

УДК 322

Игорь Щербак

О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБСЕ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТОВ НА ЕВРОПЕЙСКОМ КОНТИНЕНТЕ

***Аннотация.** В статье поднимается вопрос о важности повышения роли ОБСЕ в управлении кризисными ситуациями на европейском континенте на фоне эрозии стратегической стабильности в результате беспрецедентного ухудшения отношений между Западом и Россией. Особое внимание уделено проблеме обновления антикризисного потенциала ОБСЕ и поддержанию системного диалога по линии Запад – Россия, в том числе путем создания специальной консультативной платформы в рамках ОБСЕ для обсуждения чрезвычайных ситуаций. Автором предлагается принятие ряда мер доверия с целью восстановления диалога и нахождения путей урегулирования конфликтных ситуаций. В этом контексте важную роль играет возможное создание под эгидой ОБСЕ комплексных миротворческих миссий.*

***Ключевые слова:** Управление кризисными ситуациями, меры доверия, платформа для проведения чрезвычайных консультаций, комплексные миссии ОБСЕ, обновление антикризисного потенциала ОБСЕ.*

На фоне нарастающей нестабильности и непредсказуемости в отношениях между Западом и Россией (инцидент в Солсбери, несанкционированная СБ ООН военная акция Вашингтона против Сирии, усиление политического и санкционного давления на Россию, взаимные обвинения в развязывании информационных войн и кибератак) все более востребованной представляется роль ОБСЕ как важной платформы для ведения диалога между государствами-членами в целях преодоления конфронтационных противоречий и обеспечения стабильной и предсказуемой обстановки на континенте.

Как известно, за последние десятилетия ОБСЕ разработала целый комплекс мер доверия, регулирующий ключевые сферы межгосударственного сотрудничества – Хельсинский Заключительный акт 1957, Парижская Хартия для новой Европы 1990 года, Хельсинский документ 1993 г., Документ Стокгольмской Конференции по мерам доверия 1984 г., Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности 1994 г., Венский документ о мерах доверия и безопасности 2011 г., «Первоначальный перечень мер доверия в рамках ОБСЕ с целью снижения рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий» 2013 г. и т.д.. При этом в последнем документе содержалось важное положение об обмене информацией по мерам доверия по линии компетентных органов по всей триаде угроз в сфере международной информационной безопасности (военно-политического, криминального и террористического характера).¹

Однако парадоксальным выглядит тот факт, что когда в нынешней кризисной ситуации обострения отношений между Западом и Россией потребовалось задействовать меры до-

© Щербак Игорь Николаевич – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН. Адрес: РФ, 125009, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: inshcherbak@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220185>

¹ Официальный сайт МИД России, 03-12-2-13

верия и начать консультативный процесс по минимизации рисков для европейской безопасности, ОБСЕ оказалась не в состоянии задействовать накопленный годами антикризисный потенциал мер доверия.

Кризис доверия, охвативший ОБСЕ, привел к тому, что Организация не смогла согласовать на заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) 7 декабря 2017 г. крайне важный в контексте нынешней напряженной ситуации проект об укреплении стратегической стабильности и тем самым сохранить возможность для диалога по актуальным вызовам европейской безопасности. И это, несмотря на то, что на этом же заседании тройка сопредседателей (Германия, Австрия, Италия) выразили в совместном заявлении обеспокоенность тревожным развитием ситуации на пространстве ОБСЕ, которое углубляет недоверие, порождает конфликты и нестабильность в странах ОБСЕ.¹ Причиной такой ситуации стали разногласия в позициях Запада и России вокруг интерпретации хода выполнения Минских соглашений.

Западные страны возлагают ответственность за их невыполнение на российскую сторону, а Москва считает, что Киев саботирует соглашения.

Недавние события, связанные с инцидентом в Солсбери и последующим за этим беспрецедентным дипломатическим скандалом (масштабная высылка дипломатов с обеих сторон), а также введением необоснованных масштабных торгово-экономических санкций против России, показали, что даже драматическое ухудшение ситуации в Европе не привело к задействованию антикризисных механизмов ОБСЕ (Центр по предотвращению конфликтов, возможность созыва чрезвычайного заседания СМИД ОБСЕ и т.д.). Антикризисный потенциал ОБСЕ оказался практически парализованным в этой крайне напряженной обстановке без каких-либо перспектив на её урегулирование.

Более того, наметилась опасная тенденция целенаправленного использования ложных новостей и обвинений для раскручивания информационных войн с одной целью - консолидировать внутреннюю стабильность ценой нанесения ущерба международной и региональной безопасности.

Очевидно, что интересы сохранения стратегической стабильности в Европе делают актуальным вопрос о модернизации и адаптации антикризисных механизмов и структур к нынешним вызовам.

В условиях, когда наработанный ОБСЕ комплекс мер доверия практически не выполняет свою роль из-за глубоких разногласий по линии Россия - Запад, следовало бы в качестве промежуточного шага пойти на оперативное согласование нескольких мер, которые бы не только восстановили доверие, но и предотвратили бы выход нынешней ситуации из под контроля.

¹ Главы МИД ОБСЕ обсудили в Вене решение конфликтов в условиях кризиса доверия, ТАСС, Международная панорама, 8 декабря 2017

Как представляется, речь могла бы идти о принятии СМВД ОБСЕ специальной декларации о создании платформы под эгидой СМВД для проведения срочных консультаций в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, создающих угрозу европейской и международной безопасности, с целью нахождения оптимальных путей их урегулирования.

Ключевым элементом этой декларации было бы учреждение при председательстве ОБСЕ Рабочей группы для детальной проработки механизма созыва и функционирования консультационной платформы.

Применительно к нынешней ситуации конструктивной работе над декларацией способствовало бы незамедлительное достижение договоренности в рамках СМВД о принятии ряда дополнительных мер доверия, которые могли бы разрядить уже на данном этапе сложившуюся неблагоприятную обстановку:

– во-первых, ОБСЕ должна высказаться в пользу восстановления коммуникационных линий и реального официального диалога как в рамках Организации, так и между ЕС, США и Россией по ключевым вопросам стратегической безопасности и предотвращения кризисных ситуаций;

– во-вторых, развивать недавно созданный т.н. «структурированный диалог» – неформальная открытая платформа - для обсуждения вопросов в области укрепления доверия, снижения рисков и контроля над вооружениями;

– в-третьих, задействовать предусмотренный Венским Документом 2011года механизм консультаций в связи с необычной военной деятельностью и в отношении опасных инцидентов военного характера в целях снижения рисков военной конфронтации.

– в-четвертых, уделять особое внимание укреплению кибербезопасности на пространстве ОБСЕ и снижению потенциальных рисков военных конфликтов в результате неправомерного использования информационных и коммуникационных технологий, а также информационных войн.

Современная ситуация в Европе требует существенной модернизации антикризисных возможностей ОБСЕ, позволяющей Организации эффективно решать задачи управления кризисами и их последующего урегулирования.

С учетом того, что в рамках «нормандской четверки» и в ОБСЕ предметно обсуждаются различные варианты развертывания комплексной миссии ООН-ОБСЕ в поддержку минского процесса, было бы целесообразно взвесить возможности ОБСЕ в участии совместно с ООН в комплексной миротворческой миссии или проведении ее на самостоятельной основе. Еще Хельсинский документ (пп.20и 25) предусматривал возможность проведения ОБСЕ операций по поддержанию мира. В данном документе содержался свод принципов, регулирующих проведение таких операций:

- ОПМ ОБСЕ не предусматривает применение силы;
- Требуется консенсус всех прямых участников конфликта;
- Нейтральность таких операций;
- ОПМ не должны являться альтернативой поиску переговорных политических решений по урегулированию конфликтов.

Эрозия стратегической стабильности на европейском континенте во многом связана с практическим отсутствием системных механизмов по предотвращению и урегулированию конфликтов. Известно, что элементы таких механизмов имеются в распоряжении ЕС и ОБСЕ. Но они практически не были задействованы в кризисных ситуациях в Европе (конфликт на востоке Украины и грузино-югоосетинский конфликт 2008 г.). В основном этот процесс идет либо через прямые контакты между европейскими лидерами (переговоры по «горячим линиям»), либо многосторонние форматы («нормандская четвёрка») или двусторонние инициативы («Медведев – Саркози»). На данном этапе можно говорить о том, что кризисное управление на европейском континенте осуществляется в ручном режиме и поэтому во многом находится под влиянием субъективных факторов – национальные и блокочные приоритеты, разная интерпретация в оценках геополитических рисков, внутривосточные соображения и т. д.. Негативные последствия перемещения акцентов в кризисном управлении на самый верхний уровень политической иерархии без участия существующих антикризисных механизмов ОБСЕ очевидны – это меньший объем информации для принятия оптимальных решений, потеря оперативности в реакции на кризисную ситуацию и контроля над ее сдерживанием. Важно также учитывать, что ОБСЕ будет в перспективе иметь дело с множеством кризисных ситуаций, связанных в том числе с изменением геополитического и геоэкономического баланса, масштабными стихийными бедствиями, экологическими катастрофами, проблемами кибербезопасности, терроризмом, гибридными формами применения силы, масштабной миграцией, информационными войнами и т.д. В этом плане ручное управление кризисными ситуациями становится все более неадекватным ответом на новые вызовы. Задействование антикризисных механизмов ОБСЕ и ЕС (в том числе с опорой на технологии блокчейна) в сочетании с инициативами европейских лидеров могли бы исправить ситуацию в сфере антикризисного управления.

В этом контексте назрел вопрос о проработке в ОБСЕ возможных моделей сложных миротворческих миссий в кризисных регионах, которые в качестве своих основных элементов имели бы полицейский и военный компоненты. По сути дела речь идет о применении сложившихся в практике ООН вариантов комплексных ОПМ в практике ОБСЕ. Однако переход к такой модели осложняется спецификой обстановки на европейском континенте и отсутствием реального опыта ОБСЕ в проведении подобных операций.

Реализация этой концепции потребует кардинальных структурных и процедурных изменений в работе секретариата ОБСЕ. Необходимо создать систему управления и менеджмента по интегрированному обеспечению формирования и оперативной деятельности комплексных миссий. Требуется масштабная перестройка ресурсного обеспечения ОПМ (набор гражданского и военного персонала, создание мобильных материальных ресурсов, оборудования и техники и обеспечение их хранения).

Потребуется также принятие двусторонних меморандумов с государствами – членами ОБСЕ о предоставлении в распоряжение ОБСЕ сил и средств отдельных государств, разработка юридически обязывающего статуса таких ОПМ и правил процедур задействования военного и полицейского компонентов. В фокусе внимания также должно быть обеспечение интегрированного планирования и финансирования таких ОПМ на основе распределения

шкалы расходов между государствами- участниками ОБСЕ. Параллельно следует повысить роль Председателя ОБСЕ, Генерального секретаря, Центра по предотвращению конфликтов (ЦПК), а также системы REACT (Rapid Expert Assistance) и переформатировать деятельность Ситуационного и информационного центра ОБСЕ. В практической деятельности по осуществлению ОМП ОБСЕ целесообразно ориентироваться на сотрудничество с ООН и ЕС, в том числе в плане заимствования определенных ресурсов для проведения операций.

Дискуссия о комплексных миссиях ОБСЕ существенно активизировалась в последнее время, особенно применительно к ситуации в восточной Украине. В частности, в 2017-2018 гг. прошло несколько раундов переговоров между специальными представителями России и США (Волкер – Сурков) по возможным модальностям комплексной ОПМ ОБСЕ - ООН в Донбассе. Однако принципиальные разногласия относительно концепции ОПМ пока остаются нерешенными. США и их союзники, а также Украина выступают за размещение миротворческой миссии ООН в Донбассе, включая неконтролируемый участок российско-украинской границы. Россия готова наделить миссию ООН только мандатом на охрану гражданских наблюдателей ОБСЕ, согласно маршрутам их передвижения в Донбассе.¹

С учетом сложностей переговорного процесса пока нет ясности – будет ли это совмещенная миссия ООН - ОБСЕ или мониторинговая миссия ОБСЕ продолжит свою работу в Донбассе в ее нынешнем формате.

Вместе с тем в качестве запасного варианта можно было бы вернуться к идее использования в Донбассе т. н. усиленной наблюдательной миссии ОБСЕ. Такая модель присутствия ОБСЕ использовалась в Грузии в 2008 г. (она состояла из 100 военных невооруженных наблюдателей). Однако реальная возможность в отношении развертывания тех или иных вариантов миротворческих миссий в Донбассе появиться только при условии достижения в «нормандской четверки» и ОБСЕ консенсусных решений по выполнению минских соглашений и участия миротворческих миссий в поддержку политического урегулирования на востоке Украины.

Выводы

Возникшее в последнее время обострение напряженности на европейском континенте под влиянием серьезного кризиса доверия между Западом и Россией, масштабного использования Западом информационных войн и санкционного давления на Россию привело к расшатыванию стратегической стабильности со всеми вытекающими негативными последствиями для европейской безопасности.

В этих условиях важное значение приобретает вопрос о модернизации антикризисного потенциала ОБСЕ и его адаптации к современным реалиям и вызовам.

Оптимальным было бы придание антикризисному инструментарию ОБСЕ системного характера и создание под эгидой СМВД ОБСЕ консультативной платформы для оперативно реагирования на чрезвычайные ситуации и принятия мер по их урегулированию. Интере-

¹ Волкер и Сурков проведут переговоры с козырями в рукаве, Независимая Газета, 26-01-2018

Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2018, №2

сам стабильности, предотвращения кризисных ситуаций послужило бы наделение ОБСЕ потенциалом комплексных миротворческих миссий по поддержанию мира.

Принятие этого подхода и его реализация могли бы существенно разрядить нынешнюю напряженную обстановку на европейском континенте.

Список литературы/References

Европейский Союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность. Под ред. Ал. А. Громько и М. Г. Носова. М., изд-во «Весь Мир», 2015. ISBN9787-5-98163-065-1 (ИЕ РАН); 978-5-7777-0597-6 («Весь Мир»).

Flynn Gregory and Farell Henry, Piecing Together the Democratic Peace: The OSCE, Norms and the Construction of Security in Post- Cold War Europe//International Organizations. Vol. 53 N3 Summer 1999;

Zeliner Wolfgang. Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and its Future Role: Competences, Capabilities and Missions . Centre for OSCE Research, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. 2005;

OSCE . Charter for European Security. Istanbul Summit ,November 1999;

Casey Bars, Conflict Early Warning for Who?, The Journal of Humanitarian Assistance, February 2006.

Towards strengthening of the OSCE effectiveness in answering International and European Security challenges

Author. Shcherbak I. PhD (History), Leading Research Fellow, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3 Mokhovaya str., 125009, Russian Federation. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com

Abstract. The author is accentuating the importance of improving effectiveness of the OSCE' crisis management in the conditions of erosion of strategic stability on the European continent in the result of unprecedented worsening of relations between Russia and the West. Special attention is devoted to the modernization of the OSCE's crises management potential and maintaining dialogue between the West and Russia, including by creation of consultative platform in the framework of the OSCE to discuss emergencies. The author proposed adoption of several confidence- building measures aimed at restoration of dialogue and finding the way to settle the crises situations. In this context important role could be given to establishing complex peacekeeping missions under the auspices of the OSCE.

Key words: crises management, confidence- building measures, platform for discussion of emergencies, complex peace building missions, modernization of the OSCE's crises management potential.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220185>