

Миротворчество в деятельности ОБСЕ и интересы России

Екатерина Лазько

В Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – наряду с проработкой проблем общей безопасности происходит определенная переориентация на предотвращение и урегулирование локальных и региональных конфликтов.

Со времени подписания Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1975 г. и до начала 90-х годов проблема миротворчества в деятельности ОБСЕ практически не фигурировала.

Первая половина 90-х годов ознаменовалась в зоне действия ОБСЕ усилением нестабильности, волной конфликтов нового типа (внутригосударственного характера с этническими и религиозными корнями). Такой поворот событий заставил выработать стратегию предупреждения и эффективные инструменты урегулирования кризисов.

ОБСЕ находилась в то время в начале институционализации, и югославский кризис начался для нее неожиданно. Лишь затем в ОБСЕ началась конкретная работа по развитию механизмов миротворчества.

Хельсинкский документ 1992 г.

На саммите ОБСЕ в Хельсинки (1992 г.) был принят пакет решений о создании антикризисных механизмов этой организации в соответствии с гл. VI и VIII Устава ООН, включая комплекс мер по миротворчеству.

В Разделе III Хельсинкского документа *“Раннее предупреждение, предотвращение конфликтов и регулирование кризисов (включая миссии докладчиков и деятельность ОБСЕ по поддержанию мира), мирное урегулирование споров”* была зафиксирована

готовность “сделать более эффективным раннее предупреждение и урегулирование споров, повысив тем самым действенность их роли в предотвращении и разрешении конфликтов, что при необходимости дополнялось бы операциями по поддержанию мира” (п. 1).

Было определено, что на первой стадии урегулирования кризисов используется механизм мирного разрешения споров, а в случае разрастания конфликта может быть проведена операция по поддержанию мира (ОПМ).

Решение о проведении ОПМ принимается в ОБСЕ ее Советом министров иностранных дел (СМИД) на основе консенсуса (или же действующим в качестве его агента Руководящим советом). Такая операция требует также согласия непосредственно заинтересованных сторон (п. 23).

ОПМ могут проводиться в случае конфликтов как внутри государств-участников ОБСЕ, так и между ними (п. 17), предусматривать различные формы (миссии наблюдателей и по контролю, а также развертывание более крупных сил) и преследовать следующие цели:

- наблюдение и контроль за прекращением огня и выводом войск;
- оказание поддержки в сохранении законности и порядка;
- предоставление гуманитарной и медицинской помощи и помощи беженцам (п. 18).

Хартия европейской безопасности

В принятой 18 ноября 1999 г. на саммите ОБСЕ в Стамбуле *Хартии европейской безопасности* подчеркнута договоренность государств-участников “развить роль ОБСЕ в операциях по поддержанию мира, более четко отразив всеобъемлющий подход Организации к безопасности” (Преамбула), и было вновь указано, что “ОБСЕ является региональным соглашением по смыслу гл. VIII Устава Организации Объединенных Наций, одной из основных организаций по мирному урегулированию споров в ее регионе и одним из ключевых инструментов раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления” (п. 7 Раздела II “Наши общие основы”).

Подчеркнув ведущую роль ООН, Хартия европейской безопасности еще раз подтвердила готовность ОБСЕ укреплять и разрабатывать новые инст-

рументы, приверженность государств-участников положениям ранее принятых основополагающих документов (Хельсинкского документа 1992 г., Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности 1994 г. и др.).

Ключевым, однако, является положение документа о том, что ОПМ ОБСЕ “не будут предусматривать принудительных действий” (п. 22). Этим как бы отсекается военная составляющая миротворчества, оставляя в компетенции ОБСЕ функции наблюдения, контроля, посредничества и т.д.

Вплоть до настоящего времени в практике ОБСЕ не проводилась полномасштабная операция по поддержанию мира с применением силы.

Отметим, что для перспектив развития этой сферы деятельности ОБСЕ принципиальное значение имеет возможность привлечения к этим операциям ресурсов и опыта других организаций и структур (ЕС, НАТО, СНГ и др.).

Решение об использовании помощи этих организаций ОБСЕ принимает отдельно в каждом конкретном случае.

Хартия европейской безопасности ОБСЕ определила несколько главных векторов нововведений по оптимизации механизма и потенциала миротворчества этой организации.

В Разделе IV “Наши общие инструменты. Развитие нашего диалога” в подразделе “Деятельность на местах” намечено содействие в создании условий для переговоров или прочих мер, которые могли бы способствовать мирному урегулированию конфликтов.

В подразделе “Оперативное реагирование (РЕАКТ)” указано, что “важнейшей предпосылкой эффективного предотвращения конфликтов, регули-

рования кризисов и постконфликтного восстановления является способность к быстрому развертыванию гражданского и полицейского экспертного потенциала. Мы твердо намерены сформировать в государствах-участниках и в ОБСЕ потенциал для создания групп оперативной экспертной поддержки и сотрудничества (РЕАКТ), которые будут находиться в распоряжении ОБСЕ. Это позволит быстро предлагать экспертов для оказания помощи в соблюдении норм ОБСЕ, предотвращении конфликтов, регулировании кризисов и постконфликтном восстановлении... Эти группы могли бы также использоваться в качестве мобилизационного ресурса, способного служить ОБСЕ подспорьем в быстром развертывании крупномасштабных или специализированных операций”.

В подразделе “Поддержание мира” отмечено: “Мы решили изучить варианты, при которых ОБСЕ играла бы потенциально более значительную роль в поддержании мира. Вновь подтверждая наши права и обязательства по Уставу ООН и опираясь на наши существующие решения, мы подтверждаем, что ОБСЕ может от случая к случаю и на основе консенсуса определяться в отношении той роли, которую она будет играть в деятельности по поддержанию мира, в том числе в отношении ведущей роли тогда, когда государства-участники сочтут, что ОБСЕ является наиболее эффективной и подходящей организацией. Она, таким образом, могла бы также принимать решение о предоставлении мандата, покрывающего деятельность других по поддержанию мира, и прибегать к поддержке государств-участников, а также других организаций для привлечения ресурсов и экспертной помощи.

В соответствии с Платформой безопасности, основанной на сотрудничестве, она могла бы также предостав-

лять координационные рамки для таких усилий”.

В начале XXI в. на этой основе в ОБСЕ шли изменения в органах, непосредственно занимающихся миротворчеством. Это, в первую очередь, касалось Секретариата ОБСЕ, а также Центра ОБСЕ по предотвращению конфликтов (ЦПК), реорганизованного во второй раз.

В рамках ЦПК были созданы новые центры (оперативный и ситуационный), уже существующие подразделения наделены дополнительными полномочиями и введены новые должности.

ЦПК обеспечивает возможность планирования всех аспектов будущих миссий, несет основную ответственность за их создание в будущем, играет одну из ключевых ролей в поддержании отношений с партнерскими военными и гражданскими организациями и в обмене информацией и служит в целом органом для контактов во всем видам деятельности ОБСЕ на местах.

В конечном итоге за ОБСЕ признава возможность от случая к случаю самой определять на основе консенсуса роль, которую она будет играть в поддержании мира в Европе. Ведущая роль придается ОБСЕ лишь тогда, когда участники сочтут ее наиболее эффективной организацией, способной осуществлять действия по поддержанию мира при поддержке отдельных государств или их организаций¹.

Ключевым приоритетом деятельности ОБСЕ остается область мер раннего предупреждения конфликтов и превентивной дипломатии. Предприняты шаги по переориентированию деятельности организации на решение задач предупреждения и урегулирования кризисов нового поколения, в первую очередь – межэтнических. Нароботан значительный арсенал инструментов, механизмов и процедур реагирования на возникающие конфликтные ситуации

(миссии на местах, Московский механизм по направлению миссий человеческого измерения, Берлинский механизм по кризисным ситуациям, Валеттский механизм мирного урегулирования споров и т.д.).

Вопросами миротворчества непосредственно занимаются ряд руководящих органов (СМИД, Руководящий и Постоянный советы) и исполнительных органов (Действующий председатель, Генеральный секретарь, Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, Центр по предотвращению конфликтов) ОБСЕ. Организация активно участвует в урегулировании кризисных ситуаций, этнической нестабильности в ряде регионов Европы.

Тем не менее, отдача от миротворческих усилий ОБСЕ не всегда значительна. Нет существенного продвижения в совершенствовании ряда базовых элементов ОПМ, потенциал организации во многом не востребован из-за отсутствия концептуальных разработок, пробелы в которых пытаются заполнить разными методами² (в то время как в ООН такая работа идет).

Главным орудием миротворчества ОБСЕ служат миссии на местах ("полевые миссии").

Первыми миссиями ОБСЕ были миссии докладчиков в бывшей Югославии (декабрь 1991 г.). Первой долгосрочной миссией – миссия ОБСЕ в Косово, Санджаке и Воеводине (сентябрь 1992 г. – июнь 1993 г.). Затем последовали миссия наблюдателей в Скопье (с сентября 1992 г.), созданные в рамках человеческого измерения миссии в Югославии и Хорватии (сентябрь-октябрь 1992 г.), миссия для расследования военных преступлений в Сербии и Черногории (январь 1993 г.), миссия по содействию омбудсманам ОБСЕ в Сараево (октябрь 1994 г.).

Эти миссии были немногочисленны (5–7 чел.), не были в состоянии в полном объеме выполнить мандат, значение их было ограничено.

Большинство из них продолжают работать и в настоящее время. Самой трудной оказалась миссия ОБСЕ в Косово.

В 1993 г. насчитывалось 8 миссий ОБСЕ, в 1998 г. – 10 миссий, в 2004 г. – 20 миссий: так называемое "присутствие ОБСЕ в Албании", бюро в Ереване, бюро в Баку, миссия в Белоруссии, миссия в Боснии и Герцеговине, миссия в Грузии, центр в Алма-Ате, миссия в Косово, центр в Бишкеке, миссия в Латвии, миссия в Македонии (контрольная миссия по предотвращению распространения конфликта), миссия в Молдове, миссия в Таджикистане, центр в Ашхабаде, центр в Ташкенте, миссия на Украине, миссия в Хорватии, миссия в Эстонии; с марта 2001 г. в Белграде функционирует миссия ОБСЕ в СРЮ (вторая, помимо миссии в Косово, миссия ОБСЕ в Югославии), а с июня 2001 г. – группа содействия ОБСЕ в Чечне (ранее уже находилась в республике в 1995–1999 гг.).

Главные из задач этих миссий ОБСЕ: мероприятия превентивной дипломатии, содействие в урегулировании кризисов, обеспечение законности и демократии при проведении выборов, соблюдение прав человека, свободы печати, строительство демократических институтов, наблюдение за деятельностью сил по поддержанию мира (например, в Южной Осетии³). Важное значение имеют и другие виды деятельности ОБСЕ (Минская группа ОБСЕ по урегулированию в Нагорном Карабахе и др.).

Большое внимание ОБСЕ уделяет разработке параметров взаимодействия с отдельными странами или группами стран в сфере миротворческих операций, а также вопросам сотрудничества в области миротворчества с международными организациями.

Развивая контакты по этой линии, ОБСЕ значительно улучшила связи и координацию работы с Секретариатом, Верховными комиссарами ООН, миссиями, представителями Генерального секретаря и други-

ми органами ООН, с Советом Европы, Специальной группой по сотрудничеству в деле поддержания мира Совета североатлантического партнерства и с Советом НАТО, с Европейским союзом, с СНГ, а также с институтами, созданными в результате подписания договоров и соглашений в военной области, с неправительственными организациями и отдельными странами.

В некоторых случаях ОБСЕ взаимодействует сразу с несколькими организациями.

Так, в рамках операции НАТО "Янтарная лиса" по примирению в Македонии безопасность 120 наблюдателей от ОБСЕ и ЕС в 2001–2002 гг. обеспечивали до 1 тыс. военнослужащих НАТО.

Расширение круга партнеров ОБСЕ может быть полезным для России как с точки зрения укрепления данной организации, так и продвижения полезных для России проектов под эгидой ОБСЕ через таких партнеров. Относительно позиции России в отношении развития комплекса ОБСЕ в целом можно отметить следующее.

В принятой в 2000 г. Концепции внешней политики Российской Федерации указано, что Россия считает международное миротворчество действенным инструментом урегулирования вооруженных конфликтов и выступает за укрепление его правовых основ в строгом соответствии с принципами Устава ООН. Поддерживая меры по наращиванию и модернизации потенциала быстрого антикризисного реагирования ООН, Россия намерена продолжать активно участвовать в операциях по поддержанию мира, проводимых как под эгидой ООН, так и в конкретных случаях региональными и субрегиональными организациями. Необходимость и степень такого участия будут соразмеряться с национальными интересами и международными обязательствами страны. Россия исходит из того, что

только Совет Безопасности ООН правомочен санкционировать применение силы в целях принуждения к миру".

Задачи российских вооруженных сил в области миротворчества отражены в утвержденной Указом Президента РФ 21 апреля 2000 г. "Военной доктрине Российской Федерации".

В ООН была внесена российская инициатива о том, чтобы коллективно уточнить правовые аспекты применения силы в международных отношениях в условиях глобализации.

Серьезного изучения заслуживают и пути развития превентивной дипломатии и миротворчества, совершенствование режимов санкций. ОПМ стали одним из приоритетов деятельности ООН, и особое значение имеет для России проводимая сейчас в ООН работа по оптимизации оперативности ее антикризисного потенциала.

Основные направления этой работы были определены в подготовленном в 2000 г. по инициативе Генерального секретаря ООН к Саммиту и Ассамблее тысячелетия докладе группы по операциям ООН в пользу мира под руководством Л.Брахими (ряд положений доклада группы Брахими одобрен резолюцией Совета Безопасности ООН № 1327 от 13 ноября 2000 г.). В этом документе указано, что эти рекомендации нацелены на перспективу, создание новых механизмов, структур и методов работы, на четкие мандаты, эффективные правила применения вооруженной силы и больших по численности и лучше экипированных войск, а не на превращение ООН в "военную машину".

В целом, "группа Брахими" сделала акцент на увеличении ресурсов для миротворчества, улучшении качества планирования, повышении скорости ее развертывания и оперативности, на адекватном выполнении мандатов ОПМ, вопросах подготовки персонала и обеспечении его безопасности.

В связи с этим отметим, что – с учетом различий в структуре ООН и ОБСЕ, сложности и объемах стоящих задач, а также, принимая во внимание отсутствие у ОБСЕ военной составляющей – этот комплекс предложений может и должен быть абсорбирован в де-

ятельность ОБСЕ (в меньших, естественно, масштабах). В первую очередь, на наш взгляд, опыт ООН следует перенести на оперативную, кадровую, информационную стороны проведения ОПМ, сферы подготовки мандатов и обеспечения ресурсами.

Сотрудничество с другими организациями

В связи с недостаточностью полномочий и ограниченностью ресурсов ОБСЕ и наличием других мощных в военном отношении сил в Европе встает вопрос о координации их действий, распределении их функций и задач, что принципиально важно для России с точки зрения учета ее национальных интересов. Речь идет, прежде всего, о сотрудничестве и взаимодействии с НАТО и формирующейся военной составляющей ЕС.

Диалог по миротворчеству с НАТО Россия ведет, руководствуясь положениями “Основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и организацией Североатлантического договора” от 27 мая 1997 г.

В Разделе I (“Принципы”) подтверждена приверженность сторон принципам ООН и ОБСЕ, поддержка проводимых под их руководством миротворческих операций и готовность “содействовать укреплению ОБСЕ, включая дальнейшее развитие ее роли в качестве основного инструмента превентивной дипломатии, предотвращения конфликтов, урегулирования кризисов, ... а также укреплению ее оперативных возможностей по осуществлению этих задач”.

В Разделе II (“Механизм консультаций и сотрудничества, Совместный Постоянный Совет Россия – НАТО”) в качестве одного из трех основных конкретных видов деятельности данного СПС Россия – НАТО фигурирует при-

нятие совместных решений и осуществление совместных действий (по достижению консенсуса в ходе консультаций) в каждом конкретном случае, “включая участие на равноправной основе в планировании и подготовке совместных операций, в том числе миротворческих операций под руководством Совета Безопасности ООН или под ответственностью ОБСЕ”.

В Разделе III (“Области консультаций и сотрудничества”) намечено консультироваться и максимально расширять сотрудничество на следующих направлениях:

– “предотвращение конфликтов, включая превентивную дипломатию, урегулирование кризисов и разрешение конфликтов, принимая во внимание роль и ответственность ООН и ОБСЕ и деятельность этих организаций в этих областях;

– совместные операции, включая миротворческие операции, в каждом конкретном случае под руководством Совета Безопасности ООН или под ответственностью ОБСЕ и, в случае использования многонациональных оперативных сил (МОС) участие в них на ранней стадии”.

В Разделе IV (“Военно-политические вопросы”) указано: “Для упрочения партнерства и обеспечения того, что оно будет основываться в максимально возможной степени на практической деятельности и прямом сотрудничестве, соответствующие военные инстанции РФ и НАТО изучают пути

дальнейшего развития концепции проведения совместных миротворческих операций РФ и НАТО”.

Положения Основного документа ОПС Россия – НАТО служат, таким образом, хорошей основой для совместного миротворчества; однако, их потенциал не востребован. Естественно, что здесь не может быть “прорывов” в плане координации и сближения, и нужна, как и в целом в диалоге с НАТО, кропотливая работа на основе тактики “малых шагов”.

Такие шаги могут быть сделаны по ряду направлений.

Так, функционирующая в рамках СПС Россия – НАТО Рабочая группа по операциям по поддержанию мира могла бы сосредоточиться на следующих вопросах:

- разработка совместных ОПМ Россия – НАТО (под эгидой ОБСЕ);

- подготовка на основе положений Хельсинкского документа (1992 г.) собственного руководства по урегулированию и координации усилий РФ и НАТО в области миротворчества. Эта идея была высказана на семинаре по миротворчеству в Кракове (октябрь 2005 г.), проведенного СПС Россия – НАТО, и получила одобрение всех участников.

Что касается ЕС, то в принятой в 2000 г. “Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 годы)” зафиксировано, что партнерство сторон могло бы включать, в частности, “практическое сотрудничество в сфере безопасности (миротворчество, урегулирование кризисов, различные аспекты ограничения и сокращения вооружений), которое могло бы служить противовесом, в числе прочего, натоцентризму в Европе” (п. 5 Раздела I “Придание партнерству Российской Федерации и Европейского союза стратегического характера”).

В п. 13 Раздела II “Расширение формата и повышение результативности политического диалога” данной Стратегии намечено следующее: “Активизировать совместную работу в целях сохранения Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в качестве ключевой опоры европейской безопасности. При этом добиваться разработки четкой процедуры для всех органов институтов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, безусловного сохранения консенсуса как основы принятия решений. Расширять практическое взаимодействие с ЕС по вопросам предотвращения и мирного урегулирования конфликтов на пространстве Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе”.

Готовность сторон сотрудничать в области безопасности закреплена в принятой на саммите Россия – ЕС в Париже (30 октября 2000 г.) Совместной декларации об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе.

В соответствии с парижскими договоренностями учреждается, в частности, механизм специальных консультаций по вопросам безопасности и обороны, расширяется спектр разоруженческих консультаций и стратегического диалога. Принято решение развивать сотрудничество в области оперативного управления кризисами и изучение возможности вклада России в проведение соответствующих операций ЕС.

В целом же, экстраполируя сказанное о перспективах сотрудничества РФ и ЕС в сфере миротворчества на плоскость проблематики ОБСЕ, отметим, что по мере более четкой прорисовки контуров отношений РФ и ЕС в военно-политической области вполне реально будет не только выработать концептуальную и правовую базу трехстороннего миротворчества (вариант: со-

вместного участия РФ и ЕС в миротворческих операциях под эгидой ОБСЕ), но и проводить такие операции.

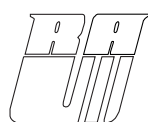
В утвержденной Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. “Концепции национальной безопасности Российской Федерации” первым среди факто-

ров, создающих основные угрозы безопасности России в международной сфере, названо “стремление отдельных государств и межгосударственных объединений принизить роль существующих механизмов обеспечения международной безопасности, прежде всего ООН и ОБСЕ”⁴.

Следует, таким образом, способствовать развитию концептуальной и организационной составляющих миротворчества ОБСЕ, широко используя для этой цели наработки ООН, развивать диалог и сотрудничество по миротворчеству со структурами, занимающимися вопросами безопасности в Европе (НАТО, ЕС), базируясь на основе роли, задач, полномочий и возможностей ОБСЕ.

Примечания

- ¹ *Лукин В.* Год после Стамбула // Дипкурьер (приложение к “Независимой газете”). 2000. 9 ноября. № 17 (17). С. 14.
- ² *Давыдов Ю.П.* Расширение зоны ответственности НАТО // Сб. США и Европа: перспективы взаимоотношений на рубеже веков. М.: Наука, 2000. С. 119.
- ³ *Тихонов А.* Спокойствие оружием не защитишь // Красная звезда. 2001. 24 января. № 14 (23315). С. 3.
- ⁴ Концепция национальной безопасности Российской Федерации // Красная звезда. 2000. 20 января. № 10 (23065). С. 2.



ОБЗРЕВАТЕЛЬ
OBSERVER

<http://www.rau.su>

E-mail: observer@nasled.ru