже относительно скромных шагов в этом направлении способствовало бы существенному укреплению позиций и, главное, конкурентоспособности ОБСЕ в современной архитектуре европейской безопасности.

¹⁷ Документ ОБСЕ CIO.GAL/121/14, 15 июля 2014 г.

4. ХЕЛЬСИНКИ +40

Формирование единого пространства экономического и гуманитарного сотрудничества, сообщества неделимой безопасности от Атлантики до Тихого океана

Сорокалетие хельсинкского Заключительного акта — важная веха в развитии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и повод для откровенного обсуждения не только проблем, с которыми она сталкивается сегодня, но и путей повышения ее эффективности в будущем. Решения, с которыми государства-участники подойдут к этому юбилею, могут способствовать либо повышению роли ОБСЕ в будущем, либо ее дальнейшей маргинализации в более широкой архитектуре европейской безопасности. При этом украинский кризис, безусловно, накладывает свой отпечаток на обсуждение подготовки к сорокалетию хельсинкского Заключительного акта.

Палитра возможных решений ОБСЕ в юбилейном 2015 году достаточно широка. И хотя государства — участники Организации пока далеки от консенсусного понимания возможного пакета договоренностей, речь могла бы идти, в частности, о следующем.

1. Политическое урегулирование украинского кризиса

Первым и главным шагом, направленным на восстановление утраченного взаимного доверия между государствами-участниками, без чего невозможно ни проведение реформы ОБСЕ, ни реальное повышение ее эффективности, должно стать политическое урегулирование украинского кризиса, основанное на уважении суверенитета и территориальной целостности Украины. Для этого необходимо оказывать всемерное содействие минскому процессу, организованному под эгидой ОБСЕ и нацеленному на консолидацию режима прекращения огня и поиск политического урегулирования. Общая цель всех государств — участников ОБСЕ — не допустить появления в Европе еще одного затяжного неурегулированного конфликта. Всемерная поддержка и совместное продвижение минского процесса, его доведение до конца, то есть до согласования и практической реализации взаимоприемлемых договоренностей сторон, могло бы в краткосрочной перспективе стать главным совместным проектом России и стран Запада на площадке ОБСЕ.

2. Встреча высокого уровня

На каком-то этапе, причем желательно не откладывать это решение, целесообразно проведение встречи представителей государств — участников Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе на высоком

или на высшем уровне. Удастся ли организовать такую встречу в юбилейном 2015 году — вопрос для конкретной проработки. Ответ на него будет зависеть в том числе от хода урегулирования украинского кризиса и от того, насколько развитие минского процесса сможет предотвратить консолидацию квазигосударственности на юго-востоке Украины и появление очередного затяжного неурегулированного конфликта на постсоветском пространстве.

Такая встреча необходима для того, чтобы на фоне уроков украинского кризиса договориться о необходимой и общеприемлемой корректировке современной архитектуры европейской безопасности, наметить основные направления реформы и меры по укреплению ОБСЕ.

3. Принципы и обязательства по документам ОБСЕ, сообщество безопасности

На фоне разгоревшегося в 2014 году украинского кризиса важно, чтобы государства — участники ОБСЕ вновь подтвердили неизменную значимость и равноценность основополагающих принципов хельсинкского Заключительного акта 1975 года, парижской Хартии для новой Европы 1990 года и Хартии европейской безопасности 1999 года. Важно, чтобы государства-участники подтвердили свою приверженность соблюдению этих принципов, выполнению всех обязательств, принятых ими по документам ОБСЕ.

На состоявшейся в декабре 2010 года в Астане встрече ОБСЕ на высшем уровне главы государств и правительств государств-участников подтвердили, что перспективы преодоления угрозы нового раскола в Европе они видят в строгом следовании «идее свободного, демократического, общего и неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока, основанного на согласованных принципах, совместных обязательствах и общих целях»¹⁸.

Принятая на встрече Астанинская декларация развивает концепцию всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности, «которая сочетает поддержание мира с уважением прав человека и основных свобод и увязывает экономическое и экологическое сотрудничество с мирными межгосударственными отношениями». Согласно этой декларации, сообщество безопасности стран ОБСЕ «должно быть нацелено на поиск ответов на вызовы XXI века», основываться на «полной приверженности общим нормам, принципам и обязательствам во всех трех измерениях» и должно «объединять все государства — участники ОБСЕ во всем Евроатлантическом и Евразийском регионе, свободном от разделительных линий, конфликтов, сфер влияния и зон с различными уровнями безопасности».

Подтверждение государствами-участниками их приверженности формированию такого сообщества безопасности не менее важно, чем подтверждение принципов и обязательств по документам ОБСЕ.

¹⁸ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Встреча на высшем уровне. Астана, 2010 год. Астанинская юбилейная декларация. На пути к сообществу безопасности. URL: <http://www.osce.org/ru/cio/74990>

4. Меры, направленные на повышение действенности и претворение в жизнь принципов ОБСЕ

Одного декларативного подтверждения приверженности общим принципам, обязательствам и целям ОБСЕ недостаточно для восстановления взаимного доверия. Решение этой задачи потребует времени и совместных усилий государств-участников. Поэтому основной акцент в подготовке решений, которые могут быть приняты в Организации в 2015 году и в последующей перспективе, должен быть сделан на согласовании мер, направленных на придание принципам ОБСЕ большей действенности и их более эффективное претворение в жизнь.

В частности, речь может идти о согласовании кодекса поведения государств — участников Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в ряде областей, которые будут определены ими как наиболее проблемные. Решение этой задачи предполагало бы также возобновление диалога по вопросу о возрождении контроля над обычными вооруженными силами в Европе, о повышении эффективности применения и модернизации действующих, а также о согласовании дополнительных значимых в военном отношении мер по укреплению доверия и безопасности.

Особого внимания заслуживает обсуждение мер совместного противодействия государствами — участниками ОБСЕ новым, трансграничным (транс-национальным) вызовам и угрозам для их безопасности: международному терроризму, незаконному обороту наркотиков и торговле людьми, угрозам, возникающим в области информационно-коммуникационных технологий.

5. Подготовка устава (учредительного документа) ОБСЕ

Важным шагом на пути реформирования ОБСЕ и ее трансформации из регионального соглашения в полноценную региональную организацию по смыслу Главы VIII Устава ООН, основанную на учредительном договоре, могло бы стать принятие устава ОБСЕ или ее учредительного документа. В уставе в юридически обязывающей форме был бы подтвержден сложившийся к настоящему времени на основе решений директивных органов ОБСЕ порядок деятельности Организации, ее структур и институтов (исполнительных органов).

«Технический» вариант учредительного документа Организации в неформальном порядке обсуждается на протяжении последних пяти лет¹⁹. Если и не принятие устава (согласование его текста, не говоря уже о процессе ратификации, займет немало времени), то достижение принципиальной договоренности о целесообразности его подготовки в ближайшей перспективе могло бы стать одним из важных решений в рамках процесса Хельсинки +40.

В ходе работы над уставом (учредительным документом) имеет смысл вернуться к уточнению полномочий, роли и функций действующего Председа-

¹⁹ См., в частности: Report to the Ministerial Council on the Strengthening of the Legal Framework of the OSCE in 2011. Документ MC.GAL/11/11/Corr.1. 7 December 2011. URL: <http://www.osce.org/mc/88839?download=true>; Report to the Ministerial Council on Strengthening the Legal Framework of the OSCE in 2012. Документ MC.GAL/15/12. 7 December 2012. URL: <http://www.osce.org/mc/97950?download=true>; Report to the Ministerial Council on Strengthening of the Legal Framework of the OSCE in 2013. Документ MC.GAL/6/13/. 5 December 2013. URL: <http://www.osce.org/mc/109366?download=true>

теля и Генерального секретаря, а также к давно обсуждаемому вопросу об учреждении должности заместителя Генерального секретаря ОБСЕ.

6. Конвенция о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ

Параллельно с согласованием устава ОБСЕ целесообразно поставить точку в решении еще одного застарелого вопроса — принять Конвенцию о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ.

Решение о целесообразности подготовки такой конвенции было принято 21 год назад — на римской встрече Совета Сопределения по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1993 году²⁰. Работа над текстом конвенции была фактически завершена в 2007 году. Ее принятие было отложено только в связи с обсуждением вопроса о подготовке устава ОБСЕ.

7. Антикризисная деятельность ОБСЕ

ОБСЕ призвана внести существенный вклад в урегулирование старых и новых конфликтов и регулирование кризисов в Европе. С этой целью Организация могла бы шире использовать согласованные в ее рамках инструменты, в том числе меры по стабилизации в зоне конфликтов.

В этом контексте и с учетом опыта деятельности ОБСЕ по урегулированию украинского кризиса в 2014 году заслуживают тщательной проработки предложения, касающиеся существенного кадрового и финансового укрепления Центра ОБСЕ по урегулированию конфликтов, расширения его деятельности по мониторингу текущей ситуации и подготовке предложений в области урегулирования конфликтов.

Целесообразно также рассмотреть вопрос о практической реализации в современных условиях согласованных в Хельсинки в 1992 году решений относительно развертывания самой ОБСЕ или по ее мандату операций по поддержанию мира и миростроительных миссий²¹.

8. Контроль над обычными вооруженными силами в Европе

ОБСЕ является сегодня единственной площадкой, на которой продолжается диалог по военно-политическим вопросам безопасности в Европе. Ключе-

²⁰ CSCE. Четвертая встреча Совета. СБСЕ и новая Европа — наша безопасность неделима. Решения римской встречи Совета. Рим, 1993. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40405?download=true>. См. также: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный совет. Решение № 383. Доклад Совету министров о правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ. Документ PC.DEC/383, 26 ноября 2000 года. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40504?download=true>; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Брюссель, 2006 год. Решение № 16/06. Правовой статус, привилегии и иммунитеты ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/23207?download=true>; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Хельсинки, 2008 год. Решение № 4/08. Укрепление правовой базы ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/35524?download=true>

²¹ СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 года. Вызов времени перемен. Хельсинки, 1992. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39534?download=true>

вая роль в их обсуждении принадлежит Форуму ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ) и, в частности, проводимому в его рамках «Диалогу в области безопасности». Неизменный интерес вызывают «Дни безопасности» ОБСЕ по проблематике контроля над обычными вооруженными силами в Европе с участием видных политических деятелей, ученых, экспертов из неправительственных организаций.

Поскольку в настоящее время не ведутся предметные консультации или переговоры по вопросам контроля над обычными вооруженными силами в Европе (КОВЕ) и нет ясности относительно возможного состава участников и зоны применения будущей договоренности, с целью согласования возможных параметров будущего режима КОВЕ в интересах «обеспечения стабильности, предсказуемости и транспарентности в военной области»²² целесообразно организовать под эгидой ОБСЕ в рамках ФСОБ военно-технические консультации экспертов, посвященные формированию «матрицы безопасности», определяющей взаимосвязи и степень влияния различных видов вооружений на решение боевых задач. Такие консультации могли бы проходить в Вене с участием не только делегаций заинтересованных государств-участников, но и представителей министерств обороны.

9. Меры укрепления доверия и безопасности

В последние четыре года в ОБСЕ принят ряд решений по модернизации Венского документа о мерах укрепления доверия и безопасности. Большинство этих решений, однако, носит «технический» характер. Существенное обновление Венского документа будет во многом зависеть от договоренностей по КОВЕ.

В рамках ведущегося в ОБСЕ обсуждения вопросов модернизации Венского документа о мерах укрепления доверия и безопасности на ближайшую перспективу целесообразно сосредоточить внимание на мерах, которые могли бы способствовать повышению эффективности осуществляемой в рамках Венского документа верификационной деятельности — увеличению численности инспекционных групп и групп по оценке, а также продолжительности верификационных мероприятий и сроков проведения демонстрации новых типов основных систем вооружения и техники (до одного раза в пять лет).

Одновременно с переговорами по дальнейшей модернизации Венского документа в рамках ФСОБ целесообразно провести систематический обзор практики и эффективности применения уже согласованных мер укрепления доверия и безопасности и в особенности практики их применения в кризисных ситуациях.

10. Новые, трансграничные (транснациональные) вызовы и угрозы для безопасности

ОБСЕ может и должна способствовать согласованному противодействию современным трансграничным (транснациональным) вызовам и угрозам

²² Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Встреча на высшем уровне. Астана, 2010 год. Астанинская юбилейная декларация. На пути к сообществу безопасности. URL: <http://www.osce.org/ru/cio/74990>

для безопасности, прежде всего международному терроризму, незаконному обороту наркотиков и торговле людьми, а также содействовать претворению в жизнь уже согласованных мер по укреплению доверия в области информационно-коммуникационных технологий и генерированию новых.

Организации следует активно содействовать гармонизации политики по реагированию на новые вызовы и угрозы, в том числе путем ратификации государствами-участниками ключевых универсальных инструментов, в частности, касающихся вопросов антитеррористической деятельности, борьбы с распространением оружия массового уничтожения, а также там, где это необходимо, оказывать государствам поддержку в претворении их обязательств в жизнь.

В контексте совместного реагирования на новые, трансграничные вызовы и угрозы государствам ОБСЕ следует прежде всего наладить практику консультаций, а также согласования общих позиций по более широкому кругу вопросов, выходящих за географические рамки региона ОБСЕ. Результатом таких консультаций могло бы стать принятие решений о реализации совместных мер по противодействию новым, трансграничным угрозам и вызовам, включая осуществление совместной проектной деятельности за пределами «региона ОБСЕ».

11. Конвергенция интеграционных процессов в регионе ОБСЕ

Являясь «зонтичной» организацией по отношению к евроатлантическому и евразийскому сообществам, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе может содействовать большей совместимости процессов экономической интеграции в регионе и минимизации противоречий между ними. Конечной целью этой деятельности могло бы стать формирование единого экономического пространства от Атлантики до Тихого океана, создание единой зоны свободной торговли с беспрепятственным передвижением товаров, услуг, капитала и людей.

С этой целью ОБСЕ в сотрудничестве с Европейской экономической комиссией ООН могла бы стать площадкой для широкого экспертного и политического диалога по ряду вопросов:

- создание благоприятных условий для торговли и инвестиций, включая защиту инвестиций, в целях обеспечения устойчивого развития государств ОБСЕ на основе принципов недискриминации, транспарентности и надлежющего управления;
- устранение барьеров для торговли и передвижения рабочей силы;
- создание новых возможностей для экономических операторов посредством установления общих, гармонизированных или совместимых правил и систем регулирования, а также путем развития взаимосвязанных инфраструктурных сетей;
- повышение и поддержка мировой конкурентоспособности экономик стран ОБСЕ.

12. Реформа в области человеческого измерения ОБСЕ

Человеческое измерение было, есть и будет неотъемлемой частью хельсинкского процесса, важнейшим элементом идентичности и мандата ОБСЕ. «Наилучшей гарантией мира и безопасности в нашем регионе является желание и способность каждого государства–участника поддерживать демократию, верховенство закона и уважение прав человека»²³.

ОБСЕ может способствовать преодолению полемики по вопросам человеческого измерения хельсинкского процесса путем деполитизации возникающих в этой сфере проблем и вопросов, формирования основанного на сотрудничестве, а не на риторике диалогового механизма, не дублируя при этом существующие в Европе и успешно функционирующие многосторонние механизмы защиты прав человека и основных свобод²⁴.

Формирование такого механизма позволит оптимизировать обзор выполнения государствами–участниками их обязательств в области человеческого измерения. В частности, речь может идти о сокращении сроков проведения ежегодного совещания по выполнению обязательств в области человеческого измерения, как это предлагалось в 2005 году в докладе Группы видных деятелей ОБСЕ²⁵, а также в 2012 году в докладе «На пути к евроатлантическому и евразийскому сообществу безопасности»²⁶, который подготовили исследовательские институты четырех стран (Германии, Польши, России и Франции).

13. Парламентское измерение ОБСЕ

Парламентской ассамблее ОБСЕ принадлежит особое место в структуре основных институтов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Представляя выборные органы законодательной власти, она призвана обеспечить двустороннюю связь между гражданами государств–участников и самой Организацией.

Парламентской ассамблее принадлежит важная роль в утверждении основных ценностей, на которые опирается ОБСЕ, как и в достижении основных целей Организации. Она вносит и может вносить еще более значительный вклад во всех трех основных измерениях деятельности Организации — в том, что касается решения военно–политических вопросов безопасности в Европе, экономического и экологического измерения безопасности сотрудничества и не в последнюю очередь человеческого измерения ОБСЕ. Парла-

²³ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Стамбульская встреча на высшем уровне. 1999. Стамбульский документ 1999 года. Хартия европейской безопасности. Стамбул, 1999. С. 5. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>

²⁴ См., в частности: Zagorski A. Comparing human rights instruments of the OSCE, United Nations and Council of Europe // OSCE Focus. Creating a Security Community to the Benefit of Everyone. 11–12 October 2013, Villa Moynier, Geneva. Geneva: DCAF, 2014. P. 43–63

²⁵ Единство цели. Сделать ОБСЕ более эффективной. Итоговый доклад и рекомендации Группы видных деятелей по вопросам повышения эффективности ОБСЕ. 2005. С. 13. URL: <http://www.osce.org/ru/cio/15806?download=true>

²⁶ На пути к евроатлантическому и евразийскому сообществу безопасности. От видения к реальности. Перевод с англ.; сост. В. Целльнер, И. Буайе, Ф. Эверс, И. Факон, К. Гран, У. Кюн, Л. Кулеса, А. Загорский. Гамбург–Париж–Москва–Варшава, 2012. С. 30. URL: [http://ideas-network.com/fileadmin/user_ideas-network/documents/IDEAS%20Report%20October%202012%20\(rus\).pdf](http://ideas-network.com/fileadmin/user_ideas-network/documents/IDEAS%20Report%20October%202012%20(rus).pdf)

ментская ассамблея может во многом содействовать решению задач ОБСЕ на всех этапах конфликтного цикла.

Голос членов Парламентской ассамблеи ОБСЕ имеет большое значение при обсуждении вопросов реформы Организации на всех ее этапах, включая обсуждения, ведущиеся в рамках процесса «Хельсинки +40».

Совершенствование механизмов взаимодействия Парламентской ассамблеи с директивными и исполнительными структурами ОБСЕ, придание этому взаимодействию более систематического и системного характера является одним из важных направлений ведущихся сегодня обсуждений в ходе подготовки к сорокалетию хельсинкского Заключительного акта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Двадцать лет назад лидеры государств — участников ОБСЕ торжественно обещали, что Организация «будет форумом, где будет вестись обсуждение проблем, вызывающих озабоченность государств-участников, где будут прислушиваться к их интересам в области безопасности и где будут предприниматься действия по защите этих интересов»²⁷. Сегодня ОБСЕ дальше от достижения этой цели, чем двадцать лет назад.

Разумеется, крупные, средние и небольшие государства, входящие и не входящие в те или иные занимающиеся вопросами безопасности многосторонние европейские организации более узкого состава, по-разному видят роль и задачи ОБСЕ, связывают с Организацией разные ожидания в том, что касается обеспечения их интересов в области безопасности. Но их объединяет одно: если ОБСЕ по тем или иным причинам не в состоянии услышать их озабоченности, не говоря уже о том, чтобы предпринять действия по защите их законных интересов, соответствующие государства будут искать другие способы защиты своих законных интересов. Крупные государства, как правило, в таком случае предпочитают действовать в одностороннем порядке. Менее крупные — ищут защиты своих интересов в различных союзах, как экономических, так и военно-политических.

Будущее ОБСЕ зависит поэтому не только и не столько от урегулирования современного украинского кризиса. Оно зависит от способности Организации в результате направленных на ее укрепление реформ услышать проблемы, волнующие ее участников, как больших, так и небольших, и, главное, защитить их законные интересы. Если ОБСЕ в своих действиях и дальше будет зависеть сугубо от уровня договороспособности ее участников, то в условиях нынешнего раскола внутри Организации она не сможет выполнить это условие, и взоры ее участников, особенно участников, не являющихся членами каких-либо военно-политических союзов, все в большей степени будут обращаться к другим многосторонним европейским организациям, занимающимся вопросами безопасности, будь то НАТО или Европейский союз.

Возможны три выхода из этой ситуации, определяющей дальнейшую поступательную маргинализацию ОБСЕ в современной архитектуре европейской безопасности.

1. Радикально повысить договороспособность государств — участников ОБСЕ. Тогда Организация и дальше сможет действовать на основе консенсуса ее участников, не испытывая при этом существенного дискомфорта. Однако современное положение дел в Европе в целом и в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в частности не дает оснований рассчитывать на достижение этой цели в краткосрочной и даже среднесрочной перспективе.

²⁷ СБСЕ. Будапештский документ 1994 года. На пути к полному партнерству в новую эпоху. Декларация будапештской встречи на высшем уровне. С. 2. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39558?download=true>

2. Ослабить зависимость ОБСЕ от уровня договороспособности ее государств–участников за счет наделения ее исполнительных органов функциями независимых структур, способных предпринимать соответствующие оперативные действия в рамках четко очерченного мандата. Дискуссии в рамках ОБСЕ в последние пять лет также не позволяют рассчитывать на достижение консенсуса по данному вопросу в краткосрочной перспективе.

3. Сочетать расширение самостоятельности (независимости) исполнительных структур ОБСЕ в рамках их мандата (и бюджета) с повышением уровня договороспособности государств–участников. На первый взгляд такая постановка вопроса еще более утопична, чем два предыдущих варианта. Возможно, именно расширение самостоятельности исполнительных структур ОБСЕ подтолкнет государства — участники ОБСЕ к повышению уровня их договороспособности.

ПРИЛОЖЕНИЯ

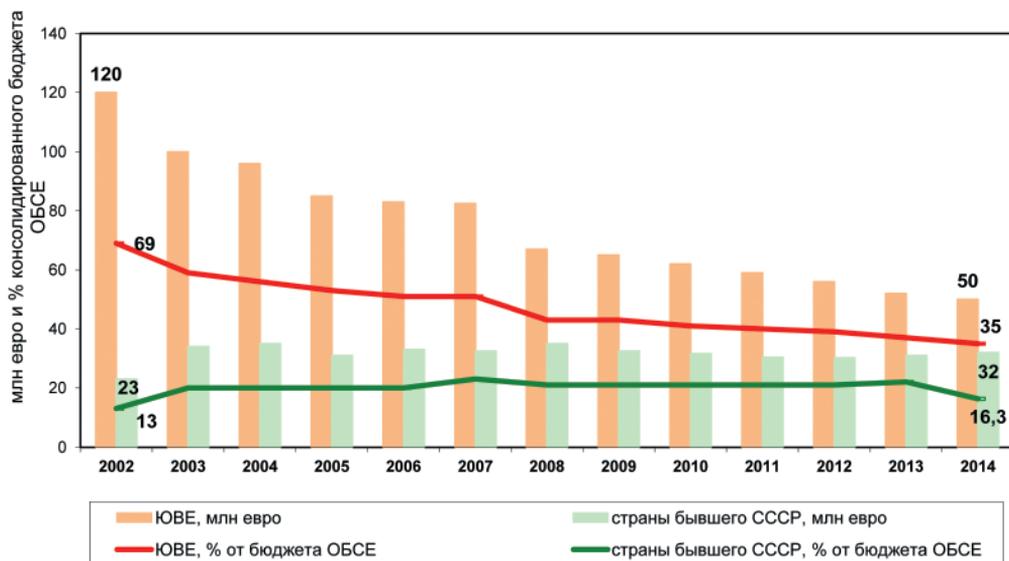


Рис. 1. Бюджет миссий ОБСЕ в странах Юго-Восточной Европы и бывшего СССР (2002–2014 гг., млн евро и % консолидированного бюджета Организации)

2014 г. — без учета бюджета Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине.

Источники: Year-end revised budgets. OSCE Audited Financial Statements 2002–2013. URL: <http://www.osce.org/secretariat/66129>; Approved 2014 unified budget, PC.DEC/1123, 22 May 2014. URL: <http://www.osce.org/pc/119162?download=true>

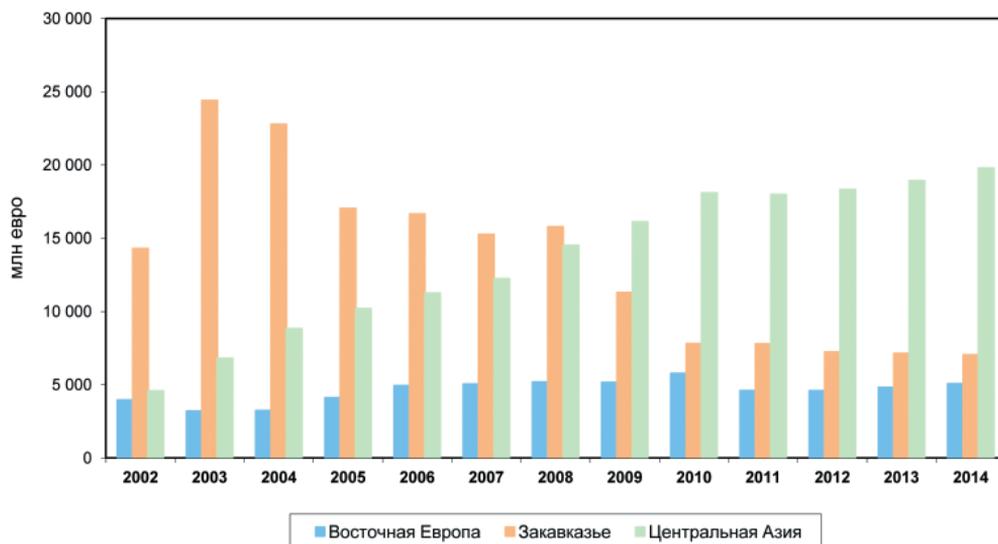


Рис. 2. Бюджет деятельности ОБСЕ в странах бывшего СССР (2002–2014 гг., млн евро)

2014 г. — без учета бюджета Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине.

Источники: Year-end revised budgets. OSCE Audited Financial Statements 2002–2013. URL: <http://www.osce.org/secretariat/66129>; Approved 2014 unified budget, PC.DEC/1123, 22 May 2014. URL: <http://www.osce.org/pc/119162?download=true>

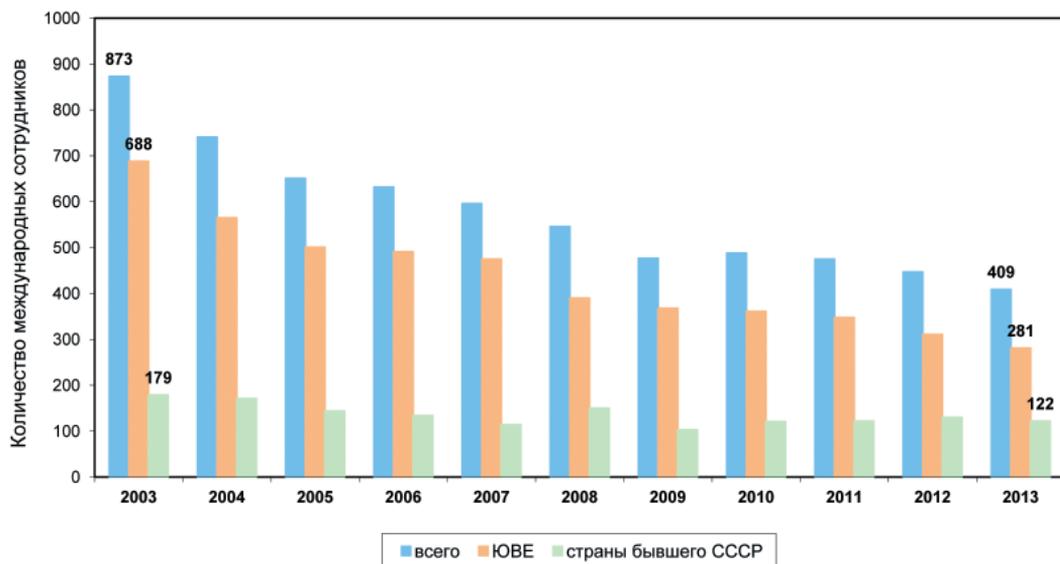


Рис. 3. Международный персонал в миссиях и присутствиях ОБСЕ (2003–2013 гг.)

2014 г. — без учета персонала Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине.

Источники: Ежегодные отчеты о деятельности ОБСЕ 2003–2013. URL: <http://www.osce.org/node/66000>

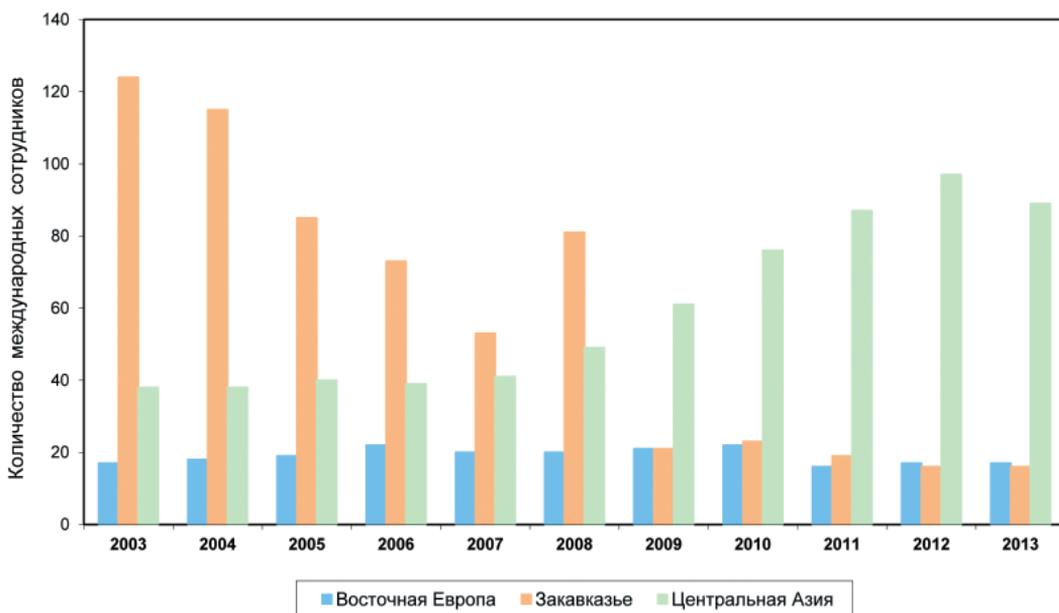


Рис. 4. Международный персонал в миссиях и присутствиях ОБСЕ в странах бывшего СССР (2003–2013 гг.)

2014 г. — без учета бюджета Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине.

Источники: Ежегодные отчеты о деятельности ОБСЕ 2003–2013. URL: <http://www.osce.org/node/66000>

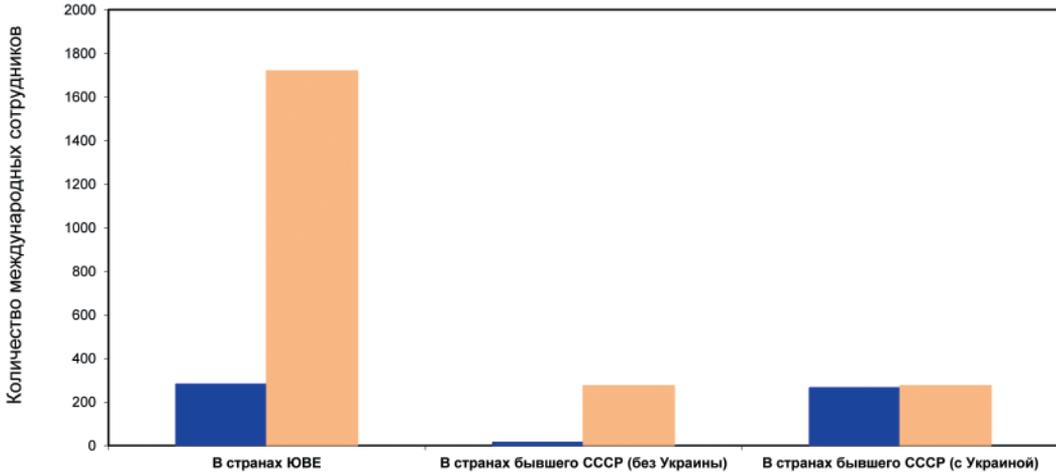


Рис. 5. Численность международного персонала в миссиях ОБСЕ и ЕС в ЮВЕ и странах бывшего СССР в 2014 году

Источники: Ежегодные отчеты о деятельности ОБСЕ 2003–2013. URL: <http://www.osce.org/node/66000>;
http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm.

ОБ АВТОРЕ

Загорский Андрей Владимирович, кандидат исторических наук, заведующий отделом разоружения и урегулирования конфликтов ИМЭМО РАН, профессор МГИМО (У) МИД России.

Ведущий специалист по вопросам европейской безопасности, отношений России с многосторонними европейскими организациями — ОБСЕ, НАТО и ЕС. Специализируется на вопросах внешней политики и политики безопасности России, международной и европейской безопасности, постсоветских исследований, контроля над вооружениями и международного сотрудничества в Арктике.

Участвовал в качестве эксперта в работе делегаций СССР на ряде встреч в рамках Соперничания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).

Автор многочисленных публикаций в России и за рубежом.

Российский совет по международным делам

УКРЕПЛЕНИЕ ОБСЕ

**Формирование единого пространства экономического
и гуманитарного сотрудничества, сообщества
неделимой безопасности от Атлантики до Тихого океана**

Издательство «Спецкнига»

Тел. +7 (495) 744–61–79

www.specialbook.net

Оформление — О.В. Устинкова

Источник фото на обложке: akg-images / RIA Nowosti

Формат 70×100 $\frac{1}{16}$. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 2,25. Тираж 500 экз.