

Доповідь старшого наукового співробітника відділу з проблем зовнішньої політики та міжнародної безпеки Андрія Каракуца

«Україна в ОБСЄ – від врегулювання конфлікту на Донбасі до розвитку демократії»

Головування Німеччини в ОБСЄ припадає на надзвичайно важливий проміжок часу – період, коли виконання Мінських угод має набути реального змісту. Варто зазначити, що викликом для головування Німеччини в ОБСЄ є брак ефективних інструментів в цієї організації щодо подолання кризових ситуацій. Специфіка безпекового середовища в Європі донедавна полягала в тому, що загроза виникнення тут повномасштабного воєнного конфлікту оцінювалася як низька, натомість вважалося, що сукупний ефект від дії новітніх, так званих «м'яких» загроз, пов'язаних з процесами глобалізації, міг би мати для континенту руйнівні наслідки.

Втім, уявлення про зменшення ролі «жорстких загроз», насамперед на Європейському континенті, виявилися передчасними. Російська агресія проти України, що розпочалася у березні 2014 р., підірвала ідею побудови загальноєвропейської безпеки, на якій заснована ОБСЄ, а також звела нанівець одне з головних досягнень, що було покладено в фундамент ОБСЄ. Йдеться про підписання 01 серпня 1975 р. Заключного акту Гельсінських угод, в якому задекларовані такі міжнародні принципи, як повага до суверенітету, відмова від використання сили або погрози силою, визнання непорушності кордонів та територіальної цілісності держав, мирне врегулювання суперечностей, невтручання у внутрішні справи, повага до прав і свобод людини, рівноправ'я країн та право народів розпоряджатися власною долею, співробітництво між державами, дотримання зобов'язань згідно з міжнародним правом.

Системна криза в ОБСЄ у зв'язку з суперечностями у позиціях між РФ та низкою інших країн-членів, починаючи з 2003 р., істотно позначилася на ефективності діяльності організації у воєнно-політичному вимірі. Так, РФ вже

неодноразово демонструвала небажання виконувати вимоги ОБСЄ, зокрема, щодо виведення російських військ з Грузії і Придністров'я відповідно до Стамбульських домовленостей 1999 р., звинувачуючи організацію у використанні «практики подвійних стандартів» і «небажанні враховувати реалії й особливості окремих держав» та погрожуючи вийти з числа її учасників.

Російське розуміння європейського виміру безпеки базується на тому, що військово-політична діяльність є особливою сферою, відокремленою від гуманітарних питань. Фактично для російських політиків «захист населення» – це інформаційне гасло для прикриття агресивних військових дій. Всі пам'ятають вислів російського президента про те, що військові мають прикриватися цивільним населенням, як «живим щитом». На Заході, навпаки, існує доктрина, згідно з якою військова сила та її використання має бути підпорядкована цілям захисту прав людини, слугувати цінностям свободи і демократії, задля чого можуть бути здійснені у разі потреби і т.зв. «гуманітарні інтервенції».

Суперечність мотивацій, суперництво за поширення і посилення впливів, а також неспроможність погодження зовнішньополітичних стратегій детермінує, як наслідок втягування міжнародних організацій у геополітичну гру, зокрема і ОБСЄ. У міжнародному політичному процесі реанімується практика активного використання застарілих конфліктних ситуацій в якості зовнішньополітичних інструментів втілення власних інтересів.

Тепер подивимось, із чим зіткнулася ОБСЄ на початку 2014 р., започаткувавши Спеціальну моніторингову місію в Україні. Насправді, її головна мета, цитую – «це збір інформації, звіт про ситуацію з безпекою і встановлення фактів, зокрема, про конкретні події і події на місцях». Спостерігачі місії спілкуються з різними групами населення – з представниками влади на всіх рівнях, громадянського суспільства, етнічних і релігійних груп і місцевих громад. Основне завдання місії – допомогти Україні знизити рівень напруженості і сприяти діалогу між усіма сторонами.

Цікавить також географічний принцип роботи мандата СММ ОБСЄ, започаткованої 21 березня 2014 р., який розповсюджується на усю територію України. І саме 21 березня 2014 р. – офіційна дата російської анексії Криму. Але РФ, як країна-член ОБСЄ у той же день підтримала мандат СММ ОБСЄ. Це є юридичний важіль – розповсюдити роботу цієї місії на Кримський півострів. Хтось чув про такі плани, або наміри їх втілити? Натомість наразі представники кримськотатарського народу активно обговорюють механізми залучення міжнародних організацій до моніторингу прав людини на окупованому півострові і навіть пропонують окрему місію ОБСЄ. Зрозуміло, що РФ її заблокує, але ж механізм фактично існує.

Упродовж 2014-2015 рр. представниками ОБСЄ провадилася політика спостереження, зауважень і рекомендацій, яка, на жаль, не мала серйозних наслідків для успішного вирішення конфлікту на Сході. Істотні зміни в ефективності діяльності ОБСЄ можливі лише за умов докорінної реструктуризації цієї організації, розширення її мандату, суттєвої підтримки з боку ключових міжнародних гравців та інших організацій/структур.

Розуміючи складнощі і суперечності у діяльності ОБСЄ, необхідно сформулювати кілька важливих позицій стратегічного характеру, що мають бути враховані у 2016 р. Ключові напрями активності Берліна на цей рік – діалог, довіра та безпека – демонструють розуміння ФРН глибинних причин українсько-російського конфлікту. Водночас наповнення цих понять має відбуватися з певними застереженнями:

1. По-перше, Російська Федерація через свої пропагандистські канали намагається дезінформувати світову спільноту, наполягаючи на внутрішньому характері «української» кризи. Саме тому, нібито, під час реалізації Мінських домовленостей має відбуватися діалог України та проросійських сепаратистів. Насправді, штучність цього конфлікту є очевидною і його закінчення відбудеться вже за декілька тижнів після виводу російських військових та

російської зброї. На міждержавному ж рівні діалог має бути відновлено лише після повного виконання російською стороною усіх пунктів Мінських угод.

2. По-друге, без сумніву вирішення українсько-російського конфлікту є можливим лише через політичне врегулювання. Але яким чином може бути встановлено режим довіри між двома державами, якщо ми добре пам'ятаємо події річної давнини, коли вже після підписання Комплексу заходів із виконання Мінських угод у лютому 2015 р. відбувалося захоплення Дебальцевого. Відповідно, і жоден пункт з цього комплексу заходів за рік так і не було виконано на 100 %. Відповідно багато питань до того, яким чином буде гарантуватися процес виборів до вирішення безпекового компоненту: ми повіримо лідерам сепаратистів та Російській Федерації на слово, вони дозволять вести передвиборчу кампанію, вони захистять виборців?

3. По-третє, врегулювання найбільшого виклику європейській безпеці після закінчення «холодної» війни потребує від німецького головування пошуку балансу між існуючими механізмами (Мінський процес, нормандська четвірка, консультації США-РФ) та новими шляхами вирішення українсько-російського конфлікту (більш активне залучення ООН, використання механізмів ЄС та НАТО). ОБСЄ може зіграти координуючу роль між всіма залученими гравцями, а Берлін таким чином взяти на себе роль лідера. Німеччина неодноразово підкреслювала свою зацікавленість у створенні нової європейської системи колективної безпеки, врегулювання ж українсько-російського конфлікту є неможливим без вироблення розуміння спільного майбутнього та принципів співіснування для всього континенту.

4. По-четверте, важливо, аби в цьому році була переламана тенденція, коли Російська Федерація використовує ОБСЄ як інструмент політичної торгівлі одночасно із продовженням агресії. Показовим тут є знову приклад Спеціальної моніторингової місії. З одного боку, Москва декларативно підтримує роботу цієї місії, а з іншого – блокує її діяльність на окупованих територіях і не дає

можливості спостерігати за ділянкою українсько-російського кордону під контролем бойовиків. Ми бачили встановлення камер СММ ОБСЄ для відеоспостереження на лінії зіткнення, але, як показав минулий тиждень, їх у необхідний момент лідери так званої «ДНР» можуть вимкнути. Але насправді ці відеокамери ОБСЄ потрібні уздовж всього кордону між Україною та Росією, і лише тоді можна буде говорити про наступний успішний етап у роботі місії. Саме через прикордонні автомобільні та залізничні шляхи, де відсутні представники моніторингової місії, Російська Федерація постачає до ДНР/ЛНР зброю, пально-мастильні матеріали та перекидає військові підрозділи. Продовження ж військової підтримки бойовиків Москвою є важливим індикатором того, що на цьому етапі керівництво РФ не зацікавлене у мирному врегулюванні на Донбасі.

5. По-п'яте, важливо, аби дипломатичні зусилля Берліну у вирішенні конфлікту враховували як оптимістичні, так і песимістичні сценарії. Для цього потрібно мати запасні комплекси заходів, зважаючи на величезну роль яка приділяється ОБСЄ, наприклад, під час запланованих місцевих виборів в окремих районах Донецької та Луганської областей.

Коротенько зупинюся на перспективах роботи ОБСЄ на Донбасі.

В останні тижні розглядається можливість розширення діяльності ОБСЄ на Донбасі, спрямування туди поліцейської місії, на яку будуть покладені обов'язки з проведення місцевих виборів. На рівні заяв Російська Федерація ідею «посилення місії ОБСЄ» підтримала – але тільки на лінії розмежування. Насправді ж, Російська Федерація продовжує і надалі блокувати роботу місії ОБСЄ, насамперед на кордоні на сході України. Ініціатива України щодо розміщення баз СММ ОБСЄ на окупованій території була в черговий раз заблокована С. Лавровим під час засідання у «нормандському форматі» 11 травня 2016 р.

Направлення на Донбас поліцейської місії ОБСЄ для спостереження за безпекою на виборах є проблемним не лише через позицію РФ. Консенсус між іншими членами організації з цього приводу також відсутній, зокрема й через те, що лідери ДНР/ЛНР вже висловилися про готовність стріляти по озброєних представниках ОБСЄ. Жодна країна не погодиться ризикувати своїми громадянами в подібній ситуації. Іншою проблемою є бюрократизація структур ОБСЄ – навіть за умов позитивного вирішення питання про поліцейську місію організаційні та фінансові питання її забезпечення відкладають її прибуття в зону конфлікту на невизначений час.

Запропонований країнами Заходу план врегулювання конфлікту на Донбасі натикається на неготовність сторін конфлікту йти на поступки одне одному. Водночас тиск з боку ФРН, Франції та США на Україну буде поступово зростати і може бути пов'язаний із розміром допомоги, що надходить з цих країн. Для України найбільш небезпечним є сценарій, згідно з яким питання безпеки будуть відкладені на період після проведення місцевих виборів, що відповідає планам Російської Федерації щодо інкорпорації сепаратистського анклаву в політичне поле нашої країни.

Таким чином, для ОБСЄ конфлікт на Донбасі є величезним викликом з пошуку балансу між використанням повного потенціалу організації для вирішення українсько-російського конфлікту та одночасного пошуку стовпів для фундаменту майбутньої архітектури європейської безпеки. Для України важливо, аби ОБСЄ і надалі ефективно виконувала функцію у стримуванні агресивних дій за допомогою спостережної місії у зоні конфлікту та донесення до світової спільноти правдивої інформації про реальний стан речей. Успішна імплементація Мінських домовленостей зможе повернути цій організації роль гаранта європейської безпеки, а головне – принести довгоочікуваний мир на українську землю.