

И. Н. ЩЕРБАК

Вызовы европейской стабильности и роль антикризисного потенциала ОБСЕ в управлении кризисными ситуациями

Игорь Николаевич Щербак, канд. ист. наук,
вед. науч. сотр. Института международных
исследований МГИМО МИД России;
вед. науч. сотр. Института Европы РАН;
Чрезвычайный и Полномочный Посол.
E-mail: inshcherbak@gmail.com

Аннотация. В статье акцентирована важность повышения эффективности кризисных механизмов ОБСЕ в условиях эрозии стратегической стабильности на европейском континенте в результате беспрецедентного ухудшения отношений между Россией и Западом. Особое внимание уделяется модернизации антикризисного потенциала ОБСЕ и поддержанию диалога между Западом и Россией, включая создание консультативной платформы в рамках ОБСЕ для обсуждения чрезвычайных ситуаций. Автор предлагает принять ряд мер доверия в целях восстановления диалога и нахождения путей урегулирования кризисных ситуаций. В таком контексте важная роль может быть отведена комплексным миссиям по поддержанию мира, которые целесообразно создать под эгидой ОБСЕ.

Ключевые слова: Управление кризисными ситуациями, меры доверия, платформа для обсуждения чрезвычайных ситуаций, комплексные миссии по поддержанию мира, модернизация антикризисного потенциала ОБСЕ.

На фоне нарастающей нестабильности и непредсказуемости в отношениях между Западом и Россией все более востребованной представляется роль ОБСЕ как важной платформы ведения диалога между государствами-членами в целях преодоления конфронтационных противоречий и обеспечения стабильной и предсказуемой обстановки на континенте. Особенно это важно в условиях, когда внешняя политика и антикризисные стратегии становятся объектами поведенческого подхода узкого круга лиц, принимающих ответственные политические решения, связанные с применением оружия, прежде всего ядерного. Достаточно в этом контексте сослаться на заявление президента США Д. Трампа о намерении США выйти из Договора РСМД и тем самым открыть шлюзы для новой гонки ядерных вооружений с самыми непредсказуемыми последствиями для европейской безопасности. По оценкам многих экспертов, разрушение этого Договора без разработки более продвинутого многостороннего соглашения по ограничению и ликвидации этого вида ядерных вооружений (с возможным включением в него наряду с РФ и США Китая, а также других стран, обладающих значительным потенциалом РСМД) серьёзно усложнит задачу эффективного контроля за ядерными потенциалами ведущих ядерных государств и резко усилит опасность возникновения ядерного конфликта в силу ошибки, просчета или случайного стечения непредвиденных обстоятельств.

За последние десятилетия ОБСЕ разработала целый комплекс мер доверия, регулирующий ключевые сферы межгосударственного сотрудничества: Хельсинкский акт 1975 г., Парижская Хартия для новой Европы 1990 г., Хельсинкский 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. В последнем документе содержалось важное положение об обмене информацией по мерам дове-

рия по линии компетентных органов по всей триаде угроз в сфере международной информационной безопасности (военно-политического, криминального и террористического характера).

Предупреждение конфликтных ситуаций и строительство прочного мира — центральный мандат ОБСЕ. Организация располагает необходимым инструментарием для разрешения всех фаз конфликтного цикла, который включает раннее предупреждение, управление кризисной ситуацией, постконфликтное восстановление и примирение. Если говорить о постконфликтной стадии, то деятельность ОБСЕ концентрируется в основном на восстановлении и примирении. Согласно концептуальным подходам Организации, основная цель комплекса вышеперечисленных взаимосвязанных мер — не допустить возобновления напряженности и насилия. При этом условием эффективности антикризисной дипломатии ОБСЕ является опора на местные инициативы в зоне конфликта в рамках существующих политических и общественных структур и практик. Этот подход детально отражен в уже упомянутой концепции ОБСЕ по поддержанию устойчивого мира и в Решении № 3/11 Совета министров ОБСЕ (2011 г.).

В частности, он подразумевает, что поддержание устойчивого мира требует принятия мер, направленных на снижения риска втягивания государств в кризисную ситуацию путем укрепления национального потенциала по управлению конфликтами на всех уровнях. Эти меры должны быть всеобъемлющими и адаптированными под специфические нужды пострадавших стран¹.

Согласно положениям аналитического исследования, подготовленного независимыми экспертами под эгидой Центра ОБСЕ по предотвращению конфликтов, ОБСЕ поддерживает и оказывает содействие государствам в создании специальной инфраструктуры, которая обеспечивает эффективное функционирование национального потенциала по управлению кризисными ситуациями. Речь идет о консультативных платформах, посреднических организациях, сетевых общественных структурах, а также об инициативах по предотвращению конфликтов. При этом особое внимание уделяется вовлечению местных общественных кругов в деятельность этих посреднических структур и процесс принятия политических решений на национальном и муниципальном уровнях по преодолению кризисных ситуаций. В этих целях Организация обладает необходимой структурой соответствующих институтов — Верховным комиссаром по национальным меньшинствам, Офисом по демократическим институтам и правам человека и Представителем по свободе прессы [2, р. 10].

Следует отметить, что в плане предотвращения и управления конфликтами на европейском континенте ОБСЕ имеет ряд неоспоримых преимуществ как уникальная и инклюзивная организация, в которую входят все без исключения европейские государства. По мнению некоторых экспертов, такая организация в принципе может эффективно решать задачи, не только связанные с предотвращением кризисов, но и — что более важно — недопущением возобновления кризисной ситуации. В этом контексте в пользу ОБСЕ работают такие важные факторы, как возможность через механизмы организации и инструменты посредничества оказывать воздействие на поведение и имидж конфликтующих сторон с целью недопущения конфликта или его возобновления, примирения сторон и изменения агрессивного поведения сторон и даже ошибочного представления политических элит о своих национальных интересах (подчас именно этот момент лежит в основе большинства современных кризисных ситуаций) [1].

Взросшее влияние ОБСЕ на управление кризисными ситуациями в Европе признают и в экспертном сообществе ЕС. Так, отмечается, что в условиях регионализации европейской безопасности усиливается роль таких региональных объединений, как ОБСЕ, которые уже составляют конкуренцию ЕС в плане эффективности антикризисного управления, в том числе на уровне полевых миссий. Одновременно делается вывод о том, что ЕС с учетом финансовых проблем необходимо укреплять партнерские отношения с ОБСЕ и в определенных случаях делегировать свои полномочия при проведении антикризисных операций [4, р. 145].

В нынешних условиях ухудшения отношений между ЕС и Россией реальные возможности ОБСЕ по антикризисному управлению объективно снижаются. Неудивительно, что, когда в кризисной ситуации обострения отношений потребовалось задействовать меры доверия и начать консультативный процесс по минимизации рисков для европейской безопасности, ОБСЕ оказалась не в состоянии использовать накопленный годами антикризисный потенциал мер доверия.

Кризис доверия, охвативший ОБСЕ, привел к тому, что Организация не смогла согласовать

¹ Ministerial Council Decision No 3/11 on elements of the conflict cycle, related to enhancing the OSCE's capacities in early warning 6 early action, dialogue facilitation and mediation support, and post — conflict rehabilitation. 7 December 2011. — URL: <https://www.osce.org/mc/86621?download=true>

на заседании Совета министров иностранных дел 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 том 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 ОБСЕ². 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.

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 СМВД ОБСЕ и т. д.). Антикризисный потенциал ОБСЕ оказался практически парализованным в этой крайне напряженной обстановке без каких-либо перспектив на её урегулирование.

Более того, в условиях коммерциализации и политизации СМИ наметилась опасная тенденция целенаправленного использования ложных новостей и обвинений для раскручивания информационных войн в целях консолидации внутренней стабильности и продавливания внешнеполитических интересов в ущерб региональной и международной стабильности. Ряд авторитетных западноевропейских специалистов отмечают, что информационные войны создают проблемы для безопасности и стабильности самих критически важных для государств информационных структур со всеми негативными последствиями для европейской безопасности [3, p. 125].

Как представляется, 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.

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 — неформальную открытую платформу для обсуждения вопросов в области укрепления доверия, снижения рисков и контроля над вооружениями;

- в-третьих, задействовать предусмотренный Венским документом 2011 г. 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

² Главы МИД ОБСЕ обсудили в Вене решение конфликтов в условиях кризиса доверия // ТАСС. Международная панорама. — 2017. — 8 декабря.

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. 20 и 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 посредством многосторонних форматов («нормандская четвёрка») или двусторонних инициатив (Медведев – Саркози). Можно говорить о том, что кризисное управление на европейском континенте осуществляется в ручном режиме и поэтому во многом находится под влиянием субъективных факторов – национальных и блоковых приоритетов, различной интерпретации геополитических рисков, внутривнутриполитических соображений. Негативные последствия смещения 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 менее адекватным 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.

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, речь идет о применении сложившихся в практике ООН вариантов комплексных ОПМ в практике ОБСЕ. И у ОБСЕ уже имеется определенный опыт участия в комплексных миссиях, сочетающих элементы миростроительства и предотвращения конфликтов. В частности, речь идет о следующих параметрах миссий ОБСЕ:

- осуществление мониторинга и контроля за прекращением огня (миссия по контролю за прекращением огня в Косово, мониторинговая миссия на Украине, миссии в Молдавии и в Грузии);
- взаимодействие с силами по поддержанию мира и с объединёнными военными комиссиями (миссии в Молдавии, Грузии, на Украине, в Косово, Боснии-Герцеговине);
- мониторинг границ (миссия в Грузии, миссия наблюдения на пограничных пунктах со стороны Российской Федерации – Гуково, Донецк);
- мониторинг территорий между сторонами в конфликте и составление периодических докладов о ситуации безопасности в зоне конфликта (миссии в Грузии и на Украине);
- защита гуманитарной помощи и беженцев (миссии в Хорватии и Косово);
- поддержка процессов мирного политического урегулирования путем посредничества и диалога на основе мер доверия (миссии в Скопье, Молдавии, Грузии).

Наиболее значимый опыт в сфере взаимодействия с военными структурами сторон в кон-

фликте ОБСЕ приобрела в ходе осуществления мониторинговой миссии в Грузии в августе 2008 г. Более 100 невооруженных военных наблюдателей ОБСЕ в сотрудничестве с трехсторонней контрольной комиссией и объединёнными силами по поддержанию мира (военные контингенты Грузии, Северной Осетии и России) решали задачи соблюдения сочинского соглашения о прекращении огня и обсуждения с конфликтующими сторонами поиска путей мирного политического урегулирования конфликта.

Особое место в этом контексте занимает мониторинговая миссия ОБСЕ на Украине, учрежденная в марте 2014 г. на основании решения Постоянного совета ОБСЕ (решение РС.DEC/1117). В соответствии с положениями Минских соглашений на миссию ОБСЕ были возложены задачи мониторинга режима прекращения огня и ситуации с безопасностью в районе конфликта (Донецк — Луганск), а также контроля за выводом иностранных военных формирований и военной техники, включая тяжелые вооружения. В целях выполнения возложенных задач миссия ОБСЕ должна контактировать с соответствующими органами власти на Украине на национальном, региональном и местном уровнях. Уникальность мониторинговой миссии состоит в том, что гражданские наблюдатели ОБСЕ, по сути дела, выполняли функции военных наблюдателей, к тому же в условиях, близких к боевым (постоянные артиллерийские обстрелы, повышенная минная опасность, нападения на конвои наблюдателей вооруженных групп и т. д.). Кроме того, впервые в практике полевых миссий ОБСЕ миссии были приданы передвижной госпиталь и подразделение дронов для мониторинга наблюдаемых районов.

Очевидно, что эффективность миссии и ее роль были бы значительно усилены при условии ее комплектования опытными военными и полицейскими наблюдателями. Впрочем, при всех плюсах участия ОБСЕ в комплексных миссиях необходимо учитывать возможные негативные последствия интеграции в состав миссий ОБСЕ значительного военного и полицейского вооруженного компонента.

Во-первых, это будет означать отход ОБСЕ от традиционного гражданского имиджа ее миссий в глазах конфликтующих сторон (т. н. «мягкого посредничества») и переориентацию на силовой вариант с возможным применением оружия в целях защиты гражданского персонала.

Во-вторых, не факт, что такой «силовой» вариант может принести незамедлительные политические дивиденды ОБСЕ в качестве посреднической организации. Нельзя исключать, что конфликтующим сторонам потребуется время для адаптации к новым функциям миссий ОБСЕ и это обстоятельство может временно ослабить способность организации находить точки соприкосновения с местными партнерами в целях мирного политического урегулирования конфликтов.

В-третьих, ОБСЕ в случае планирования комплексных миссий необходимо будет осуществить масштабную информационную поддержку накануне развертывания подобных миссий с целью избежать возможной негативной реакции местных партнеров.

Реализация концепции комплексных миссий 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, обслуживания 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, а также системы REACT (Rapid Expert Assistance) и реформировать деятельность 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 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 непреодоленными. США и их союзники, а также Украина выступают за размещение миротворческой миссии ООН в Донбассе, включая неконтролируемый Киевом участок российско-украинской границы. Россия готова наделить миссию ООН только мандатом на охрану гражданских наблюдателей ОБСЕ, согласно маршрутам их передвижения в Донбассе.

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 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 появится только при условии достижения в «нормандской четверке» и ОБСЕ консенсусных решений по выполнению Минских соглашений и участию миротворческих миссий в поддержку политического урегулирования на востоке Украины.

* * *

Возникшее в последнее время обострение напряженности на европейском континенте под влиянием кризиса доверия между Западом и Россией, масштабного использования Западом информационных войн и санкционного давления на Россию – всё это привело к расшатыванию стратегической стабильности с соответствующими негативными последствиями для европейской безопасности. В таких 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 оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации и принятия мер по их урегулированию. Интересам 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 и содействовать росту авторитета ОБСЕ как важного инструмента по управлению кризисными ситуациями на европейском континенте.

IGOR SHCHERBAK

Towards Strengthening of the OSCE Effectiveness in Responding to International and European Security Challenges

Igor Shcherbak, PhD (History), Leading Researcher,
Institute for International Studies
MGIMO-University; Leading Researcher,
Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences;
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary.
E-mail: inshcherbak@gmail.com

Summary. 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.

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

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Bakaki, Zeta. International Organizations Reduce the Risk of Crisis Recurrence? *Journal of Global Security Studies*. Vol. 3. Issue 3. July 2018. P. 358–370.
2. *Building Sustainable Peace and Democracy: OSCE Experience in South-Eastern Europe, a Reference Guide*. OSCE, 7 June 2018. 120 p.
3. Newlove-Eriksson, Lindy; Giacomello, Giampiero; Eriksson, Johan. The Invisible Hand? Critical Information Infrastructures, Commercialisation and National Security. *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*. 2018. Vol. 53. No. 2. P. 124–140.
4. Pirozzi, Nicola. *EU Crisis Management After Lisbon, a New Model to Address Security Challenges in the 21st Century*. Cambridge, Portland: Intersentia, 2015. 192 p.