

УДК 332

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620205258>

Игорь ЩЕРБАК

ОБСЕ: ВРЕМЯ РЕФОРМ

Аннотация. В статье исследуется вопрос о реформировании ОБСЕ в контексте недавнего выступления министра иностранных дел России по этой теме. Проведён анализ предыдущих инициатив и предложений по преобразованию Организации, а также отсутствия консенсуса по основным направлениям реформ. Особое внимание уделено перспективным направлениям её возможного реформирования в сфере предотвращения и урегулирования кризисных ситуаций на пространстве ОБСЕ, консультациям в чрезвычайных ситуациях, миротворческим миссиям, посредничеству, постконфликтному восстановлению, использованию новейших технологий в деятельности ОБСЕ.

Ключевые слова: реформы ОБСЕ, миротворческие миссии, предотвращение и урегулирование конфликтов, посредничество, постконфликтное восстановление, новейшие информационные технологии в операциях ОБСЕ.

3 декабря 2020 г. глава МИД РФ С. Лавров в ходе своего выступления на заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Тиране (Албания) вновь поднял вопрос о реформировании ОБСЕ, целью которого должно стать возрождение роли Организации в качестве опорной общеевропейской структуры для обсуждения и принятия коллективных решений в области безопасности. Министром были обозначены принципиальные направления реформирования ОБСЕ:

- продолжить поиски точек соприкосновения в формате «структурированного диалога» в рамках ОБСЕ в условиях сохраняющейся напряжённости по линии Россия – НАТО;
- наращивать роль Организации в борьбе с терроризмом, в противодействии незаконному обороту наркотиков, коррупции и в обеспечении кибербезопасности;
- последовательно реализовывать достигнутые договорённости по разрешению кризисных ситуаций на пространстве ОБСЕ;
- повысить прозрачность и эффективность работы Секретариата, институтов и полевых присутствий, усовершенствовать методологии наблюдения за выборами;
- оптимизировать программы мероприятий, обеспечить балансировку трёх «корзин» ОБСЕ, обновить повестку дня и сфокусироваться на объединяющих моментах с целью найти компромиссы через открытый и равноправный диалог;
- в рамках «второй корзины» уделять больше внимания вопросам экономической взаимосвязанности и сопряжения интеграционных процессов;
- обеспечить непредвзятый подход к правозащитному измерению¹.

© **Щербак Игорь Николаевич** – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН; ведущий научный сотрудник ИМИ МГИМО МИД РФ; в 1999–2002 гг. зам. Главы миссий ОБСЕ в Хорватии и Сербии. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com.

Статья поступила в редакцию: 23.12.2020.

¹ Выступление Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова на заседании Совета министров иностранных дел

Выступление С.В. Лаврова о необходимости реформирования ОБСЕ, как представляется, было продиктовано тем, что в последнее время нарастают тенденции ослабления влияния Организации на происходящие процессы на европейском пространстве, которые усугубились начавшимся институциональным кризисом в ней самой из-за разногласий вокруг назначений на руководящие должности ключевых институтов Организации¹.

Основные инициативы и предложения по реформированию ОБСЕ

Инициативы по реформированию ОБСЕ и её адаптации к современным международным отношениям за последние десятилетия уже выдвигались. Среди них необходимо выделить Обращение министров иностранных дел стран СНГ к государствам – членам ОБСЕ от 15 сентября 2004 г.; доклад Группы видных деятелей «Единство цели: сделать ОБСЕ более эффективной» от 27 июля 2005 г. (доклад PCORW 1640); Обращение министров иностранных дел Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана к СМВД ОБСЕ в Брюсселе от 22 ноября 2006 г. (ОБСЕ РС. DEL/1126/06); доклад и рекомендации Группы видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту (3 декабря 2015 г.)².

Содержащиеся в этих документах конкретные рекомендации и идеи по реформированию ОБСЕ в принципе во многом совпадают и дополняют друг друга и в общем плане сводятся к следующим положениям:

– решить проблему правоспособности ОБСЕ, преобразовав её в полноценную международную организацию со своим статутом и уставом, наделив её соответствующими привилегиями и иммунитетами;

– усилить политическую роль Генерального секретаря ОБСЕ и оптимизировать Секретариат и его ключевые подразделения, чтобы увеличить реальную отдачу от деятельности Организации на принципиальных направлениях; разработать новые Правила процедуры ОБСЕ;

– повысить эффективность участия Организации в предотвращении и урегулировании региональных конфликтов на пространстве ОБСЕ;

– совершенствовать потенциал ОБСЕ в военно-политической области, продолжить работу по адаптации к современным условиям Венского документа по мерам доверия и безопасности;

– усилить борьбу с международным терроризмом и организованной преступностью на основе «Стратегии ОБСЕ по противодействию угрозам стабильности и безопасности в XXI веке»;

– развивать экономическое и экологическое измерение ОБСЕ;

– внедрить единые критерии оценки избирательных процессов на пространстве ОБСЕ со стороны БДИПЧ;

– усилить возможности и потенциал планирования полевых операций ОБСЕ, включив в состав Центра ОБСЕ по предотвращению конфликтов военных специалистов.

Все эти рекомендации уже на протяжении многих лет являются предметом дискуссии в кругах ОБСЕ по вопросам реформирования Организации. Однако по многим из них пока не складывается консенсус среди государств-участников. Основная причина в том, что их при-

ОБСЕ в Тиране. МИД РФ. 03.12.2020. URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/4465649 (дата обращения 14.12.2020).

¹ После продолжительных консультаций только к 3 декабря 2020 г. удалось согласовать новые назначения: Генеральный секретарь ОБСЕ – Х. Шмидт; директор БДИПЧ ОБСЕ – М. Мекаччи; представитель ОБСЕ по вопросам свободы слова СМД – Т. Рибейро; верховный комиссар ОБСЕ по вопросам национальных меньшинств – К. Абдрахманов.

² Фисенко В.Н. Необходимость реформирования ОБСЕ // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права. Вып. 1. Минск, 2009. С. 151-172.

нятие и реализация практически невозможны в краткосрочной и среднесрочной перспективе из-за существующей геополитической напряжённости в отношениях между Россией и Западом. Не совпадают и концептуальные подходы России и большинства западных стран к роли и месту ОБСЕ в общеевропейской архитектуре безопасности. Достижению консенсуса, по мнению некоторых, мешает расширение ЕС и НАТО, последствием которого стало значительное уменьшение числа государств – членов ОБСЕ, не состоящих в НАТО и Евросоюзе¹. Очевидно, что перспектива достижения взаимоприемлемых договорённостей по конкретным параметрам реформ тесно связана с нормализацией отношений Запада с Россией.

Модернизация антикризисных механизмов ОБСЕ – приоритет реформ

С учётом современных вызовов европейской безопасности и необходимости системно и оперативно реагировать на различного рода кризисные ситуации, отличающиеся высокой динамикой развития и непредсказуемостью геополитических последствий, важнейшим направлением реформирования ОБСЕ должны стать дальнейшая модернизация и адаптация её антикризисных механизмов к оперативному реагированию на эти вызовы и, прежде всего, в контексте раннего обнаружения и предупреждения конфликтов на пространстве ОБСЕ.

Нарастающие проблемы с эффективностью антикризисных механизмов ОБСЕ продемонстрировал недавний вооружённый конфликт между Арменией и Азербайджаном вокруг Нагорного Карабаха. Организация оказалась не в состоянии оперативно выступить в качестве международного посредника по урегулированию этой кризисной ситуации через механизм Минской группы ОБСЕ и направить в зону конфликта миротворческую миссию. Вооружённое противостояние удалось остановить при содействии России, которая по согласованию с противоборствующими сторонами направила в регион миротворческую миссию для разведения вооружённых сил, контроля за соблюдением соглашения о прекращении огня, обеспечением безопасности гражданского населения и возвращением беженцев.

Эффективность операционной деятельности ОБСЕ, по мнению некоторых экспертов, подрывается рядом факторов. Во многом это объясняется различием подходов государств-членов к приоритетам и перспективам европейской безопасности, ограниченными ресурсами, сдержанным отношением целого ряда государств к самой Организации. Принятие решений в случае кризисных ситуаций на основе консенсуса создаёт дополнительные трудности как в плане процедуры, так и значительного срока согласования позиций. К этим проблемным моментам следует добавить отсутствие эффективных механизмов принятия санкций при нарушении основных принципов Организации. Нет и отлаженной системы сбора и оценки информации о потенциальных очагах кризисных ситуаций, раннего предупреждения конфликтов и своевременного реагирования на них².

Прогнозирование кризисных ситуаций в ОБСЕ и её Центре по предотвращению конфликтов (ЦПК) в последнее время ещё более осложнилось из-за обострения геополитической напряжённости и разрушения глобальной структуры соглашений в области контроля над вооружениями (последний пример – выход США из Договора по «открытому небу»). ЦПК в нынешней обстановке не в состоянии эффективно решать возложенные на него задачи.

В сложившихся условиях приоритетным направлением реформирования могло бы стать совершенствование механизма консультаций в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций, создающих угрозу европейской безопасности (вооружённые конфликты, стихийные бед-

¹ Ghebali V.-Y. The OSCE between Crisis and Reform: Towards a new Lease on Life. Geneva, 2005. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/PP10_osce_crisis_reform.pdf (дата обращения 18.12.2020).

² Debuysere L., Blockmans S. Crisis Responders: Comparing Policy Approaches of the EU, the UN, NATO and OSCE with Experiences in the Field // European Foreign Affairs Review. 2019. Vol. 24, №3. P. 243-264.

ствия, масштабные акции терроризма, пандемии и т.д.) и требующих принятия срочных коллективных мер оперативного реагирования. Как представляется, одним из вариантов могло бы стать создание постоянно действующей платформы для проведения таких консультаций и принятия оперативных решений под эгидой СМВД или Форума ОБСЕ по безопасности и сотрудничеству/Центра ОБСЕ по предотвращению конфликтов. Для эффективной работы платформы необходимо будет согласовать процедуры чрезвычайных консультаций и стандартные модели оперативного реагирования Организации (направление специальных представителей действующего Председателя/Генерального секретаря ОБСЕ, а также развёртывание разнообразных миссий: посреднической, наблюдательной или мониторинговой, комплексной миротворческой операции ОБСЕ с военными компонентами или совместной с ООН/ЕС/ОДКБ миротворческой миссии, согласие на инициативное развёртывание миротворческого контингента одной из стран – членов ОБСЕ в зоне конфликта с одобрения противоборствующих сторон – как в случае с миротворческой операцией России в Нагорно-Карабахском конфликте). Чрезвычайный характер консультаций предполагает, что их продолжительность и время для принятия решений должны быть ограничены – до 48-72 часов. Сами консультации могут инициироваться в срочном порядке Генеральным секретарём ОБСЕ по поручению действующего Председательства Организации. Такой подход отвечает требованиям повышения политической роли Генерального секретаря ОБСЕ прежде всего в ключевой сфере предотвращения и урегулирования кризисных ситуаций на пространстве ОБСЕ.

Разумеется, эффективность чрезвычайных консультаций во многом зависит от уровня доверия между государствами – членами ОБСЕ и их готовности предоставлять в распоряжение Секретариата Организации/ЦПК, а также Председательства разведывательную информацию о кризисной ситуации в том или ином регионе ОБСЕ, а также прогнозы её эволюции и рекомендации по возможному урегулированию.

Этому могло бы содействовать расширение каналов обмена взаимной информацией между ОБСЕ, НАТО, ООН и Россией, восстановление коммуникационных линий между военными структурами России и НАТО, а также задействование предусмотренного Венским Документом 2011 г. механизма консультаций в связи с необычной военной деятельностью в отношении опасных вооружённых инцидентов для снижения рисков острой конфронтации. Продолжение «структурированного диалога» в рамках ОБСЕ для обсуждения вопросов укрепления доверия, снижения рисков и контроля над вооружениями также может создать дополнительный уровень доверия, расширяя возможности ОБСЕ в области раннего предупреждения кризисных ситуаций и прогнозирования их эволюции.

Интересам повышения эффективности «полевых миссий» ОБСЕ в условиях высокой динамики и остроты кризисных ситуаций в зонах вооружённых конфликтов отвечало бы более активное использование Организацией т.н. комплексных миссий, включающих компоненты гражданских полицейских сил и вооружённых подразделений.

Реализация такого подхода потребует кардинальных структурных и процедурных изменений в работе Секретариата ОБСЕ, а также в системе управления по обеспечению формирования и оперативной деятельности комплексных миссий. Актуальной станет масштабная перестройка ресурсного обеспечения ОПМ (набор гражданского и военного персонала, создание мобильных материальных ресурсов, оборудования и техники и обеспечение их хранения).

Потребуется также принять двусторонние меморандумы с членами ОБСЕ о предоставлении в её распоряжение сил и средств отдельных государств, разработать юридически обязывающий статус таких ОПМ и процедур задействования военного и полицейского компонентов. В фокусе внимания также должно быть обеспечение планирования и финансирования

ния ОПМ, переходя на двухгодичный бюджетный цикл. Параллельно следует повысить роль Председателя ОБСЕ, Генерального секретаря, Центра по предотвращению конфликтов, ЦПК, а также системы *REACT (Rapid Expert Assistance)* и модернизировать функционал Ситуационного и информационного центра ОБСЕ. В практической деятельности по осуществлению ОПМ ОБСЕ целесообразно ориентироваться на сотрудничество с ООН и ЕС, в том числе в плане заимствования определённых ресурсов для проведения операций¹.

Достижения технической революции для целей миротворчества ОБСЕ

Важным направлением реформирования ОБСЕ в интересах повышения эффективности «полевых» и посреднических операций должен стать переход к полномасштабному внедрению новейших информационно-коммуникационных технологий, в том числе технологий блокчейна в практику миссий ОБСЕ, и формированию новой модели «умных миротворческих миссий» (*Smart Peacekeeping*). Одним из вариантов адаптации ОБСЕ к реалиям технологической революции было бы создание в её Секретариате подразделения по технической поддержке миссий Организации и разработка концепции партнёрства в сфере современных технологий для целей миротворчества. Такое партнёрство не только позволило бы получать новейшие технологии от членов Организации, но и создало бы платформу для сотрудничества ОБСЕ с заинтересованными государствами (путём формирования реестра потенциальных поставщиков технологий и оборудования), региональными организациями и общественными кругами. В практическом плане речь идёт об использовании новейших технологий (различного рода сенсоры, зонды, мониторы, беспилотные летательные аппараты, роботы, искусственный интеллект, современные средства защиты, коммуникационное оборудование, «интернет вещей», инфракрасные маркеры, в т.ч. для прозрачности выборных кампаний, средства коммуникаций, блокчейн и т.д.) для обеспечения персонала миссий устойчивой и безопасной связью, охраны мест их дислокации и персонала, защиты гражданского населения, мониторинга обстановки в зонах конфликта и намерений противостоящих сторон, контроля за масштабными перемещениями населения и вооружённых групп, наблюдения за реализацией соглашений о прекращении огня, разминирования, обеспечения безопасности доставки гуманитарной помощи².

Пути интенсификации посредничества в кризисном управлении

Создание платформы для проведения чрезвычайных консультаций может значительно активизировать и повысить эффективность ОБСЕ и её институтов в сфере международного посредничества. Организация осуществляет эту деятельность на основе Решения СМВД ОБСЕ №3/11 (6-7 декабря 2011 г.) об элементах конфликтного цикла, связанных с повышением потенциала ОБСЕ по раннему предупреждению, содействием диалогу, поддержкой посредничества и постконфликтным восстановлением. Ключевую роль в задействовании этих функций ОБСЕ играет Действующий председатель (ДП). Он назначает личных или специальных представителей и послов для практического осуществления посреднических функций, а также имеет право давать конкретные поручения Генеральному секретарю ОБСЕ или Директору Центра по предотвращению конфликтов (ЦПК), чтобы содействовать диалогу.

Однако практический опыт посредничества в сложных кризисных ситуациях (Украина, конфликт на Южном Кавказе вокруг Нагорного Карабаха) показывает, что эффективное при-

¹ Lehne S. Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis. Carnegie Europe, Carnegie Endowment for International Peace, 2015. URL: https://carnegieendowment.org/files/CP_249_Lehne_OSCE.pdf (дата обращения 20.12.2020).

² Dorn A.W. Smart Peacekeeping: Toward Tech – Enabled UN Operations. International Peace Institute, 2016. URL: ipinst.org/wp-content/uploads/2016/07/IPI-Rpt-Smart-PeacekeepingFinal.pdf (дата обращения 20.12.2020).

менение Организацией этого важного инструмента сдерживается рядом факторов. Прежде всего, речь идёт о длительных сроках согласования мандатов и состава посреднических миссий, об адекватном учёте интересов государств – членов ОБСЕ и принимающих сторон. В результате, например, в случае с Нагорно-Карабахским конфликтом Минская группа ОБСЕ оказалась не в состоянии оперативно приступить к посредничеству, и эта роль перешла к России и её миротворческим силам в регионе, которые взяли на себя и функции поддержания диалога с местными национальными общинами в интересах оказания гуманитарной помощи, защиты гражданского населения, разминирования и т.д.

Как представляется, использование платформы чрезвычайных консультаций могло бы повысить эффективность инструментов посредничества ОБСЕ за счёт сокращения сроков согласования мандатов и состава соответствующих миссий. С её помощью можно было бы быстрее корректировать их мандаты в соответствии с потребностями принимающих сторон (в настоящее время на повторное их согласование уходит значительное время). Повышение оперативности развёртывания подобных миссий ОБСЕ и её «полевых операций» невозможно без адекватного и срочного выделения необходимых людских и финансовых ресурсов. Оптимальным в этом плане было бы создание специального резервного фонда по предотвращению конфликтов и управлению кризисами (в настоящее время эта задача решается путём использования ограниченных средств фонда чрезвычайных расходов ОБСЕ, что осложняет финансирование «полевой» деятельности Организации).

Проблема постконфликтного восстановления и «вторая корзина»

Дальнейшее повышение эффективности миротворческой деятельности тесно связано со способностью ОБСЕ интегрировать задачи кризисного регулирования и постконфликтного восстановления, устойчивого социально-экономического развития кризисных стран как гарантии прекращения конфликтного цикла. Как представляется, одной из целей реформирования должно стать наделение Организации необходимыми финансовыми и людскими ресурсами, позволяющими активно участвовать в масштабных проектах по постконфликтному восстановлению в пострадавших странах. Это потребует создания специального резервного фонда и структур в Секретариате, занимающихся оказанием технической и экономической помощи, а также предоставлением гуманитарного содействия. Такой подход, дающий ОБСЕ возможность на равных с другими международными структурами (ООН, ЕС) участвовать в постконфликтном восстановлении, значительно укрепит её влияние и имидж, будет содействовать сбалансированному развитию «трёх корзин» ОБСЕ и, прежде всего, субстантивному наполнению «второй корзины» (вопросы экономического развития).

* * *

Новые вызовы в условиях роста геополитической напряжённости на фоне глобальной технической революции и деградации системы соглашений в области контроля над вооружениями придают дополнительную актуальность вопросу о роли и месте ОБСЕ в архитектуре европейской безопасности. Усиление роли Организации и повышение её эффективности невозможно без глубинных реформ и преобразования в полноценную международную организацию. Приоритетными направлениями реформирования должна стать модернизация её деятельности в таких важных областях как предупреждение и урегулирование кризисных ситуаций на пространстве ОБСЕ с использованием новейших технологий, противодействие терроризму, международное посредничество, постконфликтное восстановление, содействие интеграционным процессам по линии ОБСЕ – ЕАЭС – ЕС. В этой связи представляется актуальной разработка новой стратегии развития ОБСЕ на период до 2030 г., которая бы определила

конкретные и согласованные направления преобразования Организации.

Список литературы

Европа между трёх океанов / под ред. Ал.А. Громыко, В.П. Федорова. М.: ИЕ РАН, СПб: Нестор-История, 2019.

Фисенко В.Н. Необходимость реформирования ОБСЕ // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права. Вып. 1. Минск, 2009. С. 151-172.

Щербак И.Н. Роль ООН, ЕС и ОБСЕ в кризисном урегулировании. М.: ИЕ РАН, 2019.

References

Debuysere, L., Blockmans, S. (2019). Crisis Responders: Comparing Policy Approaches of the EU, the UN, NATO and OSCE with Experiences in the Field. *European Foreign Affairs Review*. Vol. 24, №3. P. 243-264.

Dorn, A.W. (2016). Smart Peacekeeping: Toward Tech- Enabled UN Operations. Available at: ipinst.org/wp-content/uploads/2016/07/IPI-Rpt-Smart-PeacekeepingFinal.pdf (assessed 20.12.2020).

Fisenko, V.N. (2009). Neobhodimost' reformirovaniya OBSE [The Necessity for Reforming the OSCE]. *Aktual'nye problemy mezhdunarodnogo publichnogo i mezhdunarodnogo chastnogo prava* [Actual problems of international public and international private law]. Vol. 1. Minsk. P. 151-172. (In Russian).

Ghebali, V.-Y. (2005). The OSCE between Crisis and Reform: Towards a new Lease on Life. Geneva. Available at: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/PP10_osce_crisis_reform.pdf (assessed 18.12. 2020).

Gromyko, Al.A., Fedorov, V.P. (eds.) (2019). *Evropa mezhdru treh okeanov* [Europe between three oceans]. Moscow: IE RAS, SPb: Nestor-Istoria. (In Russian).

Lehne, S. (2015). Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis. Carnegie Europe, Carnegie Endowment for International Peace. Available at: https://carnegieendowment.org/files/CP_249_Lehne_OSCE.pdf (assessed 20.12.2020).

Shcherbak, I.N. (2019). Role OON, ES, OBSE v krisisnom uregulirovanii [The role of the UN, EU and OSCE in crisis regulation]. Moscow: IE RAS. (In Russian).

OSCE: Time of Reforms

Author. Igor Shcherbak, Candidate of Science (History), Leading Research Fellow, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Leading Research Fellow, IMI MGIMO. **Address:** 11-3 Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com.

Abstract. The article is devoted to the question of reforms in the OSCE in the context of recent statement of the RF Foreign Minister on this problem. The previous initiatives as well as proposals on the subject and basic reasons for lack of consensus on the reforms in the OSCE have been described in the paper. The author pays special attention to the perspective directions of the reforming process in the sphere of crisis prevention and regulation on the basis of the new technological achievements, peacekeeping missions, peacebuilding and post conflict reconstruction, mediation. The article contains certain recommendations on this topic. The author proposes to elaborate a new strategy of development of the OSCE till 2030 which will define concrete options for the OSCE future reforms.

Key words: OSCE reforms, crisis prevention and regulation, mediation, peacekeeping, post conflict reconstruction, new communication technologies in OSCE operations.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620205258>