

Національний інститут стратегічних досліджень

**Єрмолаєв А.В., Кононенко К.А., Резнікова О.О., Парахонський Б.О.,
Яворська Г.М., Рукомеда Р.М., Литвиненко О.В., Паламарчук М.О.,
Горовенко В.К., Семененко В.О., Гончарук А.З., Соболев А.А.**

ОБСЄ:

сучасні виклики та перспективи розвитку

Аналітична доповідь

Київ, 2013

ЗМІСТ

Вступ. Роль безпекових інститутів в Європі в умовах глобалізації

1. Еволюція ОБСЄ: від безпечового форуму до регіональної організації у
глобальній системі колективної безпеки

2. Три виміри діяльності ОБСЄ

2.1. Політико-військовий вимір

2.2 Економічний вимір

2.3 «Людський вимір»

3. ОБСЄ в системі міжнародної безпеки: основні проблемні питання

4. Напрями розвитку ОБСЄ

5. Україна і ОБСЄ

Висновки

2013 рік – рік головування України в Організації з питань безпеки і співробітництва в Європі - спливає. Ще не дійшов час підбивати остаточні підсумки головування, але зараз найкращий момент для декларування позиції щодо майбутнього Організації, нашого уявлення куди і як має розвиватися ОБСЄ.

Цей текст підготовлено фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень із використанням багатьох джерел, серед яких особливе місце посідають матеріали МЗС України та офіційні документи ОБСЄ.

Користуючись нагодою, засвідчуємо свою вдячність і повагу всім, хто допомагав у підготовці цієї доповіді, чиї безцінні поради і зауваження дозволили авторам сформулювати позицію щодо майбутнього ОБСЄ.

Вступ. Роль безпекових інститутів в Європі в умовах глобалізації

Способи ефективної підтримки міжнародного миру й безпеки безпосередньо залежать від особливостей глобального й регіонального безпекового середовища.

Характер актуальних викликів і загроз визначає формат і напрями міжнародного безпекового співробітництва. Зміни у концептуальних підходах до безпеки, спричинені складністю сучасного міжнародного безпекового довкілля, впливають на цілі та засоби діяльності безпекових організацій.

Перед сучасними викликами та загрозами глобалізованого світу жодна держава не спроможна забезпечити власну безпеку виключно своїми зусиллями, не спираючись на допомогу з боку міжнародної спільноти та колективних структур безпеки. При цьому міру своєї участі у тих або інших міжнародних заходах у сфері міжнародної безпеки кожна країна визначає самостійно.

У цьому ключі й формуються різноманітні форми міжнародної співпраці та співробітництва у галузі безпеки у відповідності до уявлень країн про спільні загрози та власні національні інтереси.

В умовах нинішнього рівня глобалізації міжнародне співробітництво охоплює практично всі сфери суспільної діяльності і потребує встановлення загальноприйнятих і зрозумілих «правил гри» та певного регулювання на наднаціональному рівні. Ці функції покладені на міжнародні інститути та систему міжнародних договорів. Модель глобального управління, що склалася на цей час, не є оптимальною та ідеальною для всіх. Зокрема, провідні держави можуть здійснювати вплив на процеси формування та функціонування міжнародних інститутів, корегуючи їх відповідно до власних інтересів, або використовуючи міжнародні інститути для впливу на політику слабкіших держав.

Сучасні міжнародні інститути відіграють важливу роль у забезпеченні гарантій міжнародної безпеки, а зокрема в частині:

- запобігання та подолання глобальних ризиків і загроз;

- надання фінансової допомоги;
- проведення миротворчих операцій.

Спільною рисою глобальних міжнародних інститутів, представлених у сучасній архітектурі міжнародної безпеки, є те, що переважна їх більшість була утворена після Другої світової війни в умовах біполярного світоустрою і побудована, виходячи з потреб того часу та інтересів країн-засновниць, які мали тоді найбільший вплив на систему міжнародних відносин.

Зміна балансу сил у сучасному міжнародному середовищі, виникнення нових викликів і загроз у сфері глобальної безпеки потребують удосконалення глобальних та регіональних механізмів реагування і взаємодії. Зростання масштабів і рівня загроз - міжнародного тероризму, екстремізму, організованої злочинності тощо - засвідчують низьку ефективність впливу існуючих міжнародних безпекових інститутів на процеси забезпечення міжнародної безпеки у різних її проявах.

Саме тому питання формування нової архітектури безпеки у глобальному та європейському вимірах було, починаючи з 2008 р., одним з основних на самітах НАТО, ОБСЄ, а у контексті протидії економічним загрозам – на самітах країн «Великої двадцятки» (G20) та АТЕС.

Гостро постало питання реформування міжнародних інститутів. Діяльність цих організацій об'єктивно не зорієнтована на подолання новітніх викликів і загроз, а структура їх управління вже не відповідає новому багатопольному формату міжнародних відносин.

З метою усунення таких прогалин та максимального врахування потреб країн-членів активізують свою діяльність або формуються нові регіональні безпекові інститути та неформальні міжнародні утворення, роль яких у міжнародних відносинах суттєво зросла. Проте потенціал існуючих міжнародних організацій, враховуючи їх напрацьований досвід, правову базу, наявні кадрові та фінансові ресурси тощо, не можна ігнорувати.

Після останньої світової фінансово-економічної кризи все більш характерною стає тенденція економізації діяльності міжнародних інститутів. Так, одне з провідних місць у переліку новітніх загроз, згідно з оновленими

безпековими стратегіями провідних країн світу і низки міжнародних організацій, відтепер відведене загрозам у сфері енергетичної безпеки.

Із збільшенням кількості міжнародних організацій та розширенням сфер їх повноважень зростає конкуренція між ними, що не завжди сприяє ефективній взаємодії країн у безпековій сфері і потребує певного узгодження дій.

Наведені проблеми характерні і для Організації з питань безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), ефективність діяльності якої у безпековій сфері залишається низькою, а вплив на процеси, що відбуваються у воєнно-політичному, економічному, екологічному та гуманітарному вимірах, - обмеженим.

В умовах глобалізації роль міжнародних безпекових організацій поступово змінюється. Значної ваги набирають регіональні організації, які покликані здійснити ефективний розподіл праці у справі підтримки миру і безпеки. На європейському континенті таку роль виконує ОБСЄ, яка є одним з найважливіших складників сучасної архітектури європейської безпеки.

Сучасна світова економічна криза істотним чином вплинула на стан європейського безпекового середовища, політику провідних держав та міжнародні безпекові структури. Окрім внутрішніх економічних проблем, проявилася небезпека політичної нестабільності у низці європейських країн. Поряд з Європою вирують бурхливі події на Близькому Сході. Міркування національного прагматизму дедалі частіше переважають у підходах до вирішення спільних проблем. Зростає небезпека міждержавних збройних конфліктів та їх неконтрольованого розвитку, частішою стає практика односторонніх, нелегітимних (з точки зору міжнародного права) дій, які серйозним чином підривають стабільність, при тому що існуючі механізми підтримки безпеки вочевидь не справляються з такими викликами, навіть на рівні правової оцінки та регулювання.

Історично склалося так, що кожна з безпекових організацій у Європі має свою сферу компетенції, яка, правда, не є чітко визначеною. Організація Північноатлантичного договору (НАТО) існує як військово-політична організація і традиційно спирається на оборонний потенціал своїх членів. У

діяльності цієї організації та у визначенні її безпекових стратегій переважальний вплив зберігають за собою США. У розбудові своєї безпекової політики та стратегії Європейський Союз акцентує увагу більше на загрози «м'якого» типу і прагне до більшої незалежності від впливів США, але все ж у більшості традиційних питань безпеки покладається на можливості НАТО. Діяльність Організації договору про колективну безпеку (ОДКБ) скоріше побудована за моделлю колишньої Організації Варшавського договору і фактично керується Росією.

Окреме місце в архітектурі європейської безпеки посідають нейтральні та позаблокові країни (Швейцарія, Швеція, Австрія, Фінляндія, Ірландія та інші), які, залишаючись поза військовими блоками, тим не менш відіграють доволі активну роль у процесах підтримання миру і стабільності на континенті, зокрема через участь у Раді євроатлантичного партнерства НАТО та у Спільній політиці безпеки і оборони ЄС. Головною безпековою проблемою позаблокових країн пострадянського простору (України, Молдови, Грузії, Азербайджану), які ще не досягли необхідних критеріїв для членства в НАТО та ЄС і водночас не бажають приєднуватися до ОДКБ, залишається відсутність надійних гарантій їх національної безпеки.

Враховуючи ці та інші аспекти, в цілому, навряд чи можна говорити про належну адекватність сучасної системи європейської безпеки. Отже, питання формування нової архітектури європейської безпеки як системи координації діяльності усіх європейських держав залишається актуальним, особливо з огляду на зміну характеру новітніх загроз міжнародній безпеці. На принципах всеохоплюючої, послідовної та ефективної системи безпеки утворювалася Організація з безпеки та співробітництва у Європі, яка у сучасних умовах, за наявності доброї волі країн-членів та відповідного реформування цілком спроможна взяти на себе відповідні функції.

1. Еволюція ОБСЄ: від безпекового форуму до регіональної організації у глобальній системі колективної безпеки

Нині ОБСЄ є найбільшою в світі регіональною міжнародною організацією в сфері безпеки, що об'єднує 57 держав-членів, розташованих у Північній Америці, Європі та Центральній Азії, із загальною чисельністю населення понад мільярд осіб.

ОБСЄ забезпечує здійснення діалогу та політичної взаємодії країн-членів з широкого кола питань безпеки, діючи у сферах раннього попередження, запобігання конфліктам, врегулювання криз і постконфліктного відновлення.

У своїй діяльності ОБСЄ спирається на цілісний підхід до безпеки, який охоплює три головних виміри – військово-політичний, економіко-екологічний та гуманітарний. Через спеціалізовані інститути, експертні підрозділи і мережі структур на місцях ОБСЄ впливає на безпеку в Північній півкулі, включаючи контроль над озброєннями, боротьбу з тероризмом, належне управління, енергобезпеку, запобігання торгівлею людьми, демократизацію, свободу засобів масової інформації та права меншин.

В інституційному та юридичному аспектах ОБСЄ становить єдину в своєму роді організацію такого масштабу, що не має установчого договору і функціонує виключно на основі добровільної участі у її діяльності країн-членів. Усі 57 країн-учасниць мають рівний статус, рішення приймаються консенсусом на засадах політичної згоди.

Діяльність ОБСЄ визначається чіткими принципами взаємодії країн-членів, якими є: принцип багатостороннього діалогу, рівність учасників, порядок денний, що базується на концепті спільної і всеосяжної безпеки, гнучкість та здатність адаптуватися до змін у безпековому середовищі. Протягом майже 4-х десятиліть свого існування ОБСЄ пройшла шлях від форуму для політичного діалогу представників двох протилежних воєнних блоків і кількох нейтральних країн до організації, що є одним з важливих елементів сучасної системи європейської і глобальної безпеки.

В еволюції ОБСЄ вирізняють три основних періоди, це (1) діалог між Сходом і Заходом та політика розрядки під час холодної війни, (2) перехідний період до постбіполярного світу, (3) діяльність організації у сучасних умовах.

Ідея загальноєвропейської організації, що мала займатися спільними питаннями безпеки, виникла під час послаблення міжнародної напруженості в умовах «холодної війни». На початку 1970-х років склалася сприятлива міжнародна ситуація для проведення загальноєвропейської Наради з безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ), яка розпочала свою роботу у Гельсінкі 3 липня 1973 року за участю 33 європейських країн, США і Канади. Нарада завершилась підписанням 1 серпня 1975 року Гельсінського Заключного акту, положеннями якого країни-учасниці наради зобов'язалися керуватися у взаємних відносинах.

У Заключному акті були задекларовані принципи взаємних відносин держав-учасниць: 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.

Документ став стратегічною програмою дій з побудови єдиної мирної, демократичної Європи, з налагодження співробітництва у політично-військовій, екологічно-економічній та гуманітарній сферах. Політико-військовий вимір («перший кошик») передбачав встановлення контролю за розповсюдженням озброєнь, заходи щодо попередження конфліктів та зміцнення довіри між державами. Економіко-екологічний вимір («другий кошик») передбачав налагодження співробітництва у сфері економічної та екологічної безпеки. Людський вимір («третій кошик») націлений на захист прав людини, розвиток демократичних інститутів, моніторинг виборів, тощо.

Задекларовані в акті принципи започаткували Гельсінський процес, стрижнем якого був діалог різних країн з актуальних питань європейської безпеки. Західні держави більшу увагу приділяли питанням захисту прав людини, особливо на тлі розгортання дисидентського руху у республіках СРСР. Країни радянського блоку більше цікавилися визнанням непорушності

кордонів, а також питаннями контролю за озброєннями та заходами щодо зміцнення довіри.

І хоча наприкінці 70-х років період «розрядки» був завершений, тим не менш, зустрічі-наради представників європейських країн не припинялися, що надавало певну перспективу інституціоналізації Гельсінського процесу. В його рамках три групи країн – члени НАТО, Організації Варшавського договору та нейтральні країни – знаходили можливість обговорювати наявні суперечності і узгоджувати спільні рішення, у тому числі - з вкрай чутливих тоді питань роззброєння та контролю над озброєнням. Значними перевагами Гельсінського процесу були, по-перше, його надблоковий статус, що сприяв подоланню міжблокових суперечностей, а по-друге, демократичність процедур прийняття рішень: рішення нарад приймалися консенсусом, що сприяло захисту інтересів кожної з країн-учасниць процесу незалежно від її ваги у міжнародних відносинах.

Зміна наприкінці 1980-х років історичних умов, пов'язаних із завершенням «холодної війни», поставила ідею європейської безпеки перед новою дилемою. Руйнування комуністичних режимів в країнах Центрально-Східної Європи та утвердження демократичних цінностей на сході континенту, ліквідація Організації Варшавського договору (1991 р.), дискусії навколо можливого розпуску НАТО або зміни його функцій, просування Європейської економічної спільноти до створення Європейського Союзу, наростаюча дезінтеграція «соціалістичних» федерацій, а згодом утворення нових незалежних держав на уламках колишніх Югославії і Радянського Союзу та виникнення нових конфліктних ситуацій, небезпечних для європейської стабільності – усе це створювало передумови для формування нової, більш потужної, ніж НБСЄ, загальноєвропейської інституції в галузі безпеки та співробітництва. Значно збільшилася кількість членів НБСЄ, що також спонукало до перетворень. Після розпаду СРСР членами НБСЄ автоматично стали країни Центральної Азії та Південного Кавказу, що суттєво розширило коло «неєвропейських» держав-учасниць загальноєвропейського процесу, а в

сферу її відповідальності потрапили проблеми конфліктності та демократичного розвитку поза межами Європи¹.

Нова інституція мала відповідати завданням підтримки безпеки в нових геополітичних умовах, позначених порушенням балансів часів біполярної доби. Після 1990 року НБСЄ/ОБСЄ набула більш усталених організаційних форм, що цілому посприяло підвищенню її ефективності. 19-21 листопада 1990 року на Паризькій нараді голів держав та урядів країн – учасниць Гельсінського процесу було підписано Паризьку хартію для нової Європи, в якій задекларовано завершення «холодної війни». Під час цього засідання було також укладено Договір про звичайні збройні сили у Європі (ДЗЗСЄ), який і досі залишається однією з ключових міжнародних угод в галузі контролю за озброєннями та підтримання стратегічної стабільності на європейському континенті. Відповідно до Паризької хартії утворювалась постійна адміністрація Наради, яка включала Секретаріат, Центр з попередження конфліктів та Бюро з вільних виборів.

У 1992 році Гельсінський саміт на вищому рівні здійснив наступний крок у напрямку перетворення НБСЄ на міжрегіональну безпекову організацію для підтримки воєнно-політичної стабільності і розвитку співробітництва між країнами-учасницями. З цього моменту НБСЄ отримала можливість для здійснення практичних заходів у сфері попередження та врегулювання локальних і регіональних конфліктів.

Зрештою Будапештська зустріч на вищому рівні 5-6 грудня 1994 року ухвалила рішення про перетворення НБСЄ з 1 січня 1995 року на Організацію з безпеки і співробітництва у Європі, а також прийняла політичну декларацію стратегічного характеру – «На шляху до справжнього партнерства у нову добу», у якій ставилося завдання розробки моделі загальної і всеохоплюючої безпеки для Європи XXI ст. Основні характеристики такої моделі були оприлюднені на Лісабонській зустрічі лідерів держав ОБСЄ у грудні 1996 року,

¹ Ця тенденція до поступового розширення географічної зони діяльності НБСЄ / ОБСЄ за рахунок євразійського простору триває й донині. У грудні 2012 р. до ОБСЄ приєдналася Монголія, яка стала 57-м членом організації та посилила її євразійський вимір. Ця подія засвідчила також, що ОБСЄ продовжує залишатися центром тяжіння в системі міжнародних безпекових установ

де було наголошено на необхідності розбудови єдиної мирної і демократичної Європи без розмежувальних ліній.

Надблоковий статус ОБСЄ сприяв зближенню позицій різних військово-політичних потуг та зміцненню довіри між ними, він став основою для більш глибокого взаєморозуміння та прозорості у взаємовідносинах. Організація отримала реальний шанс для подальшої розбудови як основи нової архітектури європейській безпеки. Зрештою ОБСЄ розглядає свою діяльність у дусі Хартії ООН як регіональну організацію у глобальній системі колективної безпеки². Але діяльність організації все ж не мала достатнього підкріплення фінансовими, інституційними і організаційними можливостями, що значно стримувало її ефективність у безпековій галузі.

Разом з тим реалії постбіполярної доби виявилися набагато жорсткішими, ніж це здавалося одразу по завершенню «холодної війни». Розбіжності між заходом та сходом Європейського континента не могли бути так швидко подолані, як на це сподівалися прихильники європейської єдності «від Ванкуверу до Владивостока». З кінця 1990-х років у діяльності ОБСЄ почали наростати суперечності між позиціями окремих країн-членів стосовно цілей і завдань організації. Суперечності стосувалися насамперед військово-політичного виміру діяльності ОБСЄ. Як вважали й продовжують вважати деякі країни-члени, насамперед Російська Федерація, ОБСЄ нехтує вирішенням завдань «першого кошику» за рахунок надмірної уваги до третього виміру, людської безпеки.

Ці суперечності значно загострилися після Стамбульського саміту ОБСЄ (8 - 19 листопада 1999 року), на якому, зокрема, було прийнято рішення зобов'язати Росію вивести свої війська з Грузії та Молдови. Російська Федерація так і не виконала в повному обсязі взятих на себе зобов'язань. Внаслідок внутрішніх суперечностей ОБСЄ потрапила у стан перманентної кризи, і наступна після Стамбульського саміту зустріч лідерів країн-членів

²Charter of the United Nations/ Chapter VIII: Regional Arrangements.

ОБСЄ на вищому рівні відбулася лише через 11 років, у грудні 2010 року в Астані.

У січні 2004 року Російська Федерація запропонувала змінити домінуючий, на її думку, погляд на ОБСЄ як інструмент обслуговування інтересів окремих держав та їх угруповань та зайнятися реалізацією основної мети ОБСЄ – формування єдиного загальноєвропейського простору безпеки. Росія скоротила свою долю у бюджеті організації і заявила про небажання фінансувати проекти, що, на її думку, «суперечать російським інтересам». РФ також не виявляє бажання виводити війська з Придністров'я, піддає критиці діяльність спостерігачів ОБСЄ на виборах в державах СНД. У грудні 2006 року РФ навіть заявила про можливість виходу з ОБСЄ, якщо пріоритетом організації залишатиметься захист прав людини, а не військово-політичне співробітництво та економіко-екологічні питання.

Зміна позиції РФ щодо ОБСЄ викликана насамперед тим, що Росію не задовольняє її роль в архітектурі Європейської безпеки, а також певними відмінностями у розумінні РФ нагальних цілей і завдань ОБСЄ. У червні 2008 року президент РФ Дмитро Медведєв виступив з ініціативою проведення нового діалогу з питань безпеки та створення юридично обов'язкового Договору з європейської безпеки. Після війни на Південному Кавказі у серпні 2008 р. питання безпеки в Європі вийшли на перший план. Російська ініціатива щодо безпекового діалогу разом з ідеями ЄС щодо архітектури європейської безпеки почали обговорюватися в рамках ОБСЄ. У 2009 році під час головування Греції в ОБСЄ було започатковано так званий «процес Корфу» з просування діалогу з євроатлантичної та євразійської безпеки. Прийнята Декларація про процес Корфу містить три головних принципи:

- вірність концепції всеохоплювальної неподільної безпеки;
- цілковите й послідовне дотримання прийнятих в рамках ОБСЄ норм, принципів та зобов'язань за всіма трьома вимірами ОБСЄ;
- прагнення до зміцнення партнерства й співробітництва в регіоні ОБСЄ, а також до підвищення ефективності ОБСЄ та її внеску до забезпечення безпеки.

Обговорення питань євроатлантичної та євразійської безпеки в рамках процесу Корфу продовжується.

Попри внутрішні суперечності і кризові явища в ОБСЄ організація залишається однією з головних опор системи європейської безпеки. Це підтверджують досягнення останнього десятиліття у врегулюванні криз, відповіді на новітні загрози (Хартія ОБСЄ з боротьби з тероризмом, 2002 р.), прийняття документів про стратегію оптимізації роботи ОБСЄ в еколого-економічному вимірі (2003 р.), ініціатива «На схід від Відня» із співробітництва з пострадянськими країнами ОБСЄ (2004 р.), боротьба з організованою злочинністю, прийняття Мадридської декларації з безпеки та екології (2007 р.), прийняття регіональної декларації з Карабахського конфлікту (2008 р.), прийняття Астанінської декларації (2010 р.), поновлення процесу з Придністровського врегулювання в форматі «5+2» (2011 р.).

У 2012 році під час головування в ОБСЄ Ірландії розроблено «Дорожню карту Гельсинки +40», у якій викладено напрямки подальшого розвитку ОБСЄ. «Гельсинки +40» передбачає підготовку й проведення в 2015 році ювілейного саміту ОБСЄ до 40-річчя Гельсинського заключного акту. Очікують, що цей саміт стане визначною міжнародною подією. До часу проведення саміту передбачено підготувати низку змістовних документів, також щодо реформування ОБСЄ у напрямку підвищення ефективності організації та її спроможності відповідати на безпекові виклики ХХІ століття. Щоправда серед членів ОБСЄ зберігаються розбіжності у розумінні змісту й напрямків реформування ОБСЄ. Так, Росія, за словами міністра закордонних справ С. Лаврова, сподівається на те, що ОБСЄ вдасться виправити «дисбаланси й подвійні стандарти, що стали, на жаль, її характерними ознаками», наголошуючи на неприйнятності того, що три чверті діяльності ОБСЄ зосереджено на гуманітарних аспектах і правах людини, а всі операції і проекти зосереджені на території колишнього СРСР і Балканах. Росія сподівається, що ОБСЄ перетвориться на повноцінну міжнародну організацію, що фокусуватиме увагу на ситуації в Європі і діятиме на засадах неподільної безпеки, на основі

юридично зобов'язуючої Хартії (OSCE Magazine 1/2013)³. Натомість США пропонують цілковито відмінне бачення майбутнього ОБСЄ, яке жодним чином не передбачає зменшення уваги до виміру людської безпеки, а також не має на меті прийняття юридично зобов'язуючих документів. Метою не може бути «відновлення балансу» в ОБСЄ, принципи, закладені у Гельсінки, не потребують змін, поліпшити треба засоби їхньої реалізації в умовах ХХІ ст. Всі три виміри діяльності ОБСЄ мають бути збережено, всі разом вони складають концепцію цілісної безпеки. Прогрес полягатиме в конкретному поліпшенні діяльності країн-членів щодо впровадження існуючих зобов'язань ОБСЄ по всіх трьох вимірах⁴.

Таким чином, попри загальне розуміння необхідності оновлення ОБСЄ у країн-членів організації поки що немає спільного бачення шляхів її реформування.

2. Три виміри діяльності ОБСЄ

Діяльність ОБСЄ традиційно будується за трьома основними вимірами: воєнно-політичному, економічно-екологічному і «людському» (права людини і розвиток демократичних інститутів).

2.1 Політико-військовий вимір діяльності ОБСЄ

Воєнно-політичний вимір ОБСЄ не тільки фіксує загальні принципи взаємовідносин держав та їх поведінки у питаннях національної та міжнародної безпеки, але й включає більш конкретні сфери їх реалізації. Серед останніх можна виокремити такі комплекси питань як зміцнення довіри між державами-членами, контроль за озброєннями, попередження та врегулювання конфліктних ситуацій, протидія транснаціональним загрозам. Саме у цих напрямках розгортається діяльність ОБСЄ з початку її створення на основі Заключного акту 1975 р.

³ <http://www.rusemb.org.uk/foreignpolicy/599>

⁴ The Helsinki +40 Process: Applying Enduring Principles to Meet Current Security Challenges
http://osce.usmission.gov/feb_12_13_helsinkiplus40.html

Необхідність у зміцненні заходів довіри між європейськими державами усвідомлювалась політиками на тлі подій неоднозначних процесів часів «холодної війни», коли відбувалися перманентні кризи у стосунках між країнами двох ворогуючих військово-політичних блоків, в умовах постійно зростаючої гонки озброєнь, збройних конфліктів глобального значення у різних гарячих точках планети. Високий рівень міжнародної напруги можна було зняти лише шляхом діалогу та впровадження дієвих заходів довіри.

Вже у Гельсінському акті 1975 р. було визначено норму, за якою держави мали повідомляти по масштабні воєнні навчання сухопутних військ. Таку норму було уточнено і поглиблено у Стокгольмському документі із заходів довіри (1986 р.), яким передбачено, окрім повідомлення про воєнну активність, запрошення спостерігачів на навчання. Ще більш розширений формат заходів довіри і безпеки у військовій сфері розроблений на Віденській зустрічі міністрів закордонних справ держав-членів ОБСЄ (1986-1989 рр.) і закріплений у Віденському документі, прийнятому на Паризькому саміті ОБСЄ у 1990 році. У ньому передбачалося, зокрема, надавати інформацію про воєнні бюджети, сповіщати про діяльність збройних сил за межами їх звичайного розташування, повідомляти про небезпечні інциденти військового характеру, тощо.

Найбільш значущим досягненням ОБСЄ у сфері контролю за озброєннями став укладений під час Паризького саміту (1990 р.) *Договір про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСЄ)*. Згідно його положень країни двох угруповань держав – НАТО та Варшавського договору – мають обмежити власні звичайні озброєння у відповідності до визначених граничних меж. Пізніші події, пов'язані з ліквідацією Організації Варшавського договору та розпадом СРСР, попри свій драматичний для європейської безпеки характер, все ж не стали перепорою для вступу в дію Договору у кінці 1992 року. Цьому значною мірою сприяла Ташкентські домовленості у травні 1992 року з розподілу квот озброєнь між колишніми радянськими республіками як спадкоємцями СРСР.

Не менш значущу роль для зміцнення довіри та укріплення європейської стабільності зіграв також *Договір з відкритого неба (ДВН)*, розроблений ще на

Віденській зустрічі 1986-1989 років. і підписаний на саміті НБСЄ/ОБСЄ у Гельсінкі 24 березня 1992 року, але введений у дію лише з 1 січня 2002 року після його ратифікації РФ та Україною. Договір надає право державам-членам здійснювати польоти над територіями інших країн з метою спостереження за військовою активністю у відповідності до визначених квот та технічних вимог.

Прийняті на Лісабонському саміті ОБСЄ у 1996 році документи щодо концептуальної бази контролю за озброєннями, а також щодо розвитку порядку денного Форуму про співпрацю у сфері безпеки закріпили роль контролю за озброєннями як важливого інструмента забезпечення стабільності у Європі. Не менш важливий результат цього саміту – прийняття документу з оновлення ДЗЗСЄ.

Головним органом ОБСЄ, до компетенції якого віднесено реалізацію воєнно-політичного виміру, є *Форум із співробітництва у галузі безпеки (ФСБ)*, створений 10 липня 1992 року за рішенням Гельсінського саміту як формат для ведення переговорів з контролю над озброєннями, роззброєння та зміцнення довіри і безпеки, регулярних консультацій, а також активізації співробітництва з питань забезпечення безпеки, і зменшення небезпеки виникнення конфліктів. ФСБ залишається основним органом, на пленарних засіданнях якого приймаються рішення щодо імплементації військово-політичних заходів зміцнення довіри та безпеки (ЗЗДБ) у регіоні ОБСЄ, щодо контролю над озброєннями і роззброєння у галузі звичайних збройних сил.

ФСБ схвалив низку важливих документів, зокрема, Віденський документ (в редакції 1994, 1999 і 2011 років), кодекс поведінки щодо військово-політичних аспектів безпеки, принципи щодо регулювання нерозповсюдження та передавання звичайних озброєнь, документи про глобальний обмін військовою інформацією, легкі озброєння та стрілецьку зброю, про запаси звичайних боєприпасів.

У сфері контролю за озброєннями держави-члени ОБСЄ прийняли низку рішень з питань заборони протипіхотних мін, торгівлю переносними зенітно-ракетними комплексами, які використовувалися терористами. У зв'язку із посиленням загрози міжнародного тероризму країни ОБСЄ у 2004 році

колективно приєдналися до Васенаарських домовленостей з контролю над експортом озброєнь, товарів та технологій подвійного призначення

Паризька Хартія для нової Європи 1990 р. констатувала завершення періоду міжблокової конфронтації та проголосила перехід до розбудови загальноєвропейської системи колективної безпеки на принципах рівності і неподільності безпеки. В ухваленій під час Лісабонського саміту ОБСЄ (1996 р.) Декларації «Про модель загальної і всеосяжної безпеки для Європи XXI століття» йшлося про необхідність створення єдиної, мирної і демократичної Європи, а також про ключову роль ОБСЄ у зміцненні безпеки і стабільності в усіх вимірах. У ході Стамбульського саміту ОБСЄ (1999 р.) прийняті документи, які мають виключне значення для розв'язання проблем у сфері безпеки, такі як Хартія європейської безпеки, Угода про адаптацію ДЗЗСЄ, оновлений Віденський документ із заходів зміцнення довіри і безпеки .

Оскільки у нових умовах значно знижується ризик масштабного конфлікту між двома військово-політичними блоками, акценти діяльності ОБСЄ переміщуються з сфери контролю за озброєннями та зміцнення заходів довіри у сферу попередження та врегулювання локальних конфліктів, які вже на той час починають розпалюватись у різних частинах європейського простору, а також у гуманітарну сферу в питаннях захисту прав людини та національних меншин.

У документі «*Виклик часу змін*», прийнятому на саміті ОБСЄ у Гельсінкі (1992 р.), який дав імпульс перетворенню НБСЄ на міжнародну регіональну організацію, визначено її широкі повноваження та можливості у здійсненні заходів з попередження і врегулювання локальних та регіональних конфліктів. Цей комплекс питань становить чи не найважливішу складову діяльності ОБСЄ у воєнно-політичному вимірі після заходів зміцнення довіри та контролю над озброєннями.

У вирішенні питань врегулювання конфліктів ОБСЄ використовує інститут місій, метою та основними завданнями яких визначено сприяння політичним процесам, спрямованим на попередження або врегулювання

конфліктів, а також забезпечення своєчасного інформування представників ОБСЄ про розвиток ситуації у певній державі або регіоні.

Діяльність бюро та місій спостереження регулюється відповідними мандатами ОБСЄ і пов'язана з функціонуванням Центру з попередження конфліктів при Секретаріаті ОБСЄ, що планує та управляє діяльністю миротворчих місій. Місії спостереження діяли або продовжують діяти на Балканах - в Албанії, Боснії і Герцеговині, Хорватії, Югославії, Косово, колишній Югославській Республіці Македонії, а також у пострадянському просторі - в Естонії, Латвії, РФ (Чечня), Білорусі, Україні (Крим), Грузії (Південна Осетія), Молдові (Придністров'я), Таджикистані, тощо.

ОБСЄ приймає активну участь у вирішенні вірмено-азербайджанського конфлікту навколо Нагірного Карабаху (Мінська група), а також є одним з посередників (разом з РФ та Україною) у врегулюванні придністровської проблеми.

Діяльність ОБСЄ у врегулюванні конфліктів у низці випадків здійснювалася паралельно та у взаємодії з НАТО (Косово) та ЄС (Косово, Грузія). Згідно з домовленостями з ООН ОБСЄ відведено провідну роль у врегулюванні конфліктів у Молдові та Нагірному Карабасі. У серпні 2008 року після російсько-грузинського конфлікту ОБСЄ прийнято рішення щодо розміщення військових спостерігачів у Південній Осетії у складі місії ОБСЄ у Грузії.

Зусилля ОБСЄ у вирішенні проблем врегулювання конфліктів є досить гнучкими і активними, вони охоплюють широкий простір т.зв. «дуги нестабільності» від Балкан до Центральної Азії. Але, водночас, її діяльність могла бути значно більш ефективною якби не певна обмеженість повноважень, недостатність ресурсів, а головне - геополітичні амбіції окремих держав, зацікавлених у підтримці та роздмухуванні конфліктів задля посилення власних впливів та реалізації своїх інтересів.

На Стамбульському саміті (1999 р.) держави-учасниці ОБСЄ рішуче висловились за недопущення загрози силою або її застосування, проти порушення територіальної цілісності, суверенітету та політичної незалежності

будь-якої держави і зобов'язались оперативно реагувати у таких випадках як у плані допомоги державі, що постраждала, так і вжиття необхідних заходів щодо держави-агресора. У Декларації саміту міститься позитивна оцінка внеску ОБСЄ у справу зміцнення стабільності та безпеки в регіоні її відповідальності, підтверджується готовність об'єднати зусилля всіх країн-членів Організації, спрямовані на належну імплементацію Хартії європейської безпеки, належне виконання зобов'язань у галузі людського виміру, підвищення ефективності ОБСЄ у запобіганні конфліктам, врегулюванні триваючих криз і постконфліктній реабілітації країн.

Особливий наголос у Декларації зроблено на необхідності активного залучення механізмів ОБСЄ до стабілізації ситуації в таких країнах і регіонах як Боснія і Герцеговина, Хорватія, Косово, Албанія, Грузія, Придністров'я (Молдова), Нагірний Карабах (Азербайджан), Чечня (РФ), а також до започаткування демократичних перетворень у Білорусії та Югославії. У документі міститься зобов'язання Росії завершити виведення російських військ з території Грузії і Молдови до кінця 2002 року.

Після 2001 року ОБСЄ більшу увагу приділяє боротьбі з міжнародним тероризмом, протидії нелегальній міграції та організованій злочинності, іншим загрозам транснаціонального характеру. Діяльність ОБСЄ у протидії тероризму спрямовує створений у 2002 році. Антитерористичний підрозділ (АТП) який співпрацює з відповідними структурами інших міжнародних організацій з питань безпеки. На Маахтриській зустрічі Ради міністрів ОБСЄ у 2003 році прийнято концепцію безпеки кордонів та прикордонного режиму, що стало вагомим внеском у справу протидії нелегальній міграції, торгівлі зброєю, наркотрафіку тощо. ОБСЄ також відіграє істотну роль у підготовці поліцейських кадрів, у проведенні заходів боротьби з торгівлею людьми та інших проявів міжнародної злочинності.

Системна криза в ОБСЄ, що виникла внаслідок загострення суперечностей між позиціями Російської Федерації та низки інших країн-членів стосовно цілей і завдань організації, негативно відбилася на ефективності її діяльності у воєнно-політичному вимірі. Найбільш небезпечно кризові явища

позначилися на сфері контролю над звичайними озброєннями, що входить до компетенції ОБСЄ. У зв'язку з небажанням Росії виконувати у повному обсязі стамбульські домовленості у питанні виведення російських військ з території Молдови (які були частиною Угоди про адоптацію ДЗЗСЄ, схваленої на Стамбульському саміті 1999 р.), більшість країн-учасниць ДЗЗСЄ досі утримується від ратифікації адаптованої угоди. У відповідь РФ з липня 2007 року наклала однобічний мораторій на виконання ДЗЗСЄ, що фактично призвело до ліквідації найбільш дієвого механізму контролю над звичайними озброєннями у Європі. Прагнення досягти консенсусу стосовно подальшої долі Договору до цього часу успіху не мають. Враховуючи важливість цього питання для європейської безпеки, ініціація нового діалогу стосовно режиму контролю над звичайними озброєннями проголошена Україною одним із пріоритетів свого головування в ОБСЄ на 2013 р.

Крім того, на засіданні Постійної ради ОБСЄ у Відні 8 липня 2004 року до ОБСЄ були висунені претензії з боку РФ (яку підтримали деякі країни СНД) щодо «практики подвійних стандартів» і «небажання враховувати реалії й особливості окремих держав», оскільки, на їх думку, ОБСЄ занадто багато приділяє уваги захисту прав людини та особливостям функціонування пострадянських версій демократії, не дуже зрозумілим на Заході.

Очевидно, що витoki нинішньої кризи ОБСЄ полягають у глибинних розбіжностях Росії і країн Заходу у поглядах на цінносні засади, що формують основу міжнародної безпеки. Як можна бачити, російське розуміння воєнно-політичного виміру міжнародної безпеки досі базується на старих стереотипах мислення, за якими військово-політична діяльність є особливою сферою, відокремленою від гуманітарних питань. Водночас на Заході домінує протилежна позиція, за якою військова сила та її використання мають бути підпорядковані цілям захисту прав людини, слугувати цінностям свободи і демократії, задля чого можуть у разі потреби здійснюватися й т.зв. «гуманітарні операції».

З огляду на це, військово-політичний вимір, або «жорстка сила», у сучасних умовах дедалі більше поступається значенням форматам безпеки,

побудованим на «м'якій силі» (інформаційним операціям, діалогу, переконуванню, заохоченню до компромісів тощо), та на протидії загрозам безпеці кожної окремої людини (а не лише держави в цілому, як це прийнято у традиційному розумінні безпеки). Отже, подолання системної кризи ОБСЄ стає можливим лише через узгодження спільного бачення безпеки і співробітництва, за яким усі три «кошики» створюють цілісну єдність.

2.2 Економічний вимір діяльності ОБСЄ

З моменту підписання Гельсінського заключного акту НБСЄ/ОБСЄ у 1975 р. розвиток співробітництва між країнами-членами в економічній сфері було визначено одним з пріоритетних напрямів діяльності організації. Разом з екологічними питаннями вони склали так званий «другий кошик» (або другий вимір) НБСЄ. До 1990-х років цей вимір НБСЄ не відзначався високою активністю, рішення керівних органів організації з економічних питань носили декларативний характер і засвідчували переважно прагнення країн до співпраці. Така ситуація обумовлювалася невідповідністю інтересів країн соціалістичного табору та західних країн: за рахунок використання механізмів НБСЄ перші прагнули розширення їх доступу до західних ринків та провідних технологій, а інші – обмеження впливу держави на економічні процеси, розвитку приватного підприємництва. Зрозуміло, що за таких умов НБСЄ приділяла на той час більше уваги питанням захисту прав людини, гуманітарним та військовим проблемам безпеки, а ніж економічним.

В Боннському документі 1990 р. вперше було зафіксовано єдність позицій країн-членів НБСЄ щодо необхідності дотримання принципів вільної ринкової економіки. З метою розширення діалогу з питань економічного співробітництва, а також стимулювання розвитку ринкової економіки як важливого кроку на шляху побудови демократії, у 1992 р. було засновано щорічний Економічний форум НБСЄ (з 2006 р. – Економіко-екологічний форум). Важливим завданням Форуму було визначено формування конкретних

пропозицій щодо розвитку вільного ринку і поглиблення економічного співробітництва, а до основних функцій Форуму були віднесені такі:

- аналіз виконання зобов'язань НБСЄ/ОБСЄ в сферах економіки, екології, науки і технологій;
- розповсюдження інформації, що сприятиме виявленню структурних проблем, і визначення практичних кроків з їх усунення;
- підтримка діяльності міжнародних економічних і екологічних організацій.

На початку існування Форуму значна увага у його роботі приділялася питанням забезпечення економічної, енергетичної, екологічної безпеки в умовах ринкової трансформації економіки та пост-конфліктного періоду. В подальшому його діяльність була зосереджена на таких напрямках, як забезпечення належного управління (у т.ч. з питань боротьби з корупцією та відмиванням «брудних» грошей); безпека транспортних перевезень; сприяння розвитку бізнесу (у т.ч. шляхом покращення бізнес- та інвестклімату, створення нових робочих місць та рівноправних умов праці для всіх груп населення); управління водними ресурсами; вирішення енергетичних та екологічних проблем; управління міграційними процесами.

Неодноразово піднімалося питання щодо необхідності підвищення ефективності діяльності другого «кошику» ОБСЄ шляхом наповнення відповідних рішень більш практичним змістом, а саме: визначення чітких політичних завдань і конкретних рекомендацій з врегулювання проблемних питань.

В умовах прискорення глобалізаційних процесів економічні взаємозв'язки між країнами стали щільнішими, отримали розвитку нові форми міжнародної співпраці, а з іншого боку, знизилися бар'єри на шляху розповсюдження кризових явищ. Поступово суттєва частина економічних процесів у світі вийшла за межі національних держав, що потребувало запровадження єдиних стандартів та «правил гри». Такі функції у значній мірі взяли на себе міжнародні організації, формуючи тим самим модель глобального управління.

Встановлення нових механізмів глобального управління покликане не лише для уніфікації стандартів проведення міжнародних операцій та координації товарних, фінансових і людських потоків, але й для врегулювання проблем глобального розвитку, у т.ч. мінімізації наслідків кризових явищ. У цьому контексті логічним було зростання уваги до другого «кошику» ОБСЄ.

Поступове збільшення значення економічного та екологічного виміру діяльності НБСЄ/ОБСЄ супроводжувалось поглибленим опрацюванням питань співробітництва держав у відповідних сферах. Це дозволило перейти від фрагментарності забезпечення цього виміру до прийняття програмних документів організації та посилити потенціал інститутів ОБСЄ у відповідних сферах. Так, у 1997 р. було засновано пост Координатора економічної і екологічної діяльності в межах Секретаріату ОБСЄ. У 2003 р. Рада міністрів закордонних справ ОБСЄ ухвалила Документ-стратегію ОБСЄ для економічного і екологічного виміру. У цьому документі було зазначено, що такі виклики, як економічна і соціальна нерівність, недостатнє верховенство закону, слабе управління, корупція, бідність, високий рівень безробіття, суттєво посилюють існуючі глобальні загрози, а саме: тероризм, крайній екстремізм, транснаціональну організовану злочинність та «відмивання грошей», незаконну торгівлю і нелегальну міграцію. Також було визнано, що екологічна деградація, нераціональне використання природних ресурсів і неправильне управління переробкою і знешкодженням відходів здійснюють суттєвий негативний вплив на стан здоров'я, добробут, стабільність і безпеку населення.

Нині формат Економічного і екологічного форуму ОБСЄ надає можливість обговорювати актуальні проблемні питання у відповідних сферах на рівні представників національних урядів, громадянського суспільства, бізнесу, науки, міжнародних організацій, а також презентувати конкретні результати діяльності підрозділів ОБСЄ та її представництв на місцях. Це дає можливість поглибити політичний діалог між країнами в межах цієї організації.

ОБСЄ не може конкурувати з профільними міжнародними організаціями у сфері економіки та фінансів (МВФ, ФАТФ, СБ тощо), які суттєво обходять її за фінансовими та інтелектуальними ресурсами. Проте ОБСЄ має унікальний

досвід у сферах економічної та екологічної безпеки, пов'язаний з попередженням і урегулюванням конфліктів та пост-конфліктним відновленням. Важливого значення у цьому контексті набуває можливість обміну досвідом та інформацією між країнами, а також виявлення загальних тенденцій та визначення конкретних рекомендацій щодо алгоритму дій у кризових ситуаціях.

Як і більшість країн-членів, ОБСЄ стикається останнім часом з певними проблемами фінансового характеру. Зокрема, бюджет організації скоротився з 164,2 млн. євро у 2008 р. до 144,8 млн. євро у 2013 р. Зрозуміло, що обмежені фінансові ресурси та статус організації не дозволяють ОБСЄ проводити активні фінансові операції та надавати матеріальну допомогу країнам-членам.

Таким чином, підвищення ефективності діяльності ОБСЄ в економічному та екологічному вимірі має здійснюватися шляхом:

- удосконалення механізмів обміну та розповсюдження інформації щодо шляхів підвищення рівня економічної та екологічної безпеки, передової практики ведення бізнесу;
- посилення позицій організації в обговоренні шляхів реформування механізмів глобального управління відповідно до умов сучасного розвитку та пошуку оптимальної моделі взаємодії країн у безпековій сфері;
- активізації роботи у сфері запобігання і протидії міжнародним конфліктам з приводу використання природних ресурсів;
- активізації участі у підготовці та проведенні інституційних та антикризових реформ у країнах-членах;
- сприяння залученню інвестицій у розвиток бізнесу та захист природного середовища на місцях;
- запровадження механізмів контролю та спонукання до виконання рішень організації тощо.

2.3 ОБСЄ і захист прав людини та демократії в Європі

Діяльність ОБСЄ у сфері прав людини та демократії, позначається терміном «людський вимір». Концепція цієї безпекової організації виходить з презумпції того, що справжня та довгострокова безпека та стабільність досяжна лише на основі побудови вільного суспільства, яке дозволяє кожному брати повну участь у суспільному житті. Така участь, повага до прав кожного члена суспільства, надає можливість запобігти ескалації суспільно-політичних конфліктів шляхом врахування всіх законних інтересів, наявних у соціумі.

Документи, ухвалені у рамках ОБСЄ, формують базу зобов'язань держав-учасників організації. Ці документи пов'язують права людини з плюралістичною демократією, заснованою на принципі верховенстві права. Остання розглядається як єдина система управління, спроможна ефективно їх гарантувати. Водночас, відповідні зобов'язання держав – учасників Організації мають політичний характер, що обмежує використання правових механізмів забезпечення стандартів ОБСЄ⁵.

Події останніх двох десятиліть підтвердили обґрунтованість позиції Організації щодо важливості забезпечення ефективності політичної системи, що діє на основі принципу верховенства права, для попередження внутрішніх конфліктів. У свою чергу, у випадку ескалації таких конфліктів, набуття ними збройного характеру, відбувається зниження рівня безпеки всього регіону. Крім того, внутрішні конфлікти мають тенденцію до розширення та інтернаціоналізації. Саме за таким сценарієм розгорталися події 1999 р. навколо Косово або 2008 р. – навколо Південної Осетії.

З іншого боку, сама політична природа процесу ОБСЄ у сфері людського виміру визначила постання низки викликів, які негативно впливають на ефективність зусиль Організації щодо захисту прав людини та демократичних принципів у Європі. Насамперед, основний корпус зобов'язань, які взяли на себе учасники Організації, сформувався у 90-ті роки, коли у період після розпаду СРСР та соціалістичного табору були поширенні очікування (зокрема і серед політичних еліт пострадянських держав) щодо їх швидкої демократизації.

⁵ Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения / [ОБСЕ / БДИПЧ] -Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, 2011. – Т. 1. (Сборник документов в тематическом порядке) – 365 с. – С. xvi – xviii.

Проте майже за два десятиліття по тому консолідація демократичного устрою у деяких держав – учасників ОБСЄ затягується, подекуди наявний навіть регрес у цій сфері. Відповідні процеси, закономірно викликають критику з боку інституцій Організації, інших держав – учасників. Реакцією на відповідну критику стали спроби держав, що стали її об'єктом, мінімізувати її політичні наслідки, оскільки послідовне врахування висловлених зауважень було б пов'язане з неприйнятною для правлячих кіл цих держав трансформацією політичних режимів.

Зокрема, Росія та окремі країни – члени Співдружності Незалежних Держав (СНД) вказували на існуючу, на їх думку, розбалансованість трьох аспектів діяльності організації на користь гуманітарної сфери. Відповідне порушення балансу, на їх погляд, ослаблює взаємозв'язок відповідної сфери з діяльністю ОБСЄ у сферах військово-політичної та економічної безпеки, підвищує увагу до деяких країн за рахунок ігнорування проблем, які є у інших, що породжує подвійні стандарти, компрометує деякі основоположні принципи Гельсінського акту 1975 року щодо невтручання у внутрішні справи та поваги до державного суверенітету⁶.

Відповідні підходи частини держав - учасників ОБСЄ знайшли своє відображення не лише у блокуванні ними процесу розширення зобов'язань учасників організації у гуманітарній сфері. Фактично знижує вплив оцінок місій ОБСЄ у такому чутливому питанні як якість проведення виборчих кампаній діяльність Місії спостерігачів від СНД на президентських та парламентських виборах, а також референдумах у державах – учасницях. Наявність альтернативної оцінки якості виборчої кампанії з боку різних місій міжнародних спостерігачів розширює владі приймаючої країни поле для політичного маневру.

Враховуючи «процесуальний» характер діяльності ОБСЄ, його основні інститути у сфері людського виміру безпеки (Бюро з демократичних інститутів та прав людини (БДПЛ), Верховний комісар у справах національних меншин

⁶ Безопасность Европы / под ред. В.В. Журкина – М.: Издательство «Весь Мир», 2011 – 752 с. – С. 696 – 697.

(ВКМН), Представник з питань свободи засобів масової інформації), компетенція цих інститутів, формувалися у різний час, під впливом конкретних обставин міжнародної обстановки та переговорного процесу. Як наслідок, повноваження відповідних інститутів частково конкуруючі (приміром БДПЛ замається і питаннями свободи слова у рамках виборчих кампаній, а також при Бюро діє контактний пункт у з питань народності рома і сінті). Множинність інститутів ОБСЄ у сфері людського виміру до певної міри ускладнює оптимальне використання організаційних, кадрових та матеріальних ресурсів Організації.

Останні два десятиліття відбувався поступальний розвиток правозахисних інститутів у рамках Європейського Союзу, неурядових правозахисних організацій, зокрема і у постсоціалістичних країнах, зростання їх впливовості. Ця обставина, з одного боку, розширює коло потенційних партнерів інститутів ОБСЄ. З іншого боку, «конкуренція у правозахисній сфері», попри доцільність наявності субсидіарних механізмів захисту прав людини, спонукає до чіткішого визначення місії останніх.

Важливим чинником є і зміна природи викликів у сфері демократичних інститутів та прав людини. Забезпечення відповідності виборчих процедур міжнародним стандартам не втратило своєї актуальності, особливо у східній частині регіону ОБСЄ. Водночас, у багатьох державах - учасниках ОБСЄ джерела потенційних конфліктів пов'язані насамперед з недостатньою ефективністю демократичних інститутів, відхиленнями у їх діяльності від принципів верховенства права. При цьому у більшості випадків якість електоральних процедур у таких державах не викликає суттєвих нарікань.

БДПЛ докладає серйозних зусиль для реалізації різноманітних проектів, спрямованих на сприяння державам - учасникам у вирішенні проблем недостатньої ефективності демократичних інститутів⁷. Водночас, у Бюро

⁷ Годовой отчет за 2012 г. / [ОБСЕ / БДИПЧ] - Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, 2011. – 100 с. – С. 20-45.

відсутня можливість використовувати механізми раннього попередження⁸, які можуть застосувати у сферах своєї компетенції ВКМН та Представник з питань свободи засобів масової інформації.

Посилення ролі ОБСЄ у сфері захисту прав людини та демократичних принципів у Європі може бути досягнуте виключно після знаходження компромісу державами–учасниками щодо напрямів реформування діяльності організації у гуманітарній сфері. Одним з кроків для його досягнення могло б бути врахування позиції країн СНД, висловленої у їх зверненні в Астані від 15 вересня 2004 р. щодо запровадження єдиних критеріїв оцінки якості виборчих процесів з боку БДПЛ та місій ОБСЄ на всьому просторі Організації.⁹

Доцільним видається об'єднання інститутів у сфері людського виміру безпеки на основі БДПЛ, за умови, якщо визначеним представникам цієї структури перейдуть всі повноваження ВКМН та Представника з питань свободи засобів масової інформації. Можна розглянути питання щодо надання директору БДПЛ статусу Верховного комісара з людського виміру безпеки.

Посилення оперативності реакції БДПЛ на серйозні проблеми у сфері людського виміру може бути пов'язане з наданням цьому інституту мандату на використання механізмів раннього попередження щодо всього комплексу зобов'язань держав – членів ОБСЄ у відповідній сфері. Водночас з метою уникнення девальвації значення відповідного механізму, можна обмежити можливість його застосування. Механізм раннього попередження варто застосовувати лише тоді, коли відповідні порушення, за оцінкою БДПЛ, спроможні спричинити конфлікт, який загрожуватиме миру, стабільності або відносинам між державами - учасниками ОБСЄ. Винятком є лише сфера свободи висловлювати власну думку та свободи засобів масової інформації, де

⁸ Механізм раннього попередження (у сфері людського виміру) включає можливість отримання інформації про серйозне порушення державами - учасниками принципів і зобов'язань ОБСЄ у відповідній сфері у вигляді скарг, повідомлень ЗМІ тощо, після чого уповноважена особа ОБСЄ вступає у контакт з представниками держави - учасника та зацікавленими сторонами з метою вирішення проблеми.

⁹ Обращение государств – участников СНГ к партнерам по ОБСЕ // Исполнительный комитет СНГ. Официальный сайт [електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.cis.minsk/page/php?id=2008>

варто зберегти існуюче зобов'язання щодо застосування механізму раннього попередження у випадках «серйозного недотримання державами - учасниками принципів і зобов'язань ОБСЄ»¹⁰.

Таким чином, на відміну від міжнародних правозахисних організацій БДПІЛ не лише сигналізуватиме про певну проблему, але й діятиме як медіатор задля її вирішення. Важливо також відзначити, що Бюро має значний експертний потенціал, який дозволить, у разі потреби, розробити та запропонувати сторонам зміни до законодавства та/або практик діяльності органів влади та інших учасників політичного процесу, спрямовані на вирішення проблеми.

У випадку, якщо проти відповідного розширення мандату БДПІЛ заперечуватимуть окремі держави – члени ОБСЄ, як компроміс, можливе розширення сфери застосування механізмів раннього попередження на двосторонній основі. Відповідний рівень контролю за дотриманням виконання зобов'язань ОБСЄ може розглядатися як додатковий.

3. ОБСЄ в системі міжнародної безпеки: основні проблемні питання

ОБСЄ як система колективної безпеки виявилась неефективною в умовах значно ускладненого міжнародного середовища безпеки з його новими викликами та вимогами. Існуючі механізми врегулювання криз та можливості розслідування порушень статуту ОБСЄ важко застосовувати в умовах, коли для прийняття рішення вимагається досягнення консенсусу всіх членів. На практиці це стає майже неможливим. Як наслідок, ці функції взяли на себе інші організації – НАТО та ЄС на Балканах, або ОДКБ (фактично РФ) на більшій частині простору СНД, - які випереджають ОБСЄ у питаннях ресурсного забезпечення європейської безпеки, військових та економічних. Ефективність ОБСЄ зберігається у питаннях моніторингу, виявлення можливих зон

¹⁰ Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения / [ОБСЕ / БДИПЧ] - Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, 2011. – Т. 1. (Сборник документов в тематическом порядке) – 365 с – С. 73.

нестабільності у європейському просторі. ОБСЄ робить значний внесок у безпеку регіону також завдяки довгостроковим місіям у місцях конфліктів.

Проблеми у діяльності ОБСЄ, що гальмують формування ефективної безпекової спільноти, багато у чому нагадують проблеми, з якими стикається ООН. Зона ОБСЄ охоплює як демократичні і розвинені європейські держави, так і авторитарні чи напівдемократичні з особливими уявленнями про демократію азійські чи євразійські країни. Загальні цінності, хоча і декларуються у документах ОБСЄ, але у різних частинах цієї зони трактуються протилежно: якщо демократія, то «суверенна» або її «азіатський» варіант, повага до суверенітету держави і можливість його порушувати для «захисту своїх громадян», економіка якщо і ринкова, але з потужним державно-олігархічним монополізмом, і т.п.

Сьогодні ведеться широке обговорення формату взаємодії євроатлантичного і євразійського просторів безпеки, шляхів реформування основних безпекових інститутів, таких, як РБ ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, РЄ. Між ними існує співпраця, спрямована на охоплення якомога ширшого кола проблем безпеки та уникнення дублювання функцій.

ОБСЄ і НАТО співпрацюють як на політичному, так і на оперативному рівнях у таких сферах як попередження конфліктів, кризове врегулювання, а також у реагуванні на нові безпекові виклики. Члени НАТО наголошують на важливості ОБСЄ як регіональної безпекової організації, форуму для обговорення питань, важливих для євроатлантичної безпеки. НАТО та ОБСЄ проводять консультації з питань регіональної безпеки, а також співпрацюють у сфері попередження конфліктів, кризовому врегулюванні та посткризовому відновленні. Відбувається постійний обмін інформацією між НАТО та ОБСЄ з питань безпеки кордонів, контролю над озброєннями, енергетичної безпеки, тероризму. Тісна співпраця між НАТО, ЄС та ОБСЄ є елементом побудови «цілісного підходу» (“Comprehensive Approach”) до кризового врегулювання, що потребує ефективного застосування як воєнних так і цивільних засобів . Регулярна співпраця ОБСЄ з НАТО, ЄС, ООН, РЄ доповнюється контактами з

такими регіональними організаціями, як ШОС, АСЕАН, Африканський Союз та ін.

ОБСЄ відіграє значну роль як форум для діалогу різних країн-членів, що мають відмінні системи цінностей (це відрізняє ОБСЄ від таких організацій як НАТО та ЄС). Сам процес пошуку спільних рішень відіграє позитивну роль. Сама можливість проведення панєвропейського діалогу покращує безпековий клімат, навіть у випадках, коли консенсус знайти важко (прикладом є «процес Корфу», який хоч і не дав конкретних результатів, але підтримав на порядку денному питання загальноєвропейської безпеки).

В цілому, сучасну роль ОБСЄ в архітектурі безпеки оцінюють як обмежену. Водночас, в умовах нового безпекового середовища, в якому на перший план вийшли проблеми м'якої безпеки з новими ризиками та загрозами, ефективність цієї організації має потенціал для підвищення.

У попередній період, за умов існування біполярного світу, коли створювалось НБСЄ/ОБСЄ, головною загрозою міжнародній безпеці було військове протистояння між «західним» та «східним» блоками, тобто проблеми «жорсткої безпеки» (hard security). Після завершення холодної війни на перший план виходять проблеми «м'якої» безпеки (soft security) , які в умовах глобалізації постійно збільшують свою вагу. «М'яка» безпека охоплює потенційні й актуальні політичні, соціальні та економічні виклики національній безпеці , вона включає до себе практично все, крім суто оборонних питань . З іншого боку, особливістю сучасних загроз та викликів є те, що вони походять із сфери, що не контролюється окремими державами, і, на відміну від загроз геополітичного типу, часто формуються позадержавними суб'єктами, які набувають міжнародної ваги і прагнуть впливати на політику окремих держав. Теперішні безпекові загрози мають тенденцію перетворюватися на транскордонні й транснаціональні, а загрози економічного та екологічного характеру є глобальними за своєю природою.

Принципи ОБСЄ, що базуються на засадах всезагальної та всеохоплюючої безпеки, неподільності безпеки, та на розумінні єдиної Європи без розмежувальних ліній, надають можливість формувати організаційні

моделі, що спроможні ефективно реагувати на глобалізаційні загрози та виклики. Універсальний характер ОБСЄ потенційно є більш відповідним до сучасних загроз і викликів, аніж інші європейські безпекові організації, оскільки їх подолання вимагає скоординованих зусиль усіх зацікавлених країн.

Нинішні прояви політичної нестабільності в різних регіонах світу викривають глибоку структурну кризу як існуючої системи міжнародної безпеки, так і локальних систем забезпечення національної безпеки окремих держав. Тривожним результатом цієї ситуації є падіння рівня керованості міжнародними процесами, що за умови зростання регіональної нестабільності, дедалі тісніше пов'язує національну безпеку із міжнародним безпековим виміром.

Постає питання про адекватність існуючих механізмів підтримки міжнародної безпеки сучасним викликам. Істотне послаблення глобальних та регіональних режимів контролю за озброєннями, зокрема, фактична руйнація Договору про звичайні збройні сили в Європі, піднесли на новий рівень питання гарантування та забезпечення безпеки країн, які не є членами існуючих військово-політичних союзів.

Ця проблема стосується, насамперед, позаблокових країн пострадянського простору, зокрема України, а також Грузії, Азербайджану і певною мірою Молдови. В умовах наростання невизначеності ситуації та підвищення ступеня зовнішніх ризиків, у багатьом вимушена позаблоковість цих країн виштовхує їх у так звану «сіру зону», робить їх вразливими до сучасних викликів і загроз, в тому числі до дії «м'яких» загроз (нелегальна міграція, контрабанда зброї, торгівля людьми, тероризм тощо). До них слід долучити – в плані дії «м'якої сили» – й тиск конкуруючих інтеграційних проектів: євроінтеграційного та євразійського, оскільки Європейський Союз розглядає ці країни в контексті дії програми «Східне партнерство», натомість Росія бачить їх як сферу власних пріоритетних інтересів. У випадку євразійського проекту (Митний Союз і, в перспективі, Євразійський Союз), що спрямований на реінтеграцію пострадянського простору, «м'який вплив»

доповнюється засобами економічного (насамперед енергетичного) тиску з боку Росії.

Незважаючи на проголошену позаблоковість України, її геостратегічне розташування перетворює її на інтегральну складову майбутньої системи колективної безпеки в Європі. В сучасних умовах активізації глобалізаційних процесів надзвичайно важко, якщо взагалі можливо, забезпечити нейтральну позицію силами самої держави, а отже, Україні необхідно і надалі розвивати активну співпрацю з міжнародними безпековими структурами.

Наразі очевидним є той факт, що європейському простору необхідний ефективний міжнародний контроль за виконанням вже досягнутих угод у сфері безпеки, чіткі домовленості щодо заходів забезпечення та, в першу чергу, щодо заходів з підвищення рівня довіри між усіма країнами євразійського простору, незалежно від їх входження у певні оборонні об'єднання. Виходячи з позиції провідних європейських держав про незмінність основних принципів і механізмів забезпечення європейської безпеки, єдиним реальним варіантом має стати реформування та вдосконалення існуючих інститутів.

В даному контексті діяльність Організації з питань безпеки і співробітництва в Європі та її перспективи як універсального форуму у сфері безпеки зіткнулися з нагальною потребою оновлення і актуалізації основних принципів функціонування та розвитку. Нині можливості ОБСЄ щодо забезпечення безпеки у євроатлантичному просторі на основі співробітництва та координації діяльності існуючих організацій незатребувані внаслідок їх формальності та відсутності реальних важелів впливу. Організація лише фіксує участь у процесах розв'язання конфліктів (через діяльність посередницьких місій), але не призводить до просування у вирішенні жодного із «заморожених» конфліктів (Придністровський, Карабахський, грузинсько-російський та інші).

Унікальна особливість ОБСЄ, що полягає у всебічному підході до питань безпеки, включаючи політичний, економічний, військовий, екологічний аспекти, а також гуманітарну сферу, стала перешкодою, що вплинула на ефективність діяльності Організації. Є всі підстави говорити про те, що на сьогодні дві з трьох основних складових мандату ОБСЄ – військово-політична

(питання безпеки) та економічна (внаслідок розширення НАТО та ефективного економічного співробітництва в рамках розширеного ЄС - на сьогодні фактично втратили свою дієвість. Гуманітарний вимір залишається чи не єдиним дієздатним інструментом Організації, зокрема завдяки активній діяльності Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ), проте і тут останнім часом спостерігаються істотні складнощі (зокрема, через використання гуманітарні чинників для політичного тиску).

Очевидною є нагальна потреба у проведенні багатокомпонентної реформи ОБСЄ з метою досягнення географічного та функціонального балансу між трьома вимірами діяльності Організації, а отже повернення авторитетного статусу та реальної ваги у справі міждержавної безпеки - саме запобігання конфліктам було одним з найбільш вдалих аспектів діяльності ОБСЄ. Утвердження ролі ОБСЄ як дієвого центру узгодження інтересів, допомогло б у «розмороженні» таких важливих питань, закладених у програму діяльності даної організації, як контроль над озброєннями, управління конфліктами, постконфліктна реабілітація, превентивна дипломатія тощо.

4. Напрями розвитку ОБСЄ

Ідея створення неподільного простору безпеки від кордонів Західної Європи до Азії є закономірним продуктом еволюції і розвитку ОБСЄ та прийняття до її лав азійських держав. Відтак, постає проблема виходу ОБСЄ суто за європейські рамки зі зростанням «неєвропейського чинника» всередині самої організації.

Розширення формату ОБСЄ через розбудову єдиного безпекового простору від Атлантики до Тихого океану є логічною і з точки зору пошуку відповідей на нові загрози і виклики. Прийнята Астанінська декларація ОБСЄ «На шляху до співтовариства безпеки» дає можливість закласти підвалини майбутньої архітектури спільної атлантично-євразійської безпеки.

З іншого боку, формування неподільного простору безпеки під егідою ОБСЄ є спробою здійснити модернізацію самої організації на тлі зростання кількості нових конфліктів при «замороженні» старих. В таких умовах ОБСЄ або буде реформована, або її роль незмінно знижуватиметься до суто дискусійного клубу без жодних реальних важелів впливу.

Водночас, через плани створення ЄвроПРО, Росія наразі вкрай стурбована створенням дисбалансу безпеки в Європі. Відтак, за словами міністра закордонних справ РФ С.Лаврова, «просування до мети формування єдиного і неподільного євроатлантичного і євразійського співтовариства безпеки» відбувається вкрай складно.

Створення спільного простору безпеки від Атлантики до Тихого океану можливе лише за конструктивної співпраці трьох основних центрів впливу в ОБСЄ – США, ЄС та Росії. ОБСЄ як унікальне поле тристоронньої взаємодії зазначених міжнародних гравців з європейської проблематики є тим форматом, який дозволяє створювати міжнародні домовленості з чітким акцентом на європейському континенті. Нинішнє охолодження відносин між Росією та США може негативним чином відбитися на переговорному процесі в ОБСЄ щодо практичного втілення ідеї простору безпеки від Атлантики до Тихого океану.

В будь-якому разі, для практичного оформлення єдиного простору безпеки від Лісабону до Владивостоку ОБСЄ буде необхідно знайти формат ефективної співпраці з існуючими військово-політичними і безпековими організаціями, що вже діють на теренах Європи (йдеться, передусім, про НАТО та ОДКБ).

Існує ще один ускладнюючий ситуацію чинник на шляху створення спільного атлантично-тихоокеанського простору безпеки. Астанінський форум 2010 року не дав відповіді щодо визначення «співтовариства безпеки», як тактично можна просуватися до наміченої цілі і як при цьому повинна змінитися сама ОБСЄ. Відтак, зазначені питання залишаються відкритими і без відповіді на них не слід сподіватися на серйозні зміни функцій в ОБСЄ.

Крім того, Астанінський саміт 2010 року відкрив перспективу присутності ОБСЄ на пострадянському просторі, що раніше відбувалося переважно в форматі виборчого моніторингу. Відтак, до подальшої роботи ОБСЄ додається виклик поєднання в єдиному безпековому просторі європейських і азійських держав-учасниць організації.

Наразі ОБСЄ бракує об'єднувальних проектів, які б цементували європейський простір і допомагали вибудувати консенсус з фундаментальних питань безпеки. Формування єдиного спільного порядку денного ОБСЄ до 2015 року на основі принципу неподільності безпеки може стати основою для модернізації і оновлення ОБСЄ.

Зважаючи на зменшення практичного впливу ОБСЄ на безпекові та інші процеси в Європі, більшість держав-членів наполягають на реформуванні організації для відродження її в якості дієвого інструменту як для розв'язання існуючих і майбутніх конфліктів, так і як майданчика для безпекової, політичної та економічної співпраці.

Можна виокремити дві тенденції у баченні держав-учасниць ОБСЄ щодо майбутнього цієї організації. Відповідно до першої, ОБСЄ має зберігати функції консультативного форуму, основним напрямком діяльності якого є моніторинг і сприяння врегулюванню конфліктів, обговорення питань співробітництва у різних галузях, як це передбачено в Гельсінському Заключному акті, Паризькій хартії і низці інших документів. Інший підхід передбачає подальше зміцнення ОБСЄ з метою перетворення її в стрижневий елемент системи європейської безпеки. Але в умовах масштабного розширення НАТО та ЄС за рахунок країн центральної та південно-східної Європи можна очікувати що саме ці організації відіграватимуть ключову роль у системі європейської безпеки як більш потужні у своїх можливостях і значно краще забезпечені різними ресурсами.

Росія пропонує шлях перетворення ОБСЄ на повноцінну міжнародну організацію, використовуючи досвід інституційного будівництва ООН. Виходячи з позиції РФ, одним з акцентів діяльності ОБСЄ повинна бути боротьба з тероризмом і незаконним обігом наркотиків. Інший пріоритет –

спостереження за виборами. При цьому очікується, що Бюро по демократичним інститутам і правам людини здійснюватиме процес виборчого моніторингу в усіх країнах-учасниках ОБСЄ на однакових умовах. Для цього одним з елементів реформування може виступати розробка єдиних стандартів виборчого спостереження. В даному аспекті позиції Росії із західними країнами можуть мати спільний знаменник.

Ще одним кроком реформування, який може об'єднати інтереси Росії, США і країн Європейського Союзу може стати модернізація «гуманітарного виміру» діяльності ОБСЄ. В першу чергу, це стосується проблеми захисту прав національних, релігійних і мовних меншин. Наразі лінія конфлікту меншин із суспільствами країн ЄС, особливо в етноконфесійному вимірі, набуває особливої гостроти. Для ОБСЄ міграційний виклик, що поєднується з релігійним захистом прав національних меншин, їх соціальним забезпеченням, є одним з центральних. Подолання цього виклику можливе як через розвиток міграційного співробітництва в рамках самого ЄС, учасників Шенгенської зони, та шляхом поглиблення взаємодії з іншими країнами-учасниками організації. Встановлення міграційних квот і розподілення їх серед держав Європи могло б стати частковим вирішенням міграційного виклику під егідою ОБСЄ.

Для оптимізації врегулювання конфліктів на європейських теренах вкрай важливим питанням є вдосконалення антикризового інструментарію ОБСЄ. Росія запропонувала створити єдині принципи вирішення конфліктів, які б застосовувались з огляду на специфіку кожного з них. Дана ініціатива знайшла відображення у рішенні Вільнюської Ради міністрів закордонних справ держав-учасниць ОБСЄ в 2011 році, що свідчить про наявний інтерес до підвищення ефективності розв'язання конфліктів в Європі через ОБСЄ.

Одним з перспективних напрямів реформування ОБСЄ з розширенням функцій організації може стати така діяльність як упередження стихійних лих і техногенних катастроф. За даним профілем ОБСЄ могла б стати майданчиком для мобілізації політичної волі країн для налагодження тіснішого співробітництва. Враховуючи постійну наявність техногенних і природних лих

у Європі нова функція могла б виступити консолідуючим чинником, що допомагав би долати конфлікт інтересів в самій організації.

Нинішній процес реформування організації під назвою «Гельсінкі плюс 40», який інтенсифікувала Ірландія в грудні 2012 року під час проведення Ради міністрів закордонних справ ОБСЄ в Дубліні, саме виник для формування бачення подальшого стратегічного розвитку організації. 40-річчя Заключного Гельсінського акту в 2015 року стане доброю нагодою для визначення нового місця ОБСЄ в сучасному світі.

Наразі більшість держав-учасниць ОБСЄ зазначають, що скорочення «ваги» безпекового та економічного «кошиків» за рахунок збільшення гуманітарної складової є неконструктивним, оскільки веде до дисбалансу в структурі організації. Наприклад, нині другий економічний та екологічний кошик ОБСЄ є вкрай малоефективним і нерозвиненим, що ставить питання про доцільність його існування в нинішній формі.

Існує багато питань і до військово-політичного виміру діяльності ОБСЄ. На думку голови російського МЗС С.Лаврова, «ситуація характеризується деградацією режиму контролю над звичайними озброєннями і неясністю перспектив укріплення довіри і безпеки». Російською пропозицією виходу з даної проблеми є створення юридично обов'язкового Статуту – документу, що закріплюватиме цілі організації, критерії членства, порядок роботи її основних органів і структур. Подібний статут може стати об'єднуючим і формалізуючим стрижнем ОБСЄ, який інтегрує різні напрями діяльності організації та її концепції. Крім того, за допомогою появи Статуту ОБСЄ отримає чітко прописану міжнародну правосуб'єктність, що сприятиме зменшенню внутрішніх конфліктів.

Оскільки загроза широкомасштабного військового конфлікту на європейському континенті в цілому є неактуальною, а ЄС консолідувався і розширився, втрачає своє пріоритетне значення одна з базових функцій ОБСЄ – поле для діалогу Заходу і Сходу з питань роззброєння. Гармонізація позицій всіх учасників ОБСЄ, вироблення єдиного підходу до оцінки нинішніх викликів, а також перегляд розподілу функцій з трьох «кошиків» до більш

комплексного підходу стануть можливими за визначення спільного бачення основних джерел небезпеки переважній більшості держав-учасниць ОБСЄ. Зокрема, це бачення може мати вигляд переліку загроз від найвищих до найнижчих, де бути місце не лише традиційним проблемам - роззброєння, моніторингу виборчих процесів, розв'язанню «заморожених» конфліктів, захисту прав людини та інших, а й сучасним - кіберзлочинності, тероризму, наркотрафіку, зростанню релігійної та етнічної нетерпимості тощо. Лише сформувавши єдиний узгоджений підхід до сучасних загроз може просуватися надалі як оптимізація функцій ОБСЄ (в тому числі, розподілу на три «кошика»), так і комплексне реформування внутрішньої структури ОБСЄ.

Одним з можливих шляхів вирішення ситуації може бути поєднання усіх кошиків під час розробки нової стратегії діяльності ОБСЄ із активним використанням інструментарію «м'якої сили». Остання може стати основним ефективним засобом діяльності ОБСЄ разом зі створенням реальних безпекових підрозділів, на кшталт «блакитних шоломів» ООН чи спільних контртерористичних сил.

Одним з перспективних нових напрямів діяльності ОБСЄ може стати координація в енергетичній сфері держав-учасниць, зокрема, на тлі розбудови спільного енергетичного ринку країн ЄС та членів Європейського енергетичного співтовариства, куди входить Україна з початку 2011 року.

Створивши окремий структурний підрозділ ОБСЄ, який займатиметься розвитком діалогу між усіма учасниками європейського енергоринку, Росією, США, кавказькими та каспійськими державами, буде частково відновлено баланс між трьома «кошиками» за рахунок зростання ваги енергетичного співробітництва (другий кошик).

Загалом, слід зазначити, що діалог відносно дотримання балансу інтересів на європейському енергоринку можливий лише в рамках перетворення євроатлантичного регіону в загальний економічний простір від Ванкуверу до Владивостоку. На цьому шляху початок переговорів між ЄС та США щодо створення Зони вільної торгівлі є оптимістичною передумовою, в той час, як «охолодження» відносин Росії з США та ЄС навпаки перешкоджатиме процесу

гармонізації енергетичних інтересів в Європі. Водночас, не варто забувати, що в березні 2013 року Росія і Європейський союз підписали Дорожню карту щодо енергетичного співробітництва до 2050 року. Відповідно до цього документу РФ чітко відзначила про юридичне дотримання європейських енергетичних принципів та норм, зокрема, Другого і Третього енергетичного пакетів. Відтак, майбутньою основою єдиної енергетичної системи Європи стане енергетичне законодавство ЄС, яке виконуватиметься і іншими учасниками енергоринку ЄС, зокрема, Росією.

Водночас, в енергетичній сфері ОБСЄ могло б також стати структурою для вироблення спільної позиції Росії, США, Канади та інших зацікавлених держав в освоєнні енергоресурсів Арктики. На арктичному напрямі відбувається перетин трьох ключових викликів в 21 столітті: загострення потреби у вуглеводних ресурсах, зміна клімату (танення льодовиків), а також поширення безпеки на регіони, багаті енергоресурсами, й на шляхи доступу до них (наприклад, Північний морський шлях). Спільне освоєння арктичної нафти і газу під егідою ОБСЄ могло б зняти гострий конфлікт інтересів між США, ЄС і Росією в самій організації та сприяти просуванню реформ в ній.

Організація ефективного майданчику для узгодження позицій в енергетичній сфері в рамках ОБСЄ (наприклад, започаткування Ради міністрів енергетики країн-учасниць організації) зможе створити конструктивні умови для виходу із заздалегідь конфліктних ситуацій на європейському енергоринку. Ними, наприклад, може стати посилення конкуренції на європейському газовому ринку у зв'язку з початком експорту СПГ із США в Європу з 2015 року, або розвиток видобутку сланцевого газу в Європі (де Україна виступає одним з потенційних лідерів).

Поглиблення енергетичного діалогу в рамках ОБСЄ дозволить пом'якшити конфлікт інтересів в Європі навколо нових трубопровідних проектів, на зразок «Південного потоку» чи газопроводу «TANAP» з доставки азербайджанського газу до країн ЄС.

Бурхливий розвиток інформаційної сфери та суттєве зростання її впливу на розвиток суспільства обумовили появу новітніх глобальних загроз, таких як

кіберзлочинність, несанкціонований доступ до конфіденційної інформації та персональних даних користувачів Internet і сучасних засобів комунікації, які за останній час набули значних масштабів. Врегулювання цих проблем потребує координації зусиль представників держав і недержаних організацій на міжнародному рівні. Спеціалізуючись на проблемах міжнародної безпеки та маючи широке представництво країн-членів, ОБСЄ здатна зробити значний внесок у розв'язання проблем у сфері інформаційної безпеки на глобальному рівні.

У контексті реформування ОБСЄ з метою підвищення ефективності організації у сучасних умовах доцільно було б розглянути можливість формування окремого виміру ОБСЄ – інформаційного. Його основу могли б скласти такі напрями роботи як:

- визначення загального алгоритму дій та конкретних рекомендацій у сфері боротьби з кіберзлочинністю;
- удосконалення порядку обміну конфіденційною інформацією між країнами;
- розробка рекомендації щодо посилення захисту персональних даних користувачів Internet і сучасних засобів комунікації.

Загалом, в умовах стагнації світової економіки ОБСЄ не доводиться очікувати на помітне збільшення бюджету організації. Отже, ключовим питанням її реформування є інтенсифікація роботи в умовах обмежених фінансових ресурсів. Необхідність розширення сфери діяльності ОБСЄ відповідно до змін сучасного безпекового середовища передбачає також перегляд і конкретизацію існуючих «кошиків» (вимірів) організації. У цьому контексті доцільним було б перенесення акцентів із загальних питань розвитку на врегулювання актуальних кризових явищ і конфліктів у різних сферах в європейському регіоні. Серед таких проблемних питань слід зазначити т.зв. «заморожені» конфлікти на пострадянському просторі, загострення проблеми безробіття серед молоді в європейському регіоні, забезпечення безперебійного функціонування європейського енергетичного ринку тощо.

Важливим питанням для підвищення ефективності діяльності ОБСЄ також залишається активізація роботи на місцях з метою завчасного виявлення та попередження розвитку кризових явищ і конфліктів.

Інституційним викликом для ОБСЄ є те, що вона перетворилась на найбільшу у світі регіональну організацію, що займається питаннями безпеки за участі 57 країн. Широке охоплення держав, що традиційно конкурують за безпекові, політичні та економічні впливи в Європі, робить малоймовірним прийняття більшості важливих рішень в рамках ОБСЄ на основі консенсусу.

Відтак, одним з ключових викликів для подальшого функціонування ОБСЄ залишається дедалі зростаючий конфлікт інтересів серед різних держав-учасниць організації.

Саміт в Астані в 2010 році продемонстрував ускладнення об'єднаної роботи всіх держав. Відсутність прогресу розв'язання і вільне трактування існуючих конфліктів в Європі, по суті, лише фіксує участь ОБСЄ у процесі розв'язання самих конфліктів (через створення груп посередників між сторонами конфлікту із залученням ключових міжнародних держав), але не призводить до реального вирішення жодного із «заморожених» конфліктів (Придністровський, Карабахський, Косовський, грузинсько-російський та інші).

На тлі поглиблення конфлікту інтересів серед країн-учасниць ОБСЄ стає все актуальнішим виклик зміни прийняття рішень в організації через консенсус. Спроба вироблення спільної позиції на консенсусній основі стосовно існуючих конфліктів в Європі або інших гострих політичних питань, призводять до блокування узгодження документів сторонами, погроз про вихід з ОБСЄ і прийняття в кінцевому варіанті лише декларативних заяв, а не документів, націлених на практичну реалізацію. Наочний приклад - призупинення участі Росії в липні 2007 року в ДЗЗСЄ (Договорі про звичайні збройні сили в Європі), що триває до нинішнього моменту, залишаючи відкритим питання щодо еволюції ДЗЗСЄ у нову форму.

Одним з можливих варіантів подолання «консенсусної пастки» може бути перехід на прийняття рішень простою більшістю. В такому випадку, існує значний ризик, що, наприклад, Російська Федерація вийде з ОБСЄ через низьку

спроможність блокування не вигідних для неї безпекових і політичних рішень. Формально, Російська Федерація наполягає на консенсусному принципі як на вираженні суверенної рівності всіх держав-учасниць ОБСЄ.

Ще одним варіантом зміни консенсусного принципу прийняття рішень може бути створення аналогічної Раді Безпеки ООН підструктури в рамках ОБСЄ, яка розподілиться на постійних членів з правом вето (10 ключових для європейської безпеки держав, включаючи Росію) і тимчасових членів без права вето.

В будь-якому разі, посилення конфлікту інтересів серед держав-учасниць ОБСЄ є чітким сигналом про необхідність термінового реформування самої організації, що по суті, теж є одним з найбільших викликів. Вкрай важливим моментом вбачається врахування у процесі реформування позицій всіх чинних членів організації, включаючи азійські і північноамериканські країни. Без подолання виклику конфлікту інтересів ефективне проведення інституційного реформування в ОБСЄ має низькі шанси на успіх.

5. Україна та ОБСЄ

Україна стала членом НБСЄ/ОБСЄ з 30 січня 1992 р. разом з іншими пострадянськими республіками, утвореними після розпаду СРСР. У серпні 1994 року за ініціативою Уряду України була заснована Місія ОБСЄ в Україні. Основну увагу Місії було зосереджено на питаннях підтримки суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів України відповідно до основоположних принципів ОБСЄ. Активно працюючи на цьому напрямі, Місія зробила позитивний внесок у справу стабілізації ситуації в Автономній Республіці Крим. 30 квітня 1999 року Місія ОБСЄ в Україні завершила роботу у зв'язку з виконанням свого мандату, що стало першим в історії Організації випадком, коли Місія ОБСЄ припинила своє існування саме завдяки успішному виконанню покладених на неї завдань. У тому ж році в Україні розпочав діяльність координатор проектів ОБСЄ.

Проте, Україна й досі перебуває у пошуку свого місця і ролі у системі європейської безпеки. Для України питання стоїть дуже гостро – здійснити інтеграційний рух до європейських систем безпеки, з одного боку, або опинитися в позиції безпекового вакууму та міжнародного аутсайдера - з іншого. У першому випадку Україна може зберегти та зміцнити власну суб'єктність на міжнародній арені, у другому, знаходячись під тиском глобальної конкуренції і перебуваючи поза межами ефективної системи колективної безпеки, ризикує опинитися наодинці перед сучасними загрозами та викликами власній безпеці.

Сенс входження України до колективних структур безпеки на Європейському континенті полягає в тому, щоб мати можливість виступати у ролі активного учасника європейської безпеки та мати реальні безпекові гарантії. Україні важливо реагувати на ерозію міжнародно-правових механізмів забезпечення безпеки та відсутність надійних гарантій міжнародної безпеки нашої держави, що ставить її у ситуацію «вакууму» безпеки. Тенденція щодо визнання самопроголошених держав (Косово, Абхазії, Південної Осетії) підриває режим Гельсінкі, а також робить наочним неефективність міжнародних організацій з питань безпеки.

У зовнішньополітичному вимірі Україні важливо активізувати участь у формуванні механізмів європейської колективної безпеки, розробляти ініціативи щодо підвищення клімату довіри та стабільності системи міжнародної безпеки у регіональному вимірі. Водночас доцільно сприяти процесам реформування ОБСЄ та РБ ООН. У внутрішньому вимірі інтереси України спрямовані на посилення процесу формування ефективної оборонної системи держави, забезпечити можливості функціонування державних органів та суспільних інституцій у кризових ситуаціях, запровадити комплексну державну систему кризового реагування, підвищувати власну обороноспроможність шляхом реформування збройних сил та оборонної промисловості, сектору безпеки в цілому.

Безпека Української держави стане ще більш важливим елементом і європейської безпеки в цілому. У сучасних умовах розуміння «позаблоковості»

як політики неучасті в конфронтаційних відносинах часів «холодної війни» втрачає сенс, оскільки біполярний світ вже зруйнований, а новий світовий порядок ґрунтується зовсім на інших засадах. На жаль, серед українських політиків побутує традиційна думка, начебто позаблоковість – це політика невходження до НАТО або іншого військово-політичного блоку, тобто за критерієм формальної участі. Але насправді мова має вестися про реальні гарантії безпеки, які надає країні її реальна активна участь у розбудові систем міжнародної безпеки та взаємна підтримка у випадку кризових ситуацій та актуальних загроз.

Україна, не беручи повноправної участі у діяльності європейських структур безпеки та не будучи членом ЄС, позбавлена надійних гарантій безпеки. Відсторонення від європейських інтеграційних процесів у безпековій сфері означало б для України цілковите її усунення від будь якої участі (та відповідно, від можливості будь-якого впливу) на систему безпеки на Європейському континенті. Україна ризикує залишитися у ролі буферної держави, що в умовах глобалізації унеможлиблює протистояння новітнім загрозам наодинці.

Важливою також є активна міжнародна миротворча діяльність нашої держави, зміцнення режиму кордонів, ефективна міграційна політика. Заходи протидії нетрадиційним загрозам, таким як зростання небезпеки міжнародного тероризму чи посилення конфліктогенності у регіонах близького оточення України достатньо відомі і їх просто слід застосовувати.

Важливою сферою співпраці України з європейськими міжнародними структурами безпеки це формування нового політичного та безпекового простору у Чорноморському регіоні. Без врахування інтересів України регіональна безпека у цьому просторі неможлива. Україні важливо активізувати дипломатичну активність для налагодження діалогу між провідними державами регіону, сприяти активізації процесів врегулювання регіональних конфліктів, забезпечити просування українських інфраструктурних та транспортних проектів, налагодити співпрацю з європейськими структурами в галузі енергетики та транспортних коридорів в регіоні.

Європейська політика сусідства а віднедавна – політика «Східне партнерство», є важливою складовою Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, у рамках якої нині здійснюються відносини України з ЄС і яка передбачає можливість секторальної економічної та енергетичної інтеграції з ЄС - утворення ЗВТ, а також відкриття переговорів щодо вільного візового режиму. Останнє питання для України є особливо важливим, оскільки зняття кордонів всередині ЄС водночас означає зміцнення зовнішнього кордону.

Але, політика «Східне партнерство», відкриваючи для України перспективи секторальної економічної та енергетичної інтеграції з ЄС («чотири платформи»), все ж не передбачає співробітництва у безпековій сфері (за винятком енергетичної безпеки). Таким чином, виникає ризик відсторонення України від активної участі у розбудові архітектури європейської безпеки. Отже, Україні необхідно докласти активних зусиль для підсилення безпекової складової у дальшому співробітництві з ЄС.

Важливою сферою співпраці України з європейськими міжнародними структурами безпеки це формування нового політичного та безпекового простору у Чорноморському регіоні. Без врахування інтересів України регіональна безпека у цьому просторі неможлива. Україні важливо активізувати дипломатичну активність для налагодження діалогу між провідними державами регіону, сприяти активізації процесів врегулювання регіональних конфліктів, забезпечити просування українських інфраструктурних та транспортних проектів, налагодити співпрацю з європейськими структурами в галузі енергетики та транспортних коридорів в регіоні.

Україна є невід’ємною частиною регіону, а отже не може не враховувати спільні виклики безпеці. Спільні виклики створюють необхідність формування спільних підходів у безпековому вимірі. Україна має всі підстави і можливості брати активну участь у процесах формування системи регіональної безпеки або ж у різні способи долучатися до вироблення безпекового виміру загальноєвропейської політики. Враховуючи сучасну високу динаміку змін в безпековій сфері в ЄС, для України важливо сформувати свою позицію та

активно її просувати в рамках діалогу з ЄС та іншими впливовими учасниками політичних процесів в регіоні (США, Росія).

Україні доцільно брати участь у дискусії щодо майбутнього загальноєвропейської безпеки, яка будуватиметься з урахуванням ролі НАТО, поступового, координованого з НАТО збільшення ролі ЄС у європейській безпеці, а також перспективи залучення Російської Федерації до спільної з НАТО та ЄС системи європейської безпеки. З іншого боку, будь-які ініціативи у сфері безпеки в Європі мають враховувати інтереси України.

Суттєво активізувало участь України в діяльності ОБСЄ те, що з 1 січня 2013 р. Україна головує в Організації, що є найвідповідальнішою роллю на міжнародній арені, яку Україна коли-небудь відігравала з моменту проголошення своєї незалежності.

Переїнявши функції головування в цій організації, Україна взяла відповідальність за формування консенсусу серед 57-ми держав-учасниць, пошуку спільних точок дотику, компромісів і взаємоприйнятних рішень щодо найбільш гострих та контроверсійних питань.

Головування України в ОБСЄ є інструментом та шансом для нашої країни підняти власний статус та покращити свої позиції у міжнародних відносинах та активну участь України у регіональному та міжнародному безпековому діалозі.

Особлива увага приділялася врегулюванню тривалих конфліктів на просторі ОБСЄ. Серед практичних результатів переговорів МЗС України відзначає досягнення домовленості між Кишиневом і Тирасполем про демонтаж аварійної підвісної канатної дороги через ріку Дністер в містах Рибниця і Резина, а також підписання протокового рішення щодо проекту Плану спільних дій у сфері захисту навколишнього середовища та сталого використання природних ресурсів на 2013-2014 рр.

Україна разом з представниками ЄС та ООН співголовила на двох раундах Женевських міжнародних дискусій, які на сьогодні є єдиним механізмом переговорів з врегулювання конфліктів в Грузії, здійснювала посередницькі функції у розвитку діалогу між грузинськими та південно-осетинськими представниками для вирішення нагальних проблем регіону.

Україна ініціювала діалог з питань функціонування режиму контролю над звичайними озброєннями в Європі, що є одним з ключових елементів стабільності на просторі ОБСЄ.

Значну увагу Україна надала енергетичній проблематиці в ОБСЄ. Зокрема, у ході другого засідання Економіко-довкільного Форуму ОБСЄ (16-17 квітня 2013 р., м. Київ) були обговорені важливі аспекти впливу енергетичної діяльності на довкілля, а також відзначена необхідність зміцнення міжнародного співробітництва у галузі енергоефективності. У розвиток цього пріоритету за ініціативою Президентів України та Туркменістану під егідою Українського головування відбулася Міжнародна конференція з питань енергетичної та екологічної безпеки (м. Ашгабат, 17-18 жовтня 2013 р.).

Серед ключових заходів відзначається Міжнародна конференція високого рівня «Зміцнення ролі ОБСЄ у боротьбі проти торгівлі людьми» (м.Київ, 10-11 червня 2013 р.). Кроки Головування зі зміцнення ролі ОБСЄ у сфері попередження злочинів та захисту потерпілих внаслідок торгівлі людьми отримали високу оцінку світової спільноти.

З метою розробки конкретних кроків з підвищення ефективності ОБСЄ у контексті підготовки до відзначення 40-ї річниці підписання Гельсінського Заключного акту у 2015 році Україна започаткувала і очолила стратегічний діалог у рамках процесу «Гельсінкі+40».

Українське головування також успішно вирішило низку складних питань на порядку денному Організації. Зокрема, вдалося організувати процес відбору та сформуванню консенсусу навколо кандидатури нового Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин, сприяти компромісу щодо відновлення взаємодії між БДПЛ та ПА ОБСЄ у сфері спостереження за виборами, а також створити необхідні умови для продовження мандату Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ.

Висновки

Протягом майже сорока років, що минули з підписання у Гельсінкі 1 серпня 1975 року Заключного акту наради з безпеки і співробітництва в Європі, ОБСЄ (НБСЄ) пройшла складний шлях, довівши свою безперечну корисність для справи миру та безпеки в Європі і світі в цілому. Саме ця інституція перетворилась на загально визнаний майданчик для обговорення безпекових проблем, забезпечення контролю над озброєннями, заходів підвищення довіри, попередження, розв'язання і моніторингу стану конфліктів, у тому числі заморожених, моніторингу прав людини, проведення вільних виборів тощо. Універсальний характер представництва країн, розгалужена мережа представництв на місцях та високий рівень міжурядових зв'язків створюють потужний, проте не в повній мірі реалізований потенціал Організації у системі глобального управління та забезпечення регіональної безпеки.

Події останнього десятиріччя засвідчують, що ОБСЄ, на відміну від НАТО та ЄС, не вдалося стати наріжним каменем єдиної безпекової архітектури Європи, забезпечити свою належну ефективність, у тому числі у питаннях налагодження плідного діалогу між країнами, що є членами Європейського Союзу, і Росією та її союзниками, а також забезпечення інтересів країн, які не є членами інтеграційних угруповань. Вихід Російської Федерації із ДЗССЄ у 2007 році поставив під сумнів дієвість системи контролю над озброєннями. Постійні звинувачення місій спостерігачів за виборами в певній упередженості свідчать про необхідність удосконалення і цього напряму роботи. Наявні і інші проблемні моменти діяльності ОБСЄ.

В умовах глобалізації міжнародні безпекові інститути, утворені переважно у другій половині минулого століття, демонструють низьку ефективність у протидії сучасним викликам і загрозам. Це зумовлює об'єктивну необхідність трансформації діючих і створення нових інститутів глобального управління, посилює конкуренцію між ними.

ОБСЄ потребує серйозного реформування, створення нової моделі її функціонування, яка б враховувала нову ситуацію в Європі, кардинальні зміни

безпекового середовища, появу нових викликів і загроз. Наразі відсутня схвалена країнами-членами єдина модель реформування ОБСЄ. Формуючи концептуальні підходи до реформування ОБСЄ, слід враховувати такі основні моменти:

1. ОБСЄ має необхідний потенціал для розвитку, який необхідно ефективно використати в інтересах всіх її членів та Європи в цілому на основі принципу неподільності безпеки.
2. Потребує вдосконалення механізм прийняття рішень в Організації, доцільно опрацювати можливість перегляду консенсусного принципу із поступовим переходом до принципу якісно і кількісно кваліфікованої більшості.
3. Варто розглянути можливість інтеграції різних «кошиків», формування спільних підходів на основі концепту «м'якої сили» з метою забезпечення інтегральної безпеки.
4. Настав час прискорити роботу зі створення регламентів діяльності ОБСЄ за різними напрямками, зокрема такими, як попередження і розв'язання конфліктів, спостереження за виборами тощо.
5. Організація має інтенсифікувати свою діяльність у таких напрямках як кібербезпека, боротьба з тероризмом, екологічна і техногенна безпека, у тому числі попередження, локалізація і подолання наслідків екологічних і техногенних катастроф, енергетична безпека тощо.
6. Потребує посилення прогностична функція ОБСЄ, формування інструментів для аналізу основних тенденцій і напрямків трансформації безпекового середовища, напрацювання випереджальних рекомендацій для країн-членів Організації.
7. Відповідно до вимог часу потребує змін структура ОБСЄ. Доцільно опрацювати можливість створення у системі ОБСЄ дослідницьких і експертних центрів з питань нових викликів і загроз. Такі центри можуть бути створені на паритетній основі державами – членами Організації. Нові інституційні механізми дозволили б запустити процес поступового

формування спільної мови, єдиних підходів, а зрештою і єдиного експертного середовища у безпековій сфері Європи.