



В августе 2015 г. мир отметил 40-летнюю годовщину подписания хельсинкского Заключительного акта. Своими взглядами о роли ОБСЕ, о ее текущей работе, а также о возможных способах продвижения хельсинкского процесса и развития диалога, укрепления доверия и безопасности в интервью главному редактору *Индекса Безопасности* поделились директор Департамента общеевропейского сотрудничества МИД РФ, постоянный представитель России при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (2011–2015 гг.) Андрей Келин и глава рабочей группы по подготовке председательства Германии в ОБСЕ в 2016 г. Антье Лендертсе.



Андрей Келин:

«ОБСЕ НАКОНЕЦ-ТО РАБОТАЕТ ТАК, КАК ДОЛЖНА БЫЛА РАБОТАТЬ ВСЕГДА»

— В прошлом к ОБСЕ многие относились критически, называя ее консультативным органом, лишенным реальных рычагов воздействия и неспособным играть серьезную роль в урегулировании конфликтов. Однако сегодня эта площадка наряду с ООН стала одним немногих форматов, в котором продолжается интенсивное взаимодействие между Россией и Западом, а Специальная мониторинговая миссия (СММ) ОБСЕ — это, пожалуй, единственный инструмент поддержания стабильности на Украине. Можно ли в этой связи говорить об усилении роли ОБСЕ, или просто нет альтернативы?

— Все новое, как известно, — это хорошо забытое старое. Мне всегда очень импонировала идея развития человечества по спирали. В данной ситуации эта концепция вполне применима. Прошел определенный виток развития, или, вернее, попыток развития отношений Российской Федерации с западным сообществом в других форматах. Этот опыт показал, что наши попытки оказались как бы забеганием вперед. Выяснилось, что партнеры гораздо меньше настроены развивать отношения с нами, чем нам бы хотелось. То есть наши желания превысили наши возможности. Это касается отношений как с Евросоюзом, так и с НАТО. Где-то в середине 1990-х

мы делали большую ставку на ОБСЕ, когда после принятия Парижской хартии и ряда других документов нам казалось, что ОБСЕ способна заменить собой отношения с НАТО и что на основе ОБСЕ мы сможем построить и упрочить безопасность в Европе, создать единое пространство безопасности от Ванкувера до Владивостока, взяв площадку ОБСЕ за основу. Эту точку зрения, как оказалось, не разделяли наши партнеры, которые постепенно перенаправили деятельность ОБСЕ в две довольно узкие сферы: контроль над вооружениями и правозащитную деятельность, которая сводилась, по большей части, к критике положения дел в Российской Федерации и в других странах постсоветского пространства, странах СНГ, с тем чтобы на негативных примерах пытаться продвигать демократию на Восток.

По мере того как мы наблюдали эти изменения и перебалансировку внимания Запада в отношении нас, интерес к ОБСЕ угасал. Тем более что институционально организация развивалась слабо. Ни уставных, ни организационных, ни других институциональных основ у нее не было и нет. По большей части это был дискуссионный клуб. Свою роль сыграло и падение интереса к контролю над вооружениями, поскольку базовые договоренности были достигнуты, а дальнейшее продвижение было бы контрпродуктивно и нам, в общем-то, не нужно, поскольку оно стало бы сильным ограничителем наших вооруженных сил. На повестку дня стали другие форматы, в первую очередь Совет Россия — НАТО и взаимоотношения с Евросоюзом. Довольно скоро оказалось, что, несмотря на то что от Основополагающего акта перешли мы к Римской декларации, где все государства участвовали в национальном качестве, попытки построить равноправные отношения в Совете Россия — НАТО бесперспективны. На практике взаимодействие все равно строилось по блоковому принципу, и где-то с середины 2000-х годов Соединенные Штаты поняли, что сотрудничество идет вразрез с их интересами. То есть европейские страны начали демонстрировать интерес к выстраиванию отношений с Россией на равноправной основе, а это отнюдь не соответствовало пожеланиям Соединенных Штатов. И тогда эти форматы начали для нас закрываться.

Темы для дискуссий становились все уже, американцы начали создавать *коалиции ведомых*, а о равноправном сотрудничестве предпочли забыть. Я прекрасно помню период дискуссий, когда встал вопрос, что такое НАТО — силовая организация или площадка для ведения диалога, своего рода конференционный центр для всех партнеров? Тогда под влиянием прежде всего американцев от принципов равноправного сотрудничества решили отказаться, пошло ужесточение позиций. Это трансформировалось в косовские события, когда произошла первая заморозка — такой серьезный звонок. Дальше шло по нарастающей — эксперимент с демократизацией Грузии. Отношения с НАТО начали ухудшаться, и *страховочная сеть*, которая состояла бы из двусторонних проектов и которую мы пытались создать вместе с натовцами, оказалась слишком слаба, чтобы удержать эти отношения от разрушения в случае кризиса. Что, собственно, и показал украинский кризис, который разрушил отношения Россия — НАТО.

Примерно такая же ситуация с Евросоюзом: мы пытались выстраивать равноправные отношения, но все время попадали в ловушку — с точки зрения Евросоюза отношения должны строиться по принципу *ведущий — ведомый*, причем ведущим может быть только Евросоюз, и никакое равноправие невозможно, в том числе при проведении миротворческих операций.

Сейчас на передний план вышла ОБСЕ, но нельзя сказать, что от этого она стала лучше. Это по-прежнему весьма расплывчатая в организационном плане структура, консенсус в которой по каким-либо вопросам достичь очень трудно. В нынешней кризисной ситуации большую роль сыграло швейцарское председательство. Швейцарцы твердой рукой повели ОБСЕ вперед, в результате чего была создана Специальная мониторинговая миссия на Украине. Организация наконец-то работает так, как должна была работать всегда. Ее оперативная гражданская деятельность отвечает нашим интересам, а в последней операции страны-члены стали не просто участниками, они несут за нее равную ответственность. То, что сейчас делает ОБСЕ, отвечает нашим интересам.

— В 2008–2010 гг. Россия активно продвигала идею Договора о европейской безопасности. Тогда он не нашел поддержки. Есть ли смысл в нынешней ситуации предлагать новые форматы, и какова судьба ДЕБ?

— Предложение не снимается, и партнеры время от времени к этой теме возвращаются. Оно, возможно, несколько идеалистическое, потому что западные страны, особенно малые государства Восточной Европы, полностью удовлетворены ситуацией, когда их безопасность обеспечивают НАТО и Евросоюз. Ничего нового им не нужно. Крупные страны прекрасно понимают, что это *мелкотемье* не для них: Франция, Германия, к примеру, видят необходимость в более широких союзах и постепенно эти идеи прорастают. В условиях украинского кризиса, конечно, говорить о ДЕБ не то чтобы бессмысленно, просто это никак не вопрос ближайшей перспективы. Но это хорошее предложение, и оно остается на столе.

— Министр иностранных дел Германии Ф.-В. Штайнмайер объявил приоритетами немецкого председательства в ОБСЕ триаду диалог, доверие и безопасность. Какие конкретные шаги планируется предпринять, и чего вообще мы ожидаем от немецкого председательства?

— От немецкого председательства мы ожидаем многого. Председательства разнятся, все зависит от ресурсов, которыми располагает страна, и я говорю не только о ее авторитете на международной арене, но и о материальных и человеческих ресурсах, от способности вырабатывать, предлагать инициативы и продвигать, пробивать их. Для этого нужны хорошие связи не только с традиционными партнерами, но и с Россией, с которой нужно поддерживать постоянные контакты на очень высоком уровне. Это получилось у Швейцарии, несмотря на то что она гораздо меньше, чем Германия. Германия же обладает всеми перечисленными выше качествами — это раз. Во-вторых, у немецких коллег есть желание и возможность работать. Председательство Германии пришлось на очень трудный период, они взяли на себя нелегкую миссию. Мы очень рассчитываем, что немецкие коллеги будут не только заниматься украинским кризисом и выправлением отношений, но и займутся реформированием организации. Это очень важно. Для реформы потребуются серьезная политическая воля, способность и желание. Не могу сказать, что германские дипломаты обещают это сделать. Пока они в основном выясняют, чего от них ждут. Я знаю, что Германия очень серьезно готовится к этой миссии, что создана специальная рабочая группа очень высокого уровня, в которую входят в том числе министры. Готовятся с чисто немецкой серьезностью. Мы будем очень приветствовать, если они займутся не только тактическими вопро-



сами и оперативной деятельностью организации, но и реформой, которая давно планировалась и давно назрела.

— В 2016 г. должна быть принята очередная редакция Венского документа. Достаточно ли будет модернизировать меры доверия и безопасности или нужен новый договор о контроле над обычными вооружениями?

— Венский документ продолжает работать, но, должен отметить, в период кризиса им неоднократно злоупотребляли. Украинцы и американцы использовали его для того, чтобы спровоцировать дискуссию о необходимости инспекции. Они поднимали вопрос об участии России в опасных военных действиях, что не соответствовало действительности, требовали проведения инспекций вблизи границ, хотя для проверки было достаточно использовать механизмы Открытого неба, которые показывают, что никаких войск вблизи границы нет. Такое злоупотребление положениями Венского документа подорвало к нему доверие. Говоря о том, нужен ли новый договор по контролю над вооружениями, моя точка зрения состоит в том, что такие решения должны диктоваться потребностью. Когда возникает потребность в ограничении вооружений, соответствующие предложения появляются на столе переговоров. Пока такая потребность и желание заметны только у наших западных партнеров. Что касается Российской Федерации, то после длительного периода строительства и модернизации вооруженных сил говорить о том, что мы уже готовы себя ограничить, было бы нереалистично и безосновательно. Вот когда мы достигнем намеченных руководством целевых показателей и почувствуем, что у нас есть возможность говорить о контроле над вооружениями с позиции силы, тогда сможем перейти к следующему этапу.

— ОБСЕ стала первой международной организацией, которой удалось принять перечень мер по укреплению доверия с целью сокращения рисков возникновения конфликтов в результате использования информационных и коммуникационных технологий. Планировалось, что на базе мер могут быть выработаны юридически обязывающие нормы, однако процесс застопорился. На каком этапе сейчас находятся переговоры?

— Работа началась до украинского кризиса. Действительно, другой многосторонней площадки, на которой бы вырабатывались меры доверия в области информационной безопасности, тогда не было. На данный момент принят и опубликован простейший набор мер, однако они не носят обязывающего характера. Речь идет о чисто добровольном предоставлении информации, о том, что делается в каждой стране. То есть если какая-либо страна хочет, чтобы другие знали о том, что она делает, мы не против. Мы тоже предоставляем информацию и отчеты. Но здесь есть несколько тенденций. Одна из них состоит в том, что у некоторых, особенно западных, коллег есть большое желание забежать вперед и навязать другим какие-то меры, заставить их отчитываться и т.д. В условиях, когда наши позиции не совпадают, когда американцы по-прежнему делают все, для того, чтобы сохранить контролирующие функции над глобальной инфраструктурой интернета, держать все под своим колпаком, мы не можем с открытым забралом пойти на принятие таких далеко идущих и глубоких мер транспарентности и доверия в информационно-коммуникационной области. Наша позиция проста: мы должны обладать суверенитетом. То, что делается на нашей территории, должно делаться по-нашему.

— Разве меры доверия подрывают суверенитет?

— Они разрабатываются под американской эгидой. В связи с несовпадением позиций идти дальше будет довольно трудно. Тем не менее в ОБСЕ работа группы будет продолжаться. Будут рассматриваться новые меры, хотя нужно подумать над тем, как имплементировать то, что уже сделано. Мы не сторонники того, чтобы слишком торопиться. Будем действовать поэтапно.

— СММ стала первой миссией, в которой для наблюдения применяются беспилотные летательные аппараты. Как оценивается этот опыт?

— СММ использует беспилотники производства австрийской компании Schiebel. Это маленькая фирма, которая плотно сотрудничает с *Боингом*. Мне непонятно, почему были выбраны именно эти аппараты. Они имеют довольно серьезные конструктивные недостатки, неспособны летать при низкой температуре и сильном ветре. Из-за этого значительную часть времени они находятся на земле. Кроме того, несмотря на огромную стоимость у установленных на них камер довольно слабая разрешающая способность. Тем не менее, несмотря на конструктивные недостатки беспилотники используются, это интересный и полезный опыт. Россия предлагала использовать отечественные аппараты, которые гораздо лучше приспособлены к местным погодным условиям, но было принято решение использовать оборудование производства нейтральной страны. Должен сказать, что все стороны, в том числе и мы, оцениваем этот опыт как полезный. БПЛА указывают свой маршрут и квадрат наблюдения, эта информация используется Миссией, отражается в ее докладах. Скорее всего, эти аппараты будут использоваться все более активно, возможно, будут закупаться не только новые БПЛА такого же типа, дальности и разрешающей способности, но и более мелкие. Со 2 октября должен начаться процесс отвода вооружений, не только тяжелых, но и обычных. Сначала будут отведены танки, потом артиллерия, потом минометы. Этот процесс необходимо мониторить. Простого человеческого наблюдения здесь недостаточно, наблюдателей не так много — 500 с небольшим человек. Поэтому придется задействовать технические средства наблюдения, которыми будет оснащаться Миссия.



Антые Лендертсе:

«ОБСЕ ОСТАЕТСЯ ЕДИНСТВЕННОЙ ПЛОЩАДКОЙ, ГДЕ ВСЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ МОГУТ ВЕСТИ ДИАЛОГ О НАСТОЯЩЕМ И БУДУЩЕМ НАШЕЙ ОБЩЕЙ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ»

— До недавнего времени многие критиковали ОБСЕ за ее недостаточно активную роль, в первую очередь, в урегулировании конфликтов. Однако сейчас эта организация наряду с ООН стала основной площадкой для взаимодействия России и Запада. Можно ли в этой связи говорить об усилении роли ОБСЕ, или просто нет альтернативы?

— Продолжающийся кризис в Украине и связанные с ним события, а также важнейшая роль в урегулировании этого конфликта, которую взяла на себя ОБСЕ,