

Confidential

RUSSIA

The circulation of this report has been strictly limited to the members of the
Trialogue Club International
and of the Centre russe d'études politiques.

This issue is for your personal use only.

Published monthly in Russian and in English
by Trialogue Company Ltd.

Issue № 2 (218), vol.14. February 2015

9 февраля 2015 г.

Евгений Бужинский сообщает из Москвы:

РОЛЬ ОБСЕ В ОБЕСПЕЧЕНИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ:

НЕИСЧЕРПАННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

АННОТАЦИЯ

За последние двадцать лет Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) прошла большой путь в плане гармонизации интересов государств-участников, но не смогла избежать и многих провалов. Сосредоточив основное внимание на гуманитарных аспектах, ОБСЕ фактически устранилась от решения более серьезных и насущных проблем безопасности на континенте. Хотя главным достижением последних двух десятилетий принято считать то, что в Европе практически исчезла вероятность большой войны между странами и альянсами, события в Югославии, Южной Осетии и особенно на Украине заставляют усомниться в истинности этого тезиса.

Показательно, что подавляющее большинство стран-членов ОБСЕ являются участницами различных интеграционных объединений, как экономических (ЕС, ЕАЭС, ШОС), так и военно-политических (НАТО и ОДКБ), что способствует углублению их взаимозависимости. По мнению Председателя Совета ПИР-Центра Евгения Бужинского, есть все основания полагать, что ресурсы ОБСЕ для гармонизации интеграционных процессов в области безопасности на евроатлантическом и евразийском пространствах отнюдь не являются исчерпанными.

В этом выпуске *Russia Confidential* Евгений Бужинский анализирует предпосылки для возрождения ОБСЕ как площадки для реального сотрудничества в сфере безопасности, описывает круг имеющихся системных проблем и завершает анализ практическими рекомендациями по созданию эффективной системы всеобъемлющей безопасности на евроатлантическом и евразийском пространствах.

СИСТЕМНЫЙ КРИЗИС В ОБСЕ

Несмотря на то, что Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) считается одной из основных по предотвращению и мирному урегулированию конфликтов и кризисов в зоне ее ответственности, спустя более 20 лет после окончания холодной войны она так и не смогла закрепить за собой функцию форума для равноправного уважительного диалога по вопросам безопасности и в настоящее время переживает затяжной системный кризис.

Первым проявлением этого кризиса стала неспособность ОБСЕ адекватно отреагировать на войну в Югославии в 1999 г., следствием которой стало одностороннее провозглашение независимости Косово. Затем последовали военный конфликт в Южной Осетии в 2008 г., государственный переворот и начало гражданской войны на Украине в 2014 г.

Подобные сбои во многом вызваны тем, что ОБСЕ так и не стала полноценной международной организацией (до сих пор она формально остается *региональным соглашением*). Не завершен процесс ее институционального строительства, отсутствует Устав – основа функционирования любой межправительственной организации.

В результате ОБСЕ медленно, но верно теряет авторитет и политическую привлекательность в системе международных отношений, особенно на фоне набирающих силу интеграционных процессов на евроатлантическом и евразийском пространствах, включая расширение сфер влияния таких структур, как ЕС, НАТО, ОДКБ, ШОС, ЕАЭС.

Реальный шанс на возрождение ОБСЕ дал саммит Организации в столице Казахстана (1-2 декабря 2010 г.), на котором была принята Астанинская декларация “На пути к сообществу безопасности”, зафиксировавшая цель формирования пространства безопасности, свободного от разделительных линий и зон с различным уровнем безопасности. Основные положения Декларации шли в русле российской инициативы о разработке Договора о европейской безопасности (ДЕБ), которая была фактически отвергнута Западом: утверждалось, что разработка новых механизмов и тем более юридической базы европейской безопасности нецелесообразны при существовании таких организаций, как НАТО, ЕС и ОБСЕ. Однако последняя фактически сосредоточила свое внимание на гуманитарном измерении безопасности; в то же время в деятельности НАТО и ЕС не участвует такой важный игрок в сфере безопасности, как Россия. Поэтому неудивительно, что прогресса в реализации Астанинской декларации не наблюдается. Более того, после государственного переворота 2014 г. на Украине, воссоединения Крыма с Россией и начала фактической гражданской войны между центральным правительством в Киеве и руководством самопровозглашенных Донецкой и Луганской народных республик, в Европе сложились предпосылки появления четко определенной разделительной линии между Россией и государствами-членами НАТО, составляющими более половины состава ОБСЕ.

ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ВОЗРОЖДЕНИЯ ОБСЕ КАК ФОРУМА ДЛЯ РЕАЛЬНОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ДИАЛОГА

Для исправления сложившейся ситуации необходимо прежде всего проявить коллективную политическую волю для адаптации ОБСЕ к современным геополитическим реалиям. Так, очевидно, что военного решения противостояния Киева с Юго-Востоком Украины не существует: попытки украинского руководства подчинить мятежные регионы силой могут привести к вооруженному конфликту с участием других государств, что чревато

ИНФОРМАЦИОННАЯ СПРАВКА

ОБСЕ – межгосударственное региональное политическое объединение в составе 56 государств-участников (все европейские страны, США, Канада, государства Центральной Азии и Закавказья). Еще 12 стран имеют в ОБСЕ статус “партнеров по сотрудничеству”.

Средиземноморские партнеры: Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Марокко, Тунис; азиатские партнеры: Австралия, Афганистан, Монголия, Республика Корея, Таиланд и Япония.

ОБСЕ выросла из т.н. “жельсинского процесса” – Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СВСЕ), которое созывалось в различных форматах, начиная с 1975 г., и в 1995 г. трансформировалось в Организацию.

непредсказуемыми последствиями для Европы и глобальной безопасности в целом. Речь может идти только о политическом решении.

Каким будет политический компромисс в случае с Украиной, предсказать трудно. Тем не менее, в "постукраинский период" именно ОБСЕ в силу своей универсальности, как по составу участников, так и по мандату, позволяющему рассматривать все аспекты безопасности, может стать той площадкой, которая поможет построить систему безопасности в Европе с учетом современных геополитических реалий.

Возможны разные варианты: это может осуществляться в рамках процесса Хельсинки+ или другого процесса. Главное, что для возрождения ОБСЕ как полноценной организации по сотрудничеству в области безопасности есть вполне объективные предпосылки.

Во-первых, подавляющее большинство государств-участников ОБСЕ, за исключением небольшой группы азиатских стран, идентифицируют себя как *европейцев*, имеющих общие исторические и культурные корни, вековую историю экономических, политических и культурных связей.

Во-вторых, на евроатлантическом и евразийском пространствах безопасности действуют единые принципы и в целом разделяются единые ценности. В 1975 г. в Хельсинки страны-участницы взяли на себя обязательства по соблюдению согласованных принципов в области безопасности и подтвердили эти обязательства в 2010 г. в Астане.

В-третьих, в XXI веке все государства-члены ОБСЕ сталкиваются с новыми вызовами и угрозами – транснациональными, а часто и глобальными по своей природе – такими, как угрозы в сфере кибербезопасности, изменение климата, транснациональный терроризм и наркоторговля. Поиск и нахождение совместных ответов на перечисленные вызовы могут служить фактором, способствующим конвергенции интересов государств-участников.

В-четвертых, по прогнозам, к 2025 г. население Земли будет насчитывать 8 млрд. человек. Государства-участники ОБСЕ могут значительно повысить свой конкурентный потенциал в глобализированном мире за счет расширения и углубления экономического, технологического и научного сотрудничества, учитывая взаимозависимость и взаимодополняемость их экономик.

В-пятых, технологическое лидерство, сильные институты, высокие стандарты управления, развитая судебная система и транспарентность во всех сферах деятельности могут сделать евроатлантическое и евразийское пространства безопасности моделью для остального мира.

ПУЧОК СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ НА ПРОСТРАНСТВЕ ОБСЕ

Создавать новую модель системы безопасности в регионе ОБСЕ придется не с нуля. За последние двадцать лет Организация прошла большой путь в плане гармонизации интересов государств-участников, но также на сегодня накопился целый пучок системных проблем:

– в последние годы на пространстве ОБСЕ появились новые разделительные линии. Степень взаимного недоверия не только не снижается, но, напротив, растет угрожающими темпами. В большинстве случаев верх берет правило *игры с нулевой суммой* – повышения собственной безопасности за счет уменьшения безопасности других. Многие вопросы экономической повестки, такие как энергетика, освоение новых месторождений полезных ископаемых, трудовая миграция, откровенно политизируются. Предпринятые в последние годы усилия по исправлению упомянутых перекосов, в частности *процесс Корфу* (комплекс неформальных консультаций представителей ОДКБ, СНГ, НАТО, ЕС и ОБСЕ), фактически провалились;

– существующие у стран-участниц различия в подходах к решению конкретных проблем зачастую усиливаются их различающимися мировоззренческими моделями. Доминирующая модель на Западе исходит из постулата о том, что *некооперативная* внешняя политика постсоветских государств является результатом недостатка у них демократии и постоянных нарушений прав человека. С точки зрения же постсоветских государств, Запад никак не может избавиться от геополитических амбиций, мышления и риторики, присущих эпохе Холодной войны;

- практически все международные организации на евроатлантическом и евразийском пространствах сталкиваются с серьезными вызовами. К последствиям не очень продуманной политики расширения ЕС и недавнего финансово-экономического кризиса добавился эффект от европейских санкций в отношении России и российских ответных санкций – фактически ведущих к потере для европейцев российского рынка. В то же время НАТО в результате украинского кризиса наконец-то получила новый импульс для своего развития. Правда, для этого пришлось вновь назначить главную внешнюю угрозу в лице России. ОБСЕ, как уже отмечалось, переживает системный кризис и де-факто является слабым звеном в системе международных институтов. Собственные трудности, связанные с периодом становления и организационного укрепления, переживают ОДКБ и ЕАЭС;

- на пространстве ОБСЕ по-прежнему остаются нерешенными так называемые замороженные конфликты, возникшие во многом из-за отсутствия у противоборствующих сторон политической воли для поиска компромиссов. Ирония ситуации в большинстве случаев заключается в том, что по прошествии месяцев, лет или десятков лет компромиссы, предлагаемые т.н. сепаратистам, фактически повторяют то, что они (сепаратисты) требовали в начале конфликта. Однако число убитых и покалеченных, а также годы фактической независимости не позволяют руководству непризнанных и признанных государств эти компромиссы принять;

- сохраняется тупиковая ситуация в области контроля над вооружениями и укрепления мер доверия. Подписанный в 1990 г. Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) из «краеугольного камня европейской безопасности» превратился в камень преткновения в отношениях между его участниками. Фактически провалились все попытки адаптации к современным реалиям Венского документа по мерам укрепления доверия в области безопасности. Более или менее нормально функционирует Договор открытого неба, хотя и он часто становится заложником политических противоречий между его участниками. Ситуация усугубляется возникновением новых проблем на континенте, таких как развертывание европейского сегмента глобальной системы ПРО США и появление новых высокоточных систем вооружений.

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ПРОСТРАНСТВЕ ОБСЕ: РЕКОМЕНДАЦИИ

Первое. Экономическая взаимозависимость, даже очень глубокая, не может автоматически гарантировать мир и стабильность. Ассиметричная взаимозависимость может даже приводить к конфликтам. Необходимы конкретные политические действия с использованием всех имеющихся в распоряжении государств инструментов.

Второе. Прогресс на пути создания устойчивой системы безопасности возможен лишь при учете интересов всех участников ОБСЕ, расширении областей взаимного интереса и взаимодействии государственных и общественных институтов.

Третье. Важно, чтобы в поле зрения ОБСЕ находилось максимальное количество проблем. Необходимо развивать систему соглашений, договоров, юридически и политически обязывающих режимов в рамках Организации. Чем насыщеннее будет сеть взаимных обязательств, тем труднее будет государствам-участникам прибегать к оружию для решения межгосударственных и внутригосударственных проблем.

Четвертое. Необходимо соблюдать баланс между вопросами старой повестки дня, унаследованными у периода Холодной войны (контроль над вооружениями, укрепление мер доверия в области безопасности) и новой повесткой, охватывающей современные транснациональные угрозы (терроризм, киберпреступность, наркотрафик). При этом новая повестка должна постепенно выходить на первый план.

Пятое. Необходимо не упускать из поля зрения такие сложные вопросы, как развертывание европейского сегмента глобальной системы противоракетной обороны США и тупик в области контроля над обычными вооружениями.

Так, возникший тупик с имплементацией ДОВСЕ после приостановления Россией своего участия в выполнении договора требует принятия радикальных решений относительно будущего этого договора. Очевидно, что ДОВСЕ в его первоначальном варианте потерял свою актуальность и возвращаться к нему Россия не намерена. Для полной ясности российскому руководству

необходимо официально выйти из Договора в соответствии с согласованными процедурами. Соглашение об адаптации ДОВСЕ, так и не ратифицированное странами НАТО, также утратило свою актуальность и вряд ли может служить основой для продолжения диалога в области контроля над вооружениями. Необходим либо новый договор, либо отказ от юридически обязывающих инструментов контроля над вооружениями в пользу системы мер укрепления доверия и расширения двустороннего и многостороннего военного сотрудничества.

Заключение нового договора в нынешней обстановке представляется проблематичным, так как российский подход требует коренного пересмотра существующей системы ограничений и их распространения на новые категории вооружений, таких как беспилотные летательные аппараты и палубная авиация, на что вряд ли готовы пойти страны НАТО. Хотя если сделать новые категории вооружений предметом мониторинга, а не ограничений, то подход стран НАТО мог бы быть менее жестким. Наиболее реалистичным вариантом наполнения т.н. hard security является развитие системы мер укрепления доверия в области безопасности, для начала - посредством адаптации к современным реалиям Венского Документа (ВД).

Сегодня на столе переговоров по адаптации ВД находится около двадцати предложений, охватывающих пять глав действующего ВД-2011.

- Прежде всего, представляется совершенно очевидной необходимость снижения порогов уведомляемой и наблюдаемой военной деятельности (главы V и VI), т.е. изменение соответствующих показателей численности задействованного личного состава и количества единиц вооружения и военной техники.
- Кроме того, необходимо пересмотреть в сторону уменьшения количество частей, используемых для расчета ежегодной квоты посещений по оценке.
- Можно также подумать об увеличении времени посещения и количества инспекторов. То же самое относится и к количеству инспекций по главе VI с увеличением продолжительности инспекций и количества инспекторов.
- И, наконец, с учетом опыта всех военных конфликтов последних 20 лет, реальная предсказуемость и транспарентность не могут быть обеспечены без полноценного охвата этого вида вооруженных сил существующими мерами доверия (не обязательно в рамках ВД). При этом *полноценность* предполагает не только обмен информацией о составе военно-морских сил, но и соответствующую систему уведомлений.

Шестое. Создание эффективной системы безопасности невозможно без вовлечения в процесс всех политических и социально-экономических институтов государств-участников. Речь идет не только о компетентных неправительственных организациях, но и представителях крупного бизнеса, профсоюзов, церкви. Очевидно, что столь широкая представительность будет способствовать формированию новой культуры мирного урегулирования конфликтов.

Седьмое. ОБСЕ является наиболее представительной организацией на евроатлантическом и евразийском пространствах. Будучи региональным соглашением по смыслу главы VIII Устава ООН, Организация играла и должна продолжать играть важную роль в качестве инструмента обеспечения всеобъемлющей безопасности в регионе своей ответственности. При этом для достижения конкретных результатов в вопросах обеспечения безопасности ОБСЕ должна более активно взаимодействовать не только с ЕС и НАТО, но и с ОДКБ, СНГ и ЕАЭС.

Восьмое. Необходимо вернуться к вопросу об институциональном укреплении ОБСЕ, принять Устав организации и расширить функции и полномочия ее Генерального секретаря (в первую очередь, в части предупреждения и урегулирования кризисов и постконфликтного восстановления).

Конечно, сегодня, на фоне украинского кризиса и резкого ухудшения отношений между Россией и Западом данные рекомендации могут показаться оторванными от реальности и в обозримой перспективе невыполнимыми. Однако если государства-участники ОБСЕ не будут стремиться к ликвидации возникших проблем в сфере безопасности и не попытаются найти новые подходы, то перспективы Организации будут сильно ограничены.

Автор: Евгений Бужинский, Председатель Совета ПИР-Центра, генерал-лейтенант запаса, в 2002-2009 гг.
- начальник Международно-договорного управления - заместитель начальника Главного управления
международного военного сотрудничества Министерства обороны РФ.

Редактор: Юлия Фетисова

(с) Международный клуб Триалог: dialogue@pircenter.org;
(с) Centre russe d'etudes politiques: crep@pircenter.org
Москва-Женева, Февраль 2015

Выдержки из документа «Международный Клуб Триалог. Условия и правила членства».

3. Права членов Клуба

3.1. Индивидуальные члены Клуба имеют право:

3.1.3. Получать 1 экземпляр бюллетеня эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* по электронной почте, на выбранном языке (русском или английском). По правилам Клуба, передача бюллетеня третьим лицам не допускается.

[...]

3.2. Корпоративные члены Клуба имеют право:

3.2.3. Получать 2 экземпляра бюллетеня эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* по электронной почте, на выбранном языке (русском или английском) либо на обоих языках одновременно, передавать этот бюллетень другим представителям корпоративного члена Клуба. По правилам Клуба, передача бюллетеня третьим лицам, не являющимся членами Клуба, не допускается.

[...]

4. Обязанности членов Клуба

4.1. Все срочные члены Клуба обязаны:

4.1.6. Не передавать полученные материалы бюллетеня *Russia Confidential*, а также пароли доступа на клубную часть сайта ПИР-Центра физическим и юридическим лицам, не являющимся членами Клуба.

[...]

6. *Russia Confidential*

6.1. Бюллетень эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* выпускается ООО «Триалог» по заказу ПИР-Центра исключительно для личного пользования членов Клуба.

6.2. Бюллетень содержит сжатую эксклюзивную аналитику по вопросам международной безопасности, внешней и внутренней политики России и государств СНГ, подготовленную штатными и приглашенными экспертами ПИР-Центра специально для *Russia Confidential*.

6.3. В течение не менее 30 дней со дня выхода материалы бюллетеня являются конфиденциальными и не могут цитироваться и передаваться лицам, не являющимся членами Клуба.

6.4. По прошествии не менее чем 30 дней ООО «Триалог» может снять эксклюзивный и конфиденциальный статус с материала, после чего в этих случаях он публикуется в других изданиях ПИР-Центра и может быть использован для цитирования членами Клуба.

6.5. Бюллетень распространяется по электронным адресам членов Клуба 1 раз в месяц по русскому или английскому языку, по выбору члена Клуба.

6.6. По запросу члена Клуба, он может также получить бумажную версию бюллетеня на выбранном им языке.



Уважаемые члены Международного клуба Триалог,

завершился клубный сезон 2014, открыт новый сезон работы Клуба, и мы рады **пригласить Вас продлить членство в Международном клубе Триалог на 2015 год или на 2015 - 2016 годы.**

В 2015 г. члены Клуба продолжают получать от нас эксклюзивную информацию по вопросам, связанным с приоритетами внешней политики Российской Федерации, а также современными вызовами и угрозами международной безопасности. Будет проведено **5 заседаний Международного клуба Триалог**, 4 из которых пройдут в Москве, а 1 за рубежом. Члены клуба получают 4 номера ежеквартального журнала *Индекс Безопасности* (в 2015 г. только на русском языке), **12 номеров** бюллетеня эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* (на русском или английском языке), наши электронные информационные и аналитические рассылки.

С 2015 г. размер ежегодного взноса за членство в Клубе *Триалог* составляет:

Период	Индивидуальное членство	Корпоративное членство
01.01.15. – 31.12.15. (1 год)	30 000 руб.	47 000 руб.
01.01.15. – 31.12.16. (2 года)	54 000 руб.	84 000 руб.

Напоминаем Вам, что в рамках **корпоративного** членства действует **схема «1+1»**, когда в работе Клуба участвуют **два представителя** одной организации.

Обращаем Ваше внимание на то, что Вы можете выбрать оплату сразу **двухгодичного членского взноса**, что обеспечивает более низкую общую сумму членского взноса.

По всем вопросам, связанным с членством в Международном клубе *Триалог*, следует обращаться по электронной почте secretary@trialogue-club.ru или по тел.: +7 (985) 764-98-96.

С уважением,

**Председатель,
Международный клуб
Триалог**

Д.В. Поликанов