

### Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине: работа СММ на Донбассе и ее украинская критика в 2014-2019 гг.

Umland, Andreas; Härtel, Andre; Pisarenko, Anton

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Umland, A., Härtel, A., & Pisarenko, A. (2021). Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине: работа СММ на Донбассе и ее украинская критика в 2014-2019 гг. *Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры*, 18(1-2), 193-222. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75529-8>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Free Digital Peer Publishing Licence zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den DiPP-Lizenzen finden Sie hier:

<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

#### Terms of use:

This document is made available under a Free Digital Peer Publishing Licence. For more Information see:

<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

Антон Писаренко, Андреас Умланд, Андре Хэртель

## Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине: работа СММ на Донбассе и ее украинская критика в 2014– 2019 гг.\*

«Несмотря на ее несовершенство, СММ – это, по крайней мере, "реальность на месте событий", в то время как более крупная операция по поддержанию мира – это пока лишь гипотетическая возможность»<sup>1</sup>.

Ричард Гоуэн, Нью-Йоркский университет

### Введение

В данной статье исследуется политическая роль, первые достижения и публичная критика Специальной мониторинговой миссии (СММ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Украине в рамках многосторонней попытки урегулирования и разрешения конфликта в Донецком бассейне (Донбасс). Какое влияние – негативное, позитивное или нейтральное – оказала СММ на деэскалацию конфликта в Донбассе в период 2014–2019 годов? Для того, чтобы найти ответ на этот вопрос, мы рассмотрим мандат, потенциал, а также контекст Миссии включая так называемый Минский процесс – термин, который в украинском дискурсе не относится к минским встречам касательно Нагорного Карабаха, а к переговорам в отношении Донбасса. На фоне мнений украинских наблюдателей мы изложим первые относительные успехи и неудачи

---

\* Мы благодарны ряду сотрудников ОБСЕ, которые предоставили нам информацию, коррекций и комментарий. Однако ни один из них не несет ответственности за возможные неточности или искажения, которые могут содержаться в настоящей статье. Статья является результатом проекта «Коллективные действия негосударственных вооруженных формирований в украинском конфликте: сравнение пророссийских и украинских негосударственных вооруженных формирований», возглавляемого профессором Андреасом Хайнеманном-Грюдером (Боннский университет), финансируемого Фондом Фольксвагена в Германии и осуществляемого Боннским международным центром конверсии (ВСС) совместно с Институтом евро-атлантического сотрудничества (ИЕАС) в Киеве. См.: <http://app.dimensions.ai/details/grant/grant.4974241>. Ранние варианты опубликованы в голландском журнале *Security and Human Rights* (2021. Vol. 30) и на украинском портале *Хвиля* (12 июля 2021). Печатается здесь с некоторыми изменениями.

<sup>1</sup> Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine? // Hudson Institute. February 2018. P. 20. <https://www.hudson.org/research/14128-can-the-united-nations-unite-ukraine>. Последнее посещение 1 октября 2019.

Миссии и проиллюстрируем, как основные участники конфликтов оценивали Миссию и пытались повлиять на нее.

Статья состоит из четырех частей. В первой части анализируется мандат СММ и его ограничения, а также некоторые дебаты о возможных расширениях или альтернативах Миссии. Во второй части освещаются специфический характер и последующие вызовы СММ по сравнению с другими миссиями ОБСЕ. В третьей части обсуждается вопрос об эффективности деятельности Миссии с разграничением позитивных и критических оценок наблюдателей с течением времени. В четвертой и последней части приводится краткий анализ влияния трех основных участников конфликта – Российской Федерации, Украины и представителей двух донбасских де-факто образований (т. н. «ДНР» и «ЛНР») – на деятельность СММ. В заключении мы извлекаем некоторые предварительные уроки для будущего подобного рода миссий<sup>2</sup>.

Несмотря на высокую значимость этой темы для общеевропейских дел, национальной безопасности Украины, а также западно-российских отношений, объем академической литературы по СММ ОБСЕ в Украине пока относительно невелик<sup>3</sup>. Информационный очерк 2015 года о СММ ОБСЕ польского историка и бывшего члена Миссии Лукаша Адамского все еще может считаться хорошей отправной точкой для определения и критики деятельности СММ<sup>4</sup>. Несмотря на геополитическую и сравнительно-аналитическую важность создания, деятельности и будущего Миссии, до сих пор было опубликовано лишь

---

<sup>2</sup> Zellner W., Evers F. et al. *The Future of OSCE Field Operations (Options)*. Hamburg, 2014. Наша оценка базируется на комментариях и критике различных украинских аналитиков, см., напр.: Tytarchuk O. *Strengthening the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine: A Way to Peacekeeping?* // *East European Security Research Initiative Comment*. April 2015. <http://eesri.org/wp-content/uploads/2015/04/Strengthening-OSCE-SMM-a-way-to-peacekeeping-2015-04-C-ENG.pdf>. Последнее посещение 5 мая 2015; Khylyk M., Tytarchuk O. *Russia-Ukraine Conflict: What Can the OSCE Do? Proposals for Slovakia's 2019 OSCE Chairmanship* // *Frozen Ground: Role of the OSCE in Protracted Conflicts – Recommendations for Slovak OSCE Chairmanship* / Ed. K. Báňaiová, S. Goda. Bratislava, 2018. P. 11-26.

<sup>3</sup> Напр.: Tanner F. *The OSCE and the Crisis in and around Ukraine: First Lessons for Crisis Management* // *OSCE Yearbook 2015* / Ed. IFSH. Baden-Baden, 2016. P. 241-250; Haug H.K. *The Minsk Agreements and the OSCE Special Monitoring Mission: Providing Effective Monitoring for the Ceasefire Regime* // *Security and Human Rights*. 2016. №№ 3-4. P. 342-357; Kemp W. *Civilians in a War Zone: The OSCE in Eastern Ukraine* // *OSCE Yearbook 2017* / Ed. IFSH. Baden-Baden, 2018. P. 113-123; Remek É. *The OSCE and the Crisis in Ukraine: Focusing on the Theoretical Characteristics of the European Crisis Management: Concepts, Players, Tools, Vision* // *Academic and Applied Research in Military Science*. 2018. № 2. P. 95-110; Dorosh L., Ivasechko O. *The OSCE Institutional and Operational Possibilities in the Modern Conflict Resolution: By Example of the Activity of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine* // *Security and Human Rights*. 2020. №№ 1-4. P. 1-22; Umland A. *Achievements and Limitations of the OSCE's Special Monitoring Mission to Ukraine* // *UI Report*. 2021. № 3. <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2021/ui-report-no-3-2021.pdf>. Последнее посещение 21 июня 2021.

<sup>4</sup> Adamski Ł. *Beobachtung der Beobachter: Die OSZE und Russlands Aggression gegen die Ukraine* // *Osteuropa*. 2015. №№ 1-2. P. 43-56. См. также: Twickel N. *Zwischen den Fronten: Was die OSZE-Beobachter in der Ukraine leisten können, und was nicht* // *Internationale Politik*. 2017. № 2. P. 48-53.

несколько информативных академических работ, посвященных именно СММ. Таким образом, мы – освещая ее дискуссию – в первую очередь ссылаемся на журналистские исследования и аналитические отчеты о деятельности СММ ОБСЕ, интервью, а также статьи, написанные представителями ОБСЕ, включая бывших членов Миссии.

Ввиду новизны Миссии, продолжающейся эволюции ее рабочего формата и дефицита достоверных данных на данный момент, в этой статье не дана оценка деятельности ОБСЕ на Донбассе в целом. Вместо этого мы сосредоточимся на международных и украинских журналистских, политических и аналитических оценках этой уникальной операции ОБСЕ в условиях продолжающегося конфликта. Рассматриваемый период охватывает первые пять лет работы СММ до 2019 года. Мы пытаемся сделать первые выводы из развивающегося дискурса вокруг СММ, которые могут иметь более широкие последствия для гражданских миссий международных организаций в целом<sup>5</sup>. Мы не рассматриваем здесь активную роль СММ как координатора диалога в усилиях по разведению сил в трех точках вдоль линии соприкосновения – в Золотом, Петровском и Станице Луганской. Эти операции были всерьез развернуты только в 2019 году и, таким образом, были слишком недавними, чтобы мы могли предоставить их информативное осмысление к началу 2020 года, когда были завершены исследования для данной статьи<sup>6</sup>.

Наконец, мы сосредоточились здесь на времени президентства Петра Порошенко с июня 2014 года по май 2019 года. Этот период представляет собой относительно закрытую эпоху, которая завершилась триумфальными победами Владимира Зеленского как кандидата в президенты и его партии «Слуга народа» на парламентских выборах 2019 года. Поскольку Зеленский открыто агитировал против многих направлений деятельности Порошенко, в том числе против его политики, связанной с Донбассом, приход Зеленского и его сторонников летом 2019 года в законодательную и исполнительную ветви власти открыл новый этап в украинской политике в целом и в подходе Киева к донбасскому конфликту, в частности. Смена украинского руководства в 2019 году, правда, не имела прямых последствий для ОБСЕ и СММ. Тем не менее, общий контекст их деятельности в Украине изменился в достаточной степени, чтобы оправдать ограничение данной работы периодом президентства Порошенко.

---

<sup>5</sup> Dijkstra H., Petrov P., Mahr E. Learning to Deploy Civilian Capabilities: How the United Nations, Organization for Security and Co-operation in Europe and European Union Have Changed Their Crisis Management Institutions // *Cooperation and Conflict*. 2019. № 4. P. 524-543.

<sup>6</sup> Разведение сил и средств: ОБСЕ наблюдает за тем, как стороны выполняют Рамочное решение на востоке Украины // ОБСЕ. 19 октября 2016. <https://www.osce.org/ru/ukraine-smm/278316>. Последнее посещение 1 декабря 2019.

## Мандат СММ и ее роль в Минском процессе

Созданная еще до начала вооруженных столкновений в середине апреля 2014 года, СММ ОБСЕ в Украине является единственной группой международных наблюдателей, постоянно размещенной в зоне конфликта на Донбассе. Она имеет эксклюзивный, но ограниченный доступ к территориям, контролируемым как украинским правительством, так и сепаратистами<sup>7</sup>. Первые наблюдатели прибыли в зону конфликта уже весной 2014 года, менее чем через 24 часа после консенсусного решения всех государств-участников ОБСЕ от 21 марта 2014 года о создании такой миссии<sup>8</sup>.

Согласно первоначальному мандату Миссии, который к началу 2021 года оставался в силе, цель СММ заключается в «содействи[и]... снижению напряженности и обеспечению мира, стабильности и безопасности, а также мониторинг и поддержка осуществления всех принятых в рамках ОБСЕ принципов и обязательств»<sup>9</sup>. В частности, ее задачи, поставленные 21 марта 2014 года, заключаются в следующем:

- собирать информацию и докладывать об обстановке в районе действия с точки зрения безопасности;
- устанавливать и докладывать факты, реагируя на конкретные инциденты и сообщения об инцидентах, в том числе связанные с предположительно имевшими место нарушениями основных принципов и обязательств, принятых в рамках ОБСЕ;
- осуществлять мониторинг соблюдения прав человека и основных свобод, включая права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и оказывать поддержку их соблюдению;
- с целью выполнения своих задач налаживать контакты с местными, региональными и центральными властями, гражданским обществом, этническими и религиозными группами, а также с местными жителями;
- способствовать диалогу на местах с целью снижения напряженности и содействия нормализации обстановки;
- докладывать о любых ограничениях свободы передвижения мониторинговой миссии или иных обстоятельствах, препятствующих выполнению ее мандата;
- координировать свои действия с исполнительными структурами ОБСЕ, включая Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и Представителя

---

<sup>7</sup> Хуг А. Пикузы: когда сближение только отдаляет // Зеркало недели. 3 ноября 2017. [https://zn.ua/SOCIUM/osen-pikuzy-inoy-mir-265034\\_.html](https://zn.ua/SOCIUM/osen-pikuzy-inoy-mir-265034_.html). Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>8</sup> Engvall J. OSCE and Military-Confidence Building in Conflicts: Lessons from Georgia and Ukraine // FOI Report. 2019. № 4750. P. 40.

<sup>9</sup> Решение № 1117 Постоянного совета // ОБСЕ. 21 марта 2014. <https://www.osce.org/pc/116747>. Последнее посещение 4 апреля 2020.

ОБСЕ по вопросам СМИ, и оказывать им поддержку в их работе при полном уважении их мандатов, а также сотрудничать с Организацией Объединенных Наций, Советом Европы и другими субъектами международного сообщества<sup>10</sup>.

Более того, СММ – это лишь одна из составляющих более широкого участия ОБСЕ в международных усилиях по урегулированию российско-украинского конфликта. К другим элементам международных усилий по урегулированию относятся встречи формата «нормандской четверки» (Украина, Россия, Франция и Германия), а также так называемая Трехсторонняя контактная группа (ОБСЕ, Украина и Россия) и Постоянный совет ОБСЕ. Годовой бюджет СММ составляет около 100 млн евро, и в 2019 году миссия насчитывала около 1300 сотрудников, среди которых более 740 человек являются наблюдателями, которые не только занимаются мониторингом, но и работают над снижением напряженности конфликта<sup>11</sup>.

Характер и форма СММ в Украине отличаются от предыдущих, а также от других действующих в настоящее время миссий ОБСЕ. Будучи бывшим членом СММ, Хильде Хауг, в частности, отметила, что «это был первый случай, когда ОБСЕ развернула гражданскую полевую миссию такого масштаба, которая могла бы работать в условиях повышенного риска на стадии активного конфликта»<sup>12</sup>. В последнем отношении СММ лишь отчасти сопоставима с некоторыми бывшими операциями на Западных Балканах, такими как Контрольная миссия ОБСЕ в Косово или Целевая группа ОБСЕ по Косово. Совместно с Координатором проектов ОБСЕ в Украине и Миссией наблюдателей ОБСЕ на контрольно-пропускных пунктах Российской Федерации Гуково и Донецк, СММ в Украине обеспечивает широкое присутствие ОБСЕ в зоне активного конфликта<sup>13</sup>. Она осуществляет мониторинг не замороженного конфликта, а малоинтенсивной, но почти ежедневной, частично делегированной межгосударственной войны между двумя территориально крупнейшими странами Европы<sup>14</sup>.

Миссия также является неотъемлемой частью роли ОБСЕ в качестве посредника между Киевом и Москвой в так называемом Минском процессе. Этот

---

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Информационный листок. Что такое ОБСЕ? // ОБСЕ. 19 сентября 2019. <https://www.osce.org/ru/whatistheosce/factsheet>. Последнее посещение 20 сентября 2019.

<sup>12</sup> Naug. The Minsk Agreements. P. 343.

<sup>13</sup> Донецк здесь – это российский город, который не следует путать с одноименным украинским городом на Донбассе, столицей Донецкой области Украины. Российский город пишется как Донецк, в то время как украинский город, в соответствии с украинским написанием, – Донецьк. Однако в названии «Донецкая народная республика», названная в честь украинского города «Донецьк», приходится использовать русскую орфографию, поскольку в этом псевдогосударстве украинский язык почти не употребляется. Аббревиатура «Донбасс» же отходит к украинской реке Северский Донец (Сіверський Донець), протекающей и через Луганскую область, а не к украинскому городу Донецк.

<sup>14</sup> Hauer J. Delegated Interstate War: Introducing an Addition to Armed Conflict Typologies // Journal of Strategic Security. 2019. № 4. P. 90-103.

переговорный формат был начат в начале осени 2014 года и объединяет Украину, Россию и ОБСЕ в рамках упомянутой ТКГ (Трехсторонняя контактная группа). Минский процесс базируется на различных документах, подписанных представителями Украины и России на встречах в белорусской столице в 2014–2015 гг. 2-й и 4-й пункты Минского протокола, подписанного 5 сентября 2014 г., наделяют СММ специальной юрисдикцией по осуществлению надзора за отводом тяжелых вооружений<sup>15</sup>. В так называемом втором Минском соглашении от 12 февраля 2015 года в его 2-м, 3-м и 10-м пунктах ОБСЕ упоминается как организация, осуществляющая исключительные функции мониторинга и надзора в зоне конфликта<sup>16</sup>. В рамках этого международного переговорного процесса СММ ОБСЕ и ее отчеты играют важную роль в качестве источников легитимизации позиций различных участников переговоров в рамках ТКГ и «нормандского формата».

## Вызовы, стоящие перед миссией по наблюдению за конфликтом в Украине

ОБСЕ – это инклюзивная межправительственная организация по безопасности, деятельность которой по официальному утверждению регулируется согласованными нормами ее 57 государств-участников. Исходя из этих реалий, немецкий эксперт по ОБСЕ Вольфганг Целльнер еще в 2016 году утверждал, что сохраняющаяся конфронтационная среда в Украине, в которой ОБСЕ проводит свою деятельность, является для Организации чрезвычайным вызовом: «Беспристрастный, инклюзивный и всеобъемлющий подход к урегулированию конфликтов – типичный для ОБСЕ – означает глубоко укорененный в нормах подход. Как показал пример СММ в Украине, от такого подхода не следует отказываться и в условиях преимущественно конфронтационной среды. Однако его сложнее реализовать. Для его реализации требуется больше ресурсов, чем в условиях сотрудничества»<sup>17</sup>.

В этих особенно сложных рамках по факту консенсусный режим принятия решений ОБСЕ становится скорее препятствием, чем преимуществом, поскольку он создает многочисленные проблемы, связанные с коллективными действиями.

---

<sup>15</sup> Протокол о результатах консультаций Трехсторонней контактной группы // ОБСЕ. 5 сентября 2014. <https://www.osce.org/ru/home/123258>. Последнее посещение 5 октября 2019.

<sup>16</sup> Комплекс мер по выполнению Минских соглашений // ОБСЕ. 12 февраля 2015. <https://www.osce.org/ru/cio/140221>. Последнее посещение 5 октября 2019.

<sup>17</sup> Zellner W. Conflict Management in a Confrontational Political Environment // International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society. NATO Science for Peace and Security Series – E: Human and Societal Dynamics / Ed. S. Goda, O. Tytarchuk, M. Khylyk. Amsterdam, 2016. P. 47-53.

С одной стороны, инклюзивность ОБСЕ способствует всеобщему признанию ее мандата. В то же время это создает угрозу для беспристрастности Организации, поскольку позволяет заинтересованным сторонам в конфликте участвовать в формулировании важнейших условий и директив, например в отношении таких операций, как СММ<sup>18</sup>. Украинские критики специфического рабочего формата ОБСЕ указывали много раз на парадоксальность того, что де-факто инициатором и одним из основных участников конфликта является Москва, которая как член ОБСЕ (якобы) принимает участие в его решении (о чем более подробно ниже)<sup>19</sup>.

Несмотря на то, что Россия является ключевым участником Трехсторонней контактной группы (ТКГ) и переговоров в т. н. «нормандском формате», она, в отличие от Украины, официально не признана в качестве участника Донбасского конфликта большинством международных организаций, в том числе ОБСЕ. Это дает Кремлю возможность по-другому, чем Киев, участвовать в процессе принятия решений ОБСЕ в отношении конфликта на Донбассе. Представители Российской Федерации и союзных с Москвой государств, например, входят в состав СММ, хотя и не в большом количестве<sup>20</sup>. Их включение иногда полезно тем, что оно легитимизирует присутствие ОБСЕ в Восточной Украине в глазах пророссийских «сепаратистов» и, таким образом, способствует выполнению СММ ее мандата. В то же время, общее влияние России и консенсусный характер принятия решений в ОБСЕ не позволяют Организации предпринимать в полной мере адекватные, своевременные и решительные действия, которые могли бы способствовать мирному урегулированию конфликта.

Параллельная роль ОБСЕ как провайдера рамок для переговоров в рамках ТКГ делает ее, более того, не только наблюдателем, но и самостоятельным политическим актором в процессе урегулирования конфликта. ТКГ как таковая воспринимается большинством наблюдателей положительно просто потому, что это – «единственный инклюзивный консультативный орган»<sup>21</sup>. Весной 2020 года ее особая актуальность для многих украинских экспертов была проиллюстрирована во время дискуссии, развернувшейся в Киеве вокруг проекта нового т.н. «консультативного совета». Этот орган, как планировалось, должен был быть прикреплен к ТКГ и включать в себя на видных и

---

<sup>18</sup> Похожая критика структуры Совета Безопасности ООН в статье: Klimkin P., Umland A. Coronavirus proves what Ukrainians already knew — the UN doesn't work // Ukraine Alert. 21 April 2020. <http://atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/coronavirus-proves-what-ukrainians-already-knew-the-un-doesnt-work/>. Последнее обращение 25 апреля 2020.

<sup>19</sup> Niland P. Russia has no place in the OSCE special monitoring mission in Ukraine // Atlantic Council. 23 July 2018. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russia-has-no-place-in-the-osce-special-monitoring-mission-in-ukraine/>. Последнее обращение 1 октября 2019.

<sup>20</sup> Среди наблюдателей ОБСЕ на Донбассе стало больше россиян. В их отчетах заметили манипуляции // InformNapalm. 7 января 2020. <https://informnapalm.org/48322-sredi-nablyudatelej-obse-na-donbasse-s/>. Последнее обращение 9 января 2020.

<sup>21</sup> Kemp W. Civilians in a War Zone: The OSCE in Eastern Ukraine // OSCE Yearbook 2017 / Ed. IFSH. Baden-Baden, 2018. P. 113-123.



официальных постах представителей «Донецкой народной республики» (ДНР) и «Луганской народной республики» (ЛНР)<sup>22</sup>. Реакция экспертного сообщества Украины и ее гражданского общества дала понять, что для украинских политиков, дипломатов и наблюдателей само существование ТКГ в ее нынешнем виде имеет важное символическое, юридическое и геополитическое значение<sup>23</sup>. Ее базовая структура, т. е. две страны плюс ОБСЕ, идентифицирует Россию хотя бы имплицитно как одну из двух сторон конфликта. В ходе украинского обсуждения неудачного проекта «консультативного совета» 2020 года также была отмечена особая роль ОБСЕ в рамках существующей ТКГ.

Однако, с другой стороны, необычная дву- или даже трехкратная вовлеченность Организации – как оператора СММ, члена ТКГ и в целом доминирующего институционального куратора урегулирования конфликта между Россией и Украиной – создает особые вызовы попыткам ОБСЕ построить и сохранить мир на Донбассе. Этот новый *modus operandi* влечет за собой противоречия и риски в тех ситуациях, когда мониторинговая функция ОБСЕ на Донбассе становится несовместимой с ее общеевропейской инклюзивностью и посреднической ролью в Минске. Ввиду этой особой многомерной и значимой роли предположительно выгодные открытость и экуменизм ОБСЕ не всегда рассматриваются как адекватные вызовам конфликта.

ОБСЕ не может не защищать свой официальный общественный имидж беспристрастной организации и не соблюдать нейтральные инструкции по отчетности. Однако, тем самым представители Организации неоднократно вызывали общественное недовольство в принимающей стране – Украине. Выбор, обоснование и соблюдение общепринятых формулировок и терминологии стали для ОБСЕ серьезной проблемой в условиях продолжающегося конфликта низкой интенсивности. Иллюстрацией тому послужил инцидент, произошедший в 2018 году с влиятельным американским журналом *Foreign Policy*. Журнал был вынужден внести изменения в одно из своих изданий, удалив спорное замечание заместителя главы СММ Александра Хуга о том, что «ОБСЕ не видела прямых доказательств вовлеченности России на востоке Украине», поскольку, как поясняется в примечании на сайте *Foreign Policy*, «оно не передавало его предполагаемого мнения»<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Подробнее об этом проекте, обсуждение которого выходит за рамки данной статьи, см. Socor V. Kozak-Yermak Plan on Donbas: The Fine Print // Eurasia Daily Monitor. 26 March 2020. № 40. <http://jamestown.org/program/kozak-yermak-plan-on-donbas-the-fine-print/>. Последнее посещение 25 апреля 2020.

<sup>23</sup> Напр.: Климкин П. «Консультации» о капитуляции: Основные угрозы создания «консультативного совета» с ОРДЛО // Зеркало недели. 25 марта 2020. [https://zn.ua/internal/konsultacii-o-kapitulyacii-349059\\_.html](https://zn.ua/internal/konsultacii-o-kapitulyacii-349059_.html). Последнее посещение 25 апреля 2020.

<sup>24</sup> Mackinnon A. Counting the Dead in Europe's Forgotten War // Foreign Policy. 25 October 2018. <https://foreignpolicy.com/2018/10/25/counting-the-dead-in-europes-forgotten-war-ukraine-conflict-donbass-osce/>. Последнее посещение 1 октября 2019.

Наконец, серьезной проблемой является совершенствование технического оснащения СММ. Даже после достижения значительного прогресса за время Миссии этот вопрос остается не полностью решенным. За последние годы в этом направлении были сделаны значительные шаги, такие как более широкое использование беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) и камер дальнего радиуса действия. Тем не менее, украинские переговорщики обратились с просьбой о дальнейшем наращивании технического потенциала СММ. Такая модернизация, например, могла бы позволить Миссии «не только фиксировать последствия ночных обстрелов, но также иметь оборудование, которое позволяло бы фиксировать обстановку на линии разграничения круглосуточно»<sup>25</sup>.

## Ограничения и обсуждение мандата СММ

Мандат СММ ОБСЕ в Украине находится в центре разногласий между сторонниками сохранения сугубо гражданского характера Миссии и теми, кто выступает за более активное присутствие ОБСЕ на Донбассе. В апреле 2019 года мандат СММ был продлен до 31 марта 2020 года без каких-либо существенных поправок<sup>26</sup>. Как и прежде, мандат на проведение наблюдения официально охватывает всю территорию Украины. Однако в реальности Миссия в значительной степени присутствует только в Восточной Украине (а также в меньшей степени в Киеве) и по-прежнему имеет неполный доступ к районам Донбасса, контролируемым управляемыми Москвой сепаратистами.

Более того, СММ не присутствует на Крымском полуострове, аннексированном Россией<sup>27</sup>. Поскольку решения Миссии принимаются в основном на основе консенсуса, Российская Федерация была и остается в состоянии помешать ОБСЕ распространить свое присутствие на Крым. Как сообщает украинский наблюдатель: «В марте 2014 года 57 государств-участников ОБСЕ консенсусным решением утвердили мандат Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине. С марта 2014 года мандат миссии не менялся. Любое изменение положений мандата СММ требует консенсусного решения всех 57

---

<sup>25</sup> Коваль А. Встреча несбыточных идей // Зеркало недели. 9 декабря 2016. <https://zn.ua/international/vstrecha-nesbytochnyh-idey-.html>. Последнее посещение 1 октября 2019; Kramer A. «Keeping Bankers» Hours, European Observers Miss Most of Ukraine War // The New York Times. 28 July 2016.

<sup>26</sup> Решение № 1323 Постоянного совета // ОБСЕ. 29 марта 2019. <https://www.osce.org/ru/permanent-council/416723>. Последнее посещение 5 октября 2019.

<sup>27</sup> Владимир Зеленский встретился с представителями крымскотатарского народа // Официальный сайт Президента Украины. 9 августа 2019. <https://www.president.gov.ua/ru/news/volodimir-zelenskij-zustrivsyia-z-predstavnikami-krimskotatar-56793>. Последнее посещение 5 октября 2019.

государств-участников ОБСЕ, включая Украину и Россию. Однако консенсуса по вопросу о доступе СММ в Крым достигнуто не было»<sup>28</sup>.

Как и прежде, СММ остается сугубо гражданской миссией, которая лишь следит за конфликтом, но не может вмешиваться в него – по крайней мере, не на местах<sup>29</sup>. По словам украинского наблюдателя: «Роль СММ в деэскалации конфликта полезна, хотя и ограничена. Миссия ОБСЕ – не миротворческая. Мандат миссии не позволяет ее сотрудникам напрямую обеспечивать разделение сил»<sup>30</sup>. Этот *modus operandi* сохранился до сих пор, хотя уже в 2016 году не только украинские наблюдатели утверждали, что – в частности, в периоды эскалации конфликта – чисто «гражданский мандат СММ недостаточен для такой напряженной и насильственной ситуации»<sup>31</sup>.

Поскольку ожидания сторон конфликта не оправдываются существующим мандатом СММ, предпринимались попытки изменить мандат Миссии. Киев всегда отдавал предпочтение гораздо более широкому мандату, который позволял бы наблюдателям, в случае необходимости, также вмешиваться в конфликт на месте. Однако такие пожелания Украины не только наталкиваются на сопротивление со стороны России и ее союзников среди государств-участников ОБСЕ. Они и сталкиваются с общим вызовом, который заключается в том, что ОБСЕ имеет лишь ограниченный опыт развертывания вооруженных миссий в своих государствах-участниках, особенно в тех, которые страдают от продолжающихся боевых действий малой интенсивности – т. е. от еще не полностью замороженного конфликта.

Это глобальное, а не только относящееся к конфликту на Донбассе препятствие признают и в Киеве. Например, в анализе украинской исследовательницы иностранных дел Елены Снигирь, теоретически полицейская миссия ОБСЕ могла бы обеспечить «помощь в налаживании контроля над оккупированной территорией Донбасса путем установления контроля над линией соприкосновения, местами дислокации тяжелого вооружения; восстановление контроля над украинско-российской границей; гарантирование безопасности во время подготовки и проведения выборов; передачу власти законно избранным представителям местного самоуправления. Однако ОБСЕ не имеет опыта организации полицейской миссии с мандатом, отвечающим вышеуказанным требованиям. Все миссии ОБСЕ, связанные с работой полиции, были постконфликтными миссиями и ограничивались тренингом местных

---

<sup>28</sup> Пашков М. Поза зоною доступу: чому СММ ОБСЕ не працює в Криму // Центр Разумкова. 14 ноября 2018. <http://razumkov.org.ua/stati/poza-zonoiu-dostupu-chomu-smm-obsye-ne-pratsiuie-v-krymu>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>29</sup> Толстов С. Діяльність міжнародних організацій в Україні: загальні тенденції та орієнтири // Віче. 2015. № 4. Р. 11-15.

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> Hrant K., Meister S. Ukraine, Russia and the EU: Breaking the Deadlock in the Minsk Process // CEPS Working Document. 2016. № 423. Р. 3.

полицейских сил. Мандат этих миссий никоим образом не предусматривал участия персонала миссии в урегулировании конфликтных ситуаций»<sup>32</sup>.

Более того, ОБСЕ не хватает не только полевого опыта работы с вооруженными миссиями. У нее также гораздо меньший организационный потенциал, чем у ООН – главного международного миротворческого института в мире<sup>33</sup>. Например, преобразование СММ в полицейскую миссию повлечет за собой не только многочисленные оперативные, но и различные организационные проблемы для всей ОБСЕ. В частности, как признает Снигирь: «[...] создание международного миротворческого контингента под эгидой ОБСЕ [...] требует реформирования самой ОБСЕ, что является вопросом долгосрочной перспективы. Поэтому на данном этапе идея ‘вооруженной полицейской миссии ОБСЕ’ может стать лишь предметом диалога для поиска более реалистичных вариантов. В этом контексте важен сам факт обсуждения необходимости привлечения миротворческого контингента в Украину»<sup>34</sup>.

И, наконец, сохраняющиеся ограничения нынешнего и будущего мандата Миссии обусловлены проблемами финансирования. Бюджет СММ в Украине отделен от так называемого объединенного бюджета ОБСЕ<sup>35</sup>. Он связан с конкретным мандатом Миссии на Донбассе и определяется им<sup>36</sup>. «СММ в Украине не является частью объединенного бюджета из-за ее масштабов и потому, что она была создана как срочный ответ на эскалацию кризиса. Планирование СММ состоялось в январе 2014 года, когда работа над объединенным бюджетом ОБСЕ уже была завершена»<sup>37</sup>.

На различных этапах конфликта, помимо коренной трансформации мандата СММ, неоднократно обсуждались и другие миротворческие операции, проводимые различными организациями. Особое внимание уделялось идее стандартной миссии ООН по установлению и поддержанию мира<sup>38</sup>. В ходе таких

---

<sup>32</sup> Снігир О. ОБСЄ в Україні: роль Росії, СММ та питання миротворчого контингенту // Українська призма. 4 октября 2016. <http://prismua.org/osce-ukraine-role-russia-smm-peacekeepers/>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>33</sup> Кравченко В. Юрий Сергеев: Офис поддержки ООН должен заняться проблемой прекращения огня, демилитаризацией Донбасса и его дальнейшей реинтеграцией // Зеркало недели. 15 May 2015. <https://zn.ua/internal/yuriy-sergeev-ofis-podderzhki-oon-dolzhen-zanyatsya-problemoj-prekrascheniya-ognya-demilitarizaciy-donbassa-i-ego-dalneyshey-reintegraciyey-.html>. Последнее посещение 1 октября 2019).

<sup>34</sup> Снігир. ОБСЄ в Україні.

<sup>35</sup> Решение № 1326 Постоянного совета // ОБСЕ. 11 апреля 2019. <https://www.osce.org/ru/permanent-council/421916>. Последнее посещение 5 октября 2019.

<sup>36</sup> Решение № 1323 Постоянного совета // ОБСЕ. 29 марта 2019. <https://www.osce.org/ru/permanent-council/416723>. Последнее посещение 5 октября 2019.

<sup>37</sup> Dijkstra H., Petrov P., Mahr E. Reacting to Conflict: Civilian Capabilities in the EU, UN and OSCE // EU-CIVCAP Project. 2 November 2016. P. 33. <https://ssrn.com/abstract=2864430>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>38</sup> Первые такие предложения были сделаны уже в конце 2014 и начале 2015 г.: Novak A. What's Peace in the Donbas Worth to Us? Why the International Community Should Propose a UN Protectorate // Osteuropa-Plattform der Grünen. 4 December 2014. <http://grueneosteuropaplatt>

дебатов также обсуждалась идея создания полицейских сил ЕС для Украины, хотя ни одна из сторон конфликта на Донбассе не является членом ЕС<sup>39</sup>. Предпосылкой для большинства этих предложений было и остается то, что дополнительная миссия (или несколько объединенных миссий) дополнили бы текущие исключительно гражданские усилия СММ дополнительными – прежде всего военными – средствами. Однако до сегодняшнего дня эти обсуждения остаются гипотетическими. По целому ряду причин западные страны не стремятся направлять войска в Украину, в то время как Россия по-прежнему не заинтересована в достаточно сильной вооруженной миссии, которая изменила бы существующий статус-кво на оккупированных территориях.

## Положительные оценки деятельности по мониторингу и развитию СММ

По мнению ОБСЕ, основные задачи СММ – «это беспристрастно и объективно наблюдать за ситуацией в Украине и отчитываться по ней, а также способствовать диалогу между всеми сторонами конфликта»<sup>40</sup>. Пожалуй, самым важным достижением СММ ОБСЕ на сегодняшний день является длительное продолжение ее деятельности как таковой. Простое физическое присутствие – «увидеть и быть увиденным»<sup>41</sup> – международных наблюдателей с самых первых дней конфликта, по всей вероятности, позволило предотвратить злодеяния и эскалацию, которые могли бы произойти без присутствия СММ на Донбассе.

---

form.wordpress.com/2014/12/04/whats-peace-in-the-donbas-worth-to-us-by-andrej-novak/.

Последнее посещение 1 October 2019; Кравченко В. «Голубые каски» в донецкой степи // Зеркало недели. 20 февраля 2015. [https://zn.ua/internal/golubye-kaski-v-doneckoy-stepi\\_.html](https://zn.ua/internal/golubye-kaski-v-doneckoy-stepi_.html).  
Последнее посещение 1 октября 2019. См. также позднее: Bildt C. Is Peace in Donbass Possible? // European Council on Foreign Relations. 12 October 2017. <http://foreignpolicyblogs.com/2018/08/29/re-imagining-and-solving-the-donbas-conflict-a-four-stage-plan-for-western-andukrainian-actors/>. Последнее посещение 1 октября 2019; Umland A. Re-Imagining and Solving the Donbas Conflict: A Four-Stage Plan for Western and Ukrainian Actors // Foreign Policy Association. 29 August 2018. <http://foreignpolicyblogs.com/2018/08/29/re-imagining-and-solving-the-donbas-conflict-a-four-stage-plan-for-western-and-ukrainian-actors/>. Последнее посещение 1 October 2019.

<sup>39</sup> Здесь также уже в 2014 году было внесено первое такое предложение: Blockmans S., Gros D. The Case for EU Police Mission Ukraine // CEPS. 14 May 2014. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/case-eu-police-mission-ukraine/>. Последнее посещение 1 октября 2019. См. также позднее: Melnyk O., Umland A. Beyond the Minsk Agreements: Why and How a Combined UN/EU Peacekeeping Mission Could Disentangle the Donbas Conundrum // European Council on Foreign Relations. 30 March 2016. [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_beyond\\_the\\_minsk\\_agreements](http://www.ecfr.eu/article/commentary_beyond_the_minsk_agreements). Последнее посещение 5 апреля 2016.

<sup>40</sup> Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине // ОБСЕ. <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine>. Последнее посещение 5 октября 2019.

<sup>41</sup> Kemp. Civilians in a War Zone.

Еще один не менее важный успех – это постоянно улучшающиеся отчеты. По словам украинского политолога: «Такие отчеты важны для нас и всего мира. Миссия ОБСЕ на самом деле не является инструментом для решения проблемы на Донбассе. Однако международное присутствие даже в таком формате нам необходимо, чтобы хотя бы каким-то образом иметь представление о картине выстрелов и сдерживать стрельбу боевиков, отмечать там международное присутствие и фиксировать режим стрельбы»<sup>42</sup>.

Посол США в Украине в 2016–2019 годах Мари Йованович в начале своего пребывания на этом посту в интервью украинским СМИ подчеркнула важность работы наблюдателей ОБСЕ. Она предостерегла от чрезмерных ожиданий от Миссии и отметила: «[...] я не могу согласиться с тем, что ОБСЕ не работает. Эта организация немало сделала для Украины. [...] возьмем СММ, роль которой – поистине героическая, вместе с украинскими солдатами. Международному сообществу они дают крайне необходимую информацию о том, что происходит, предоставляя нам и факты, и контекст. Да, я знаю, как модно критиковать СММ»<sup>43</sup>.

С самого начала конфликта ряд преимущественно украинских неправительственных инициатив и организаций предоставлял актуальную информацию и, частично, мониторинговые отчеты о событиях, связанных с конфликтом – иногда через неформальные каналы, такие как блоги и частные профили в социальных сетях. Некоторые из этих инициатив имели или утверждали, что имели, связи с международными правительственными организациями<sup>44</sup>, включая ОБСЕ<sup>45</sup>. Однако по мере того, как официальная Миссия росла, а ее ежедневные отчеты становились все более подробными и структурированными, СММ ОБСЕ приобрела фактическую монополию на предоставление наиболее полных и своевременных обновлений. Они используются государственными учреждениями, международными организациями, исследовательскими центрами и средствами массовой информации, а также отдельными исследователями в качестве основного и наиболее надежного источника данных, связанных с конфликтом. Некоторые подобные исследовательские инициативы, такие как украинская неправительственная организация «InformNapalm», основывают свои

---

<sup>42</sup> Пашков М. Завершения роботи ОБСЕ на Донбасі: чи є користь від спостерігачів? // Центр Разумкова. 20 марта 2018. <http://razumkov.org.ua/komentari/zavershennia-roboty-obsye-na-donbasi-chy-ie-koryst-vid-sposteri-hachiv>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>43</sup> Сидоренко С., Мусаева С. Посол США: Крым вернется в Украину, но когда? Мой ответ может быть неприятным // Украинская правда. 15 сентября 2016. <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2016/09/15/7120668/>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>44</sup> Информационное сопротивление. <https://sprotyv.info/o-nas>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>45</sup> «Информационное сопротивление» Тымчука хочет возобновить сотрудничество с ОБСЕ // Depo.ua. 29 августа 2015. <https://www.depo.ua/rus/war/-informatsiyniy-sprotiv-timchuka-hoche-vidnoviti-spivpratsyu-29082015112000>. Последнее посещение 1 октября 2019.

публикации на данных (в том числе визуальных), полученных из отчетов ОБСЕ, которые интерпретируются и дополняются их собственными экспертами<sup>46</sup>.

Сравнение самых первых ежедневных отчетов за апрель 2014 года с отчетами, например, за октябрь 2019 года обнаруживает, что структура и содержание мониторинга СММ претерпели существенные изменения за эти пять с половиной лет<sup>47</sup>. В то время как ранние отчеты Миссии отслеживали широкий спектр изменений по всей Украине, более поздние в основном содержат подробное описание ситуации на Донбассе. Несмотря на то, что в отчетах часто не дается четкого определения ответственности за те или иные действия, в них рассматриваются такие важные темы, как наблюдаемые (увиденные или услышанные) нарушения соглашений о прекращении огня, передвижение оружия, отказ СММ в доступе в определенные районы<sup>48</sup>, а также использование несовершеннолетних в качестве солдат<sup>49</sup>.

СММ предоставляет значительный объем данных, который с каждым годом становится все более убедительным. Постоянно растущее число наблюдений позволяет проводить синхронные и диахронные сравнения, статистический анализ, а также историческую интерпретацию. Например, в 2018 году СММ зафиксировала в общей сложности 312 554 нарушения режима прекращения огня. Это почти на 25% меньше, чем в 2017 году, и в значительной степени совпадает с количеством подобных нарушений, зарегистрированных в 2016 году. В течение 2018 года СММ также насчитала 1176 случаев активного ограничения передвижения в зоне конфликта. Среди 3818 зафиксированных единиц вооружения, размещенных с нарушением согласованных линий отвода, их распределение между украинскими правительственными и российскими сепаратистскими силами составило 43% и 57%, соответственно<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> International Volunteer Community InformNapalm. <https://informnapalm.org/>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>47</sup> Последние новости от Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине по состоянию на понедельник 14 апреля 2014 года // ОБСЕ. 14 апреля 2014. <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/364616>. Последнее посещение 5 октября 2019; Ежедневный отчет № 236/2019, опубликованный Специальной мониторинговой миссией ОБСЕ в Украине (СММ) // ОБСЕ. 5 октября 2019. <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/434747>. Последнее посещение 5 октября 2019.

<sup>48</sup> Вонсович О. Рамкове рішення про розведення сил та засобів на Донбасі: негативні та позитивні аспекти // Гілея: науковий вісник. 2016. № 114. С. 358-361.

<sup>49</sup> Зубченко С. Дети войны: как Россия привлекает украинскую молодежь с временно оккупированных территорий к террористической деятельности // Зеркало недели. 22 апреля 2016. <https://zn.ua/internal/deti-voyny-kak-rossiya-privlekaet-ukrainskuyu-molodezh-s-vremenno-okkupirovannyh-territoriy-k-terroristicheskoy-deyatelnosti-.html>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>50</sup> Тенденции и наблюдения Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине // ОБСЕ. <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/417623>. Последнее посещение 2 октября 2019.

Согласно зарегистрированным СММ случаям стрельбы или артобстрела, независимо от предшествовавших им провокаций, обе стороны – т.е. украинские правительственные силы и поддерживаемые Россией нерегулярные формирования – несут ответственность за нарушения режима прекращения огня<sup>51</sup>. В 2017 году тогдашний первый заместитель главы Специальной мониторинговой миссии наблюдателей ОБСЕ в Украине Александр Хуг заявил: «Запрещенное Минскими соглашениями вооружение, а именно: танки, минометы и артиллерия, в том числе реактивные системы залпового огня остаются на местах. Разведение сил и средств, даже на трех согласованных пилотных участках осуществляется в лучшем случае только частично. Практически весь Донбасс усеян минами и неразорвавшимися боеприпасами, а режим прекращения огня — скорее исключение, а не правило»<sup>52</sup>.

Несмотря на относительно внушительные масштабы Миссии, некоторые наблюдатели утверждают, что она все еще слишком мала, чтобы адекватно охватить более 17 тысяч квадратных километров зоны конфликта<sup>53</sup>. Эта точка зрения вряд ли спорная. Однако эффективность мониторинговой деятельности Миссии с годами повысилась в результате применения все более совершенных методов и технологий наблюдения. В начале 2020 года об этом заявила Драгана Николич-Соломон, руководитель отдела прессы и общественной информации СММ ОБСЕ в Киеве: «СММ продолжает вести наблюдение в ночное время, в ходе которого она прослушивает, наблюдает и фиксирует нарушения режима прекращения огня со своих передовых патрульных баз (ППБ) и с помощью техники. В распоряжении СММ имеется около 28 камер в различных местах, также она использует беспилотные летательные аппараты (БПЛА) и спутниковые снимки в районах Донецка и Луганска. В частности, БПЛА большой дальности значительно расширяют возможности СММ по проведению наблюдений в ночное время. Миссия планирует установить дополнительное техническое оборудование, в том числе больше стационарных камер, а также открыть дополнительные ППБ по обе стороны от линии соприкосновения, в частности, в районах, расположенных вблизи участков украинско-российской границы, не контролируемых правительством Украины»<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Коваленко О. Александр Хуг: независимо от того, кто провоцирует ситуацию, обе стороны нарушают соглашение о прекращении огня // Украинская правда. 6 февраля 2017. <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2017/02/6/7134551/>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>52</sup> Хуг А. Факты имеют значение // Украинская правда. 3 июля 2017. <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2017/07/3/7148560/>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>53</sup> Сафаров А. Новый план щодо Донбасу: ООН та ОБСЕ відповідають за безпеку, ЄС – за відбудову // Deutsche Welle. 29 января 2019. <https://www.dw.com/uk/новый-план-щодо-донбасу-оон-та-обсе-відповідають-за-безпеку-єс-за-відбудову/a-47276080>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>54</sup> Личное общение. Киев. 20 января 2020.



## Критические оценки политического влияния и территориального охвата СММ

Критика СММ была и есть широко распространена среди всех сторон. Украинскую критику можно рассматривать в основном как одну из национальных вариаций более общего недовольства ОБСЕ как организацией, которая включает в себя все конфликтующие стороны, но все же не смогла «урегулировать многие затянувшиеся конфликты на периферии Российской Федерации, включая Нагорный Карабах, Южную Осетию и Приднестровье»<sup>55</sup>. ОБСЕ, в частности, стремилась к эффективному «реагированию на военное вмешательство России в Грузии и Украине»<sup>56</sup>. СММ в Украине была названа «еще одной мирной операцией, действующей без четкой политической стратегии», чьи «команды играют важную и мужественную роль в наблюдении за все еще активным конфликтом, но не имеют рычагов воздействия или поддержки на высшем уровне для его разрешения»<sup>57</sup>. Украинская исследовательница Мария Золкина сделала вывод, что «нынешний "арбитр" в лице СММ ОБСЕ абсолютно бессилён повлиять на агрессора»<sup>58</sup>.

Широко распространено мнение, что деятельность СММ значительно ограничивается более широким геополитическим контекстом конфликта – а именно общим кризисом в отношениях между Россией и Западом<sup>59</sup>. Более того, специфическая расстановка сил и интенсивная вовлеченность российского государства в украинский Донбасс определяют тон оценок украинскими и другими наблюдателями относительных неудач и достижений ОБСЕ. Недаром Организация – в силу своей значимости во всех аспектах усилий по урегулированию конфликта – рассматривается не только как наблюдатель, но и как активный участник политических процессов между Россией, Украиной и Западом.

В любом случае, СММ ОБСЕ играет лишь ограниченную роль в качестве миротворца, поскольку ее единственными инструментами являются невооруженное присутствие Миссии на местах, ее официальные отчеты о наблюдениях и некоторые непубличные каналы связи у руководства СММ. Весьма ограниченные полномочия Миссии ярко противоречат высокой степени

---

<sup>55</sup> Levinger M. Forging Consensus for Atrocity Prevention: Assessing the Record of the OSCE // *Genocide Studies and Prevention*. 2018. № 3. P. 67.

<sup>56</sup> Там же.

<sup>57</sup> Gowan. Can the United Nations Unite Ukraine? P. 11.

<sup>58</sup> Золкина М. Вопрос Донбасса: ориентиры для новой власти // *Украинская правда*. 23 августа 2019. <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/08/23/7224256/>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>59</sup> Tanner F. The OSCE and the Crisis in and around Ukraine: First Lessons for Crisis Management // *OSCE Yearbook 2015: Yearbook on the Organization for Security and Cooperation in Europe* / Ed. IFSH. Baden-Baden, 2016. P. 241-250.

ответственности ОБСЕ за урегулирование конфликта в Восточной Украине. Структурная несогласованность этой ситуации, по-видимому, приносит пользу Москве, и, возможно, она была сознательно сформирована именно таким образом. Глубокое участие ОБСЕ в урегулировании конфликта противоречит, как уже было сказано, ее консенсусному способу принятия решений и ее ограниченной роли посредника в Минском процессе. Зачастую это означает, что ОБСЕ функционирует как платформа «последней инстанции» для конфликтующих сторон, если они не могут достичь результатов путем прямых переговоров.

Напряженность, проистекающая из этой амбивалентной ситуации, усугубляется утверждениями Украины и ее международных партнеров о том, что влияние России в ОБСЕ не ограничивается препятствованием процессам принятия решений в Организации. Преференции Москвы, согласно восприятию Киева и не только, также находят отражение в полевых операциях ОБСЕ. Российские граждане, как граждане государства-участника ОБСЕ, входят в состав СММ на постоянной основе<sup>60</sup>. Некоторые из них подозревались в шпионаже и даже назывались штатными шпионами<sup>61</sup>. Украина не может формировать список россиян, прибывающих в Украину в составе СММ. Она только может отказать во въезде определенным лицам, если есть достаточно обоснованные подозрения в их профнепригодности.

Некоторые аналитики утверждают, что большинство российских наблюдателей до сих пор связаны с различными российскими службами безопасности<sup>62</sup>. Например, по мнению одного ирландского наблюдателя, который давно проживает в Украине и пишет для Атлантического совета: «СММ ОБСЕ была скомпрометирована. Она не может выполнять свои функции объективно до тех пор, пока в составе Миссии, которая призвана информировать мир о событиях конфликта, созданного самой Россией, находится стайка российских шпионов. Единственный способ обойти эту проблему, и единственная подходящая санкция против России за ее преднамеренные попытки скомпрометировать Миссию, не говоря уже о том, чтобы подвергнуть опасности задействованных наблюдателей – это принцип "консенсус минус один"»<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Среди наблюдателей ОБСЕ на Донбассе стало больше россиян.

<sup>61</sup> Quinn A. Russian OSCE monitor in Ukraine fired after drunkenly saying he was a Moscow spy // The Telegraph. 30 October 2015. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11965191/Russian-OSCE-monitor-in-Ukraine-fired-after-drunkenly-saying-he-was-a-Moscow-spy.html>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>62</sup> Коваленко О. Генерал-майор Кременецкий: Уверен, российские офицеры в миссии ОБСЕ – это кадровые сотрудники или ГРУ, или ФСБ // Украинская правда. 11 января 2017. <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2017/01/11/7132111/>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>63</sup> Niland P. Russia has no place in the OSCE special monitoring mission in Ukraine // Atlantic Council. 23 July 2018. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russia-has-no-place-in-the-osce-special-monitoring-mission-in-ukraine/>. Последнее посещение 1 октября 2019.

Помимо подозрений в том, что в ее состав входят предвзятые наблюдатели или даже шпионы, неспособность СММ ОБСЕ должным образом проводить мониторинг в частях районов, контролируемых сепаратистами на Донбассе, стала еще одной главной темой украинской критики. Это касалось, в частности, частой неспособности Миссии в полной мере фиксировать и сообщать о передвижении оружия из России. Безусловно, в последние годы СММ наращивала усилия по обеспечению такого мониторинга, например, за счет более широкого использования БПЛА. Однако иногда агрессивные контрмеры сепаратистских сил против беспилотных летательных аппаратов ОБСЕ, наблюдающих за перемещением вооружения, – а именно глушение или стрельба по БПЛА – препятствовали этим усилиям. Агрессивные попытки сдерживания эксплуатации БПЛА также свидетельствуют о том, что их применение и возможности рассматриваются наблюдаемой стороной как релевантные<sup>64</sup>.

В целом частые прямые ограничения на передвижение СММ со стороны так называемых ДНР и ЛНР, а также другие постоянные ограничения, такие как серьезная опасность для наблюдателей, создаваемая наземными минами, делают непосредственное круглосуточное наблюдение за этими территориями трудной и зачастую невозможной задачей. Эти ограничения, несомненно, не зависят от намерений лиц, принимающих решения в ОБСЕ в Вене, и оперативных сотрудников в Украине. Тем не менее, неспособность СММ полностью охватить оккупированные территории и задокументировать некоторые соответствующие военные, а также связанные с ними невоенные (т.е. политические, социальные и экономические) события продолжают наносить ущерб репутации СММ как наблюдательной операции. На фоне того, что Россия как де-факто сторона конфликта не была официально признана ОБСЕ в качестве таковой, эффективность и беспристрастность некоторых решений и действий ОБСЕ были и будут встречены с оговорками как в Украине, так и в других странах.

Дополнительная специальная миссия наблюдателей ОБСЕ на российских КПП Гуково и Донецк (Ростовская область), хоть и отделена от основной миссии ОБСЕ, представляет собой особенно спорный аспект усилий ОБСЕ по мониторингу на Донбассе<sup>65</sup>. Это связано с тем, что за исключением этих двух относительно небольших пунктов руководимые Россией сепаратисты отказывают в постоянном прямом доступе к другим участкам российско-украинской границы, где их нерегулярные силы контролируют украинскую территорию. Это продолжающееся ограничение доступа СММ представляет собой фундаментальное нарушение ее мандата и не позволяет ОБСЕ

---

<sup>64</sup> Coynash H. The Facts speak for themselves re Russia's military involvement in Donbas – OSCE Chief Monitor // Human Rights in Ukraine. 2 November 2018. <http://khp.org/en/index.php?id=1541107927>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>65</sup> Снигирь Е. Российский экспансионизм в Молдове, Грузии и Украине: параллели и отличия // Зеркало недели. 19 мая 2018. [https://zn.ua/international/rossiyskiy-ekspansionizm-v-moldove-gruzii-i-ukraine-paralleli-i-otlichiya-284295\\_.html](https://zn.ua/international/rossiyskiy-ekspansionizm-v-moldove-gruzii-i-ukraine-paralleli-i-otlichiya-284295_.html). Последнее посещение 1 октября 2019.

осуществлять всеобъемлющий мониторинг трансграничного перемещения оружия.

По мнению многих киевских наблюдателей мониторинговые миссии на контрольно-пропускных пунктах в Гуково и российском Донецке в основном играют роль фигового листка и выполняют пропагандистские функции для России. В Украине эти два российских КПП, которые охватывают около 40 метров примерно 400-километровой границы с сепаратистскими так называемыми «народными республиками», часто рассматриваются просто как фасады. Они и официально разрешенное наблюдение за определенными пунктами отдельной миссией ОБСЕ используются для поддержки российских заявлений о «непричастности» к конфликту.

Тем не менее, Поль Пикар, бывший глава Миссии, сообщил, что даже на этих двух контрольно-пропускных пунктах наблюдатели ОБСЕ видели людей в камуфляже без знаков различия или офицерских меток, пересекающих границу: «Они называли себя добровольцами, говорили, что у них есть семьи в Украине и в России, и что они едут помогать своим. Они сообщали, что не могли переходить границу с оружием, но с той стороны могли его получить в определенных организациях. [...] я каждый раз объяснял, что наш мандат очень ограничен, что мы наблюдаем только на двух пунктах пропуска КПП Гуково и КПП Донецк, что мы не можем говорить о том, что происходит на остальных 400 километрах границы. И то, что происходит между пунктами, мы никогда не могли видеть»<sup>66</sup>.

## Российский дипломатический и политический саботаж деятельности СММ

Оглядываясь назад на последние 30 лет, вышеупомянутое недовольство Украины ОБСЕ можно рассматривать как отражение более серьезных проблем постсоветского существования Организации, не связанных исключительно с конфликтом на Донбассе. В позициях различных постсоветских государств всегда присутствовала амбивалентность относительно роли СБСЕ, а затем и ОБСЕ в посткоммунистической Восточной Европе. СБСЕ/ОБСЕ по-разному воспринималась и воспринимается противоборствующими сторонами политической, дипломатической и военной конфронтации после 1991 года. Особенно это касается тех государств, которые находятся в состоянии вооруженного конфликта друг с другом в рамках замороженных, вялотекущих

---

<sup>66</sup> Коваленко О. Иллюзия контроля: почему миссия ОБСЕ не видит танков россиян на границе // Украинская правда. 2 апреля 2018. <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2018/04/2/7176457/>. Последнее посещение 1 октября 2019.

или горячих территориальных конфликтов в регионе, но, тем не менее, являются полноправными и, якобы, равноправными участниками одной и той же региональной организации.

Противоречивая структура этой ситуации является причиной того любопытного феномена, что ОБСЕ иногда одновременно рассматривается как союзник противоборствующих сторон таких конфликтов. Эта парадоксальная ситуация является в значительной степени результатом, в частности, уже упомянутого консенсусного способа принятия решений<sup>67</sup>. Так, например, в 1990-е годы, «российское правительство Бориса Ельцина активно поддерживало дипломатическое участие ОБСЕ в Эстонии и Латвии, потому что Ельцин рассматривал миссии как средство защиты прав русских меньшинств в обеих странах, одновременно защищая свой авторитет от собственных националистических критиков внутри страны. Государственные чиновники в Эстонии, Латвии и Украине, напротив, рассматривали участие ОБСЕ как средство укрепления связей своих стран с Западом и прекращения их зависимости от России»<sup>68</sup>.

Частично аналогичная двусмысленность обнаруживается и в текущей деятельности ОБСЕ в Украине, где ее роль и влияние также по-разному оцениваются сторонами конфликта. Украинское правительство полагается на отчеты СММ о наблюдении за нарушениями режима прекращения огня, чтобы обосновать свои обвинения в адрес направляемых Кремлем сепаратистов в том, что они нарушают различные соглашения.

Россия тоже использует опубликованные наблюдения ОБСЕ, но чаще ссылается на сообщения Миссии с украинско-российских пограничных пунктов пропуска в Гуково и российском Донецке. Как уже упоминалось, наблюдаемая там территория покрывает только одну десятую часть границы, которую Россия делит с неконтролируемыми Киевом территориями Донбасса. Кремль использует эти второстепенные отчеты ОБСЕ, чтобы убедить российское население и восприимчивую международную аудиторию в том, что наблюдения Специальной мониторинговой миссии за этими двумя пунктами якобы подтверждают настойчивые заявления Москвы о том, что российское оружие и военнослужащие не пересекают границу.

С 2016 года Российская Федерация является единственной страной в Организации, которая голосует против неоднократных предложений о распространении постоянного наблюдательного присутствия ОБСЕ на всю границу между Россией и двумя так называемыми «народными республиками»<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Zannier L., Nünlist C., Svarin D., Greminger T., Dunay P. Overcoming the East-West Divide: Perspectives on the role of the OSCE in the Ukraine crisis // ETH Zurich Center for Security Studies. December 2014. <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/93075/eth-47061-01.pdf>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>68</sup> Levinger. Forging Consensus for Atrocity Prevention. P. 65-66.

<sup>69</sup> Коваленко. Иллюзия контроля.

Сопrotивление Кремля такому расширению сферы влияния СММ является неотъемлемой частью согласованных международных и внутренних усилий России, направленных на публичное искажение интерпретации вменяемой ей межгосударственной войны против Украины<sup>70</sup>. Несмотря на неопровержимые доказательства обратного, Москва продолжает изображать конфликт как внутреннюю гражданскую войну в Украине<sup>71</sup>. В самопрезентации Кремля Россия может и быть политическим союзником сепаратистов. Но она якобы не является ни подстрекателем, ни активным участником вооруженного конфликта на Донбассе – утверждение, которое отвергает большинство специализированных наблюдателей за пределами России и ее стран-союзников<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Hauter. Delegated Interstate War.

<sup>71</sup> Кремлевская официальная интерпретация конфликта, которая, необходимо отметить, частично разделяется некоторыми западными учеными, например: Kudelia S. Domestic Sources of the Donbas Insurgency // PONARS Eurasia Policy Memos. 2014. № 351. <http://www.ponarseurasia.org/memo/domestic-sources-donbas-insurgency>. Последнее посещение 9 сентября 2018; Kudelia S. Reply to Andreas Umland: The Donbas Insurgency Began at Home // PONARS Eurasia. 8 October 2014. <http://www.ponarseurasia.org/article/reply-andreas-umland-donbas-insurgency-began-home>. Последнее посещение 9 September 2018; Katchanovski I. The Separatist War in Donbas: A Violent Break-up of Ukraine? // European Politics and Society. 2016. № 4. P. 473-489; Kudelia S. The Donbas Rift // Russian Politics and Law. 2016. № 1. P. 5-27. Следует, однако, отметить, что эти ученые – в отличие от многих российских ученых, публикующихся на эту тему – не могут считаться агентами Москвы.

<sup>72</sup> Например: Mitrokhin N. Infiltration, Instruktion, Invasion: Russlands Krieg in der Ukraine // Osteuropa. 2014. № 8. P. 3-16; Umland A. In Defense of Conspirology: A Rejoinder to Serhiy Kudelia's Anti-Political Analysis of the Hybrid War in Eastern Ukraine // PONARS Eurasia. 30 September 2014. <http://www.ponarseurasia.org/article/defense-conspirology-rejoinder-serhiy-kudelias-anti-political-analysis-hybrid-war-eastern>. Последнее посещение 9 сентября 2018; Митрохин Н. Грубые люди: как русские националисты спровоцировали гражданскую войну в Украине // Форум новейшей восточно-европейской истории и культуры. 2014. № 2. С. 53-74; Mitrokhin N. Infiltration, Instruction, Invasion: Russia's War in the Donbass // Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society. 2015. № 1. P. 219-250; Schneckener U. Hybrider Krieg in Zeiten der Geopolitik? Zur Deutung und Charakterisierung des Donbass-Konflikts // Politische Vierteljahresschrift. 2016. № 4. P. 586-613; Zadorozhnyi O. Hybrid War or Civil War? The Interplay of Some Methods of Russian Foreign Policy Propaganda with International Law // Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal. 2016. № 2. P. 117-128; Shekhovtsov A. How Alexander Dugin's Neo-Eurasianists Geared up for the Russian-Ukrainian War in 2005-2013 // Euromaidan Press. 26 January 2016. <http://euromaidanpress.com/2016/01/26/how-alexander-dugins-neo-eurasianists-geared-up-for-the-russian-ukrainian-war-in-2005-2013/>. Последнее посещение 15 September 2018; Wilson A. The Donbas in 2014: Explaining Civil Conflict Perhaps, but not Civil War // Europe-Asia Studies. 2016. № 4. P. 631-652; Malyarenko T., Wolff S. The Logic of Competitive Influence-Seeking: Russia, Ukraine, and the Conflict in Donbas // Post-Soviet Affairs. 2018. № 4. P. 191-212; Umland A. The Glazyev Tapes, Origins of the Donbas Conflict, and Minsk Agreements // Foreign Policy Association. 13 September 2018. <http://foreignpolicy-blogs.com/2018/09/13/the-glazyev-tapes-origins-of-the-donbas-conflict-and-minsk-agreements/>. Последнее посещение 15 сентября 2018; Mitrokhin N. Im Namen des Staates: Russische Nationalisten im Ukraine-Einsatz // Osteuropa. 2019. №№ 3-4. P. 103-122; Melnyk O. From the «Russian Spring» to the Armed Insurrection: Russia, Ukraine and Political Communities in the Donbas and Southern Ukraine // The Soviet and Post-Soviet Review. 2020. № 1. P. 3-38; Mykhnenko V. Causes and Consequences of the War in Eastern Ukraine: An Economic Geography Perspective // Europe-Asia Studies. 2020. № 3. P. 528-560; Hosaka S. Welcome to Surkov's

Функция образа «гражданской войны» на Донбассе в кремлевских российских и пророссийских дискурсах состоит в том, чтобы предоставить Москве рычаг влияния на Киев и Запад. Нарратив о чисто внутреннем конфликте Украины призван усилить напряженность в украинском обществе, которая, с точки зрения Кремля, в идеале привела бы к распаду государства. С учетом этого подхода было предсказано, что «Россия не согласится передать пограничный контроль украинским властям до тех пор, пока это не будет необходимо. Практически это означало бы потерю влияния на ДНР и ЛНР, что является очень высокой ценой для российского режима. Украинские силы смогли бы восстановить контроль над территориями, тем самым лишив Россию рычагов влияния на Киев через районы, контролируемые сепаратистами»<sup>73</sup>.

Для Украины и ее сторонников в международном сообществе беспрепятственное наблюдение ОБСЕ, если не полный контроль над всей границей с Россией, является основой устойчивого урегулирования конфликта. Его обретение позволило бы отслеживать и противодействовать незаконному перемещению оружия, техники и других предметов снабжения из России в районы Донбасса, не контролируемые украинским правительством. Бывший заместитель главы Администрации Президента Украины Константин Елисеев, в частности, назвал полный доступ ОБСЕ к границе критически важным вопросом. Он заявил, что «особый акцент нужно сделать на получении СММ ОБСЕ постоянного доступа в оккупированные районы, включая границу»<sup>74</sup>.

ЕС также прямо высказался за расширение доступа ОБСЕ к границе. Среди прочих, Федерика Могерини, бывший Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности, неоднократно требовала беспрепятственного прямого доступа наблюдателей на неподконтрольный правительству участок украинско-российской границы, а также выступала за расширение географии наземных операций СММ ОБСЕ<sup>75</sup>. Однако, если бы такой сценарий когда-либо стал реальностью, потребовалось бы значительное увеличение штата и ресурсов Миссии, чтобы СММ могла осуществлять непрерывный мониторинг за 400-километровым пограничным участком.

В Украине понимают политические, финансовые и организационные аспекты этого вопроса. Татьяна Силина, редактор отдела международной политики

---

Theater: Russian Political Technology in the Donbas War // Nationalities Papers. 2020. № 5. P. 750-773; Hauter J. Forensic Conflict Studies: Making Sense of War in the Social Media Age // Media, War & Conflict. 4 August 2021. <https://doi.org/10.1177/17506352211037325>. Последнее посещение 15 сентября 2021.

<sup>73</sup> Hrant, Meister. Ukraine, Russia and the EU. P. 5.

<sup>74</sup> Елисеев К. Белорусский Минск, французская Нормандия и мир для украинского Донбасса // Украинская правда. 6 июля 2019. <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/07/6/7220189/>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>75</sup> Коваль А. Встреча несбыточных идей // Зеркало недели. 9 декабря 2016. <https://zn.ua/international/vstrecha-nesbytochnyh-idey-.html>. Последнее посещение 1 октября 2019.

киевской газеты *Зеркало недели*, в 2015 году спрашивала: «[...] каким образом ОБСЕ, в случае если Россия вдруг согласится, будет осуществлять контроль над четырьмя сотнями (!) километров границы? Сколько человек будет задействовано в этом процессе? Какой техникой они будут оснащены? Какими полномочиями наделены? Смогут ли они предотвращать незаконное пересечение границы или же будут лишь фиксировать замеченные случаи? Найдутся ли у Организации средства [...]»<sup>76</sup>.

По состоянию на начало 2021 года Кремль не заинтересован в разрешении или, по крайней мере, замораживании конфликта, что стало бы предпосылкой для более активного присутствия ОБСЕ на Донбассе. Скорее, Москва, похоже, хочет позволить кипеть низкоинтенсивной войне и сохранить свои разнообразные рычаги влияния на Донбассе. Неофициальное военное присутствие России и пристальный надзор за ДНР и ЛНР в сочетании с ее де-факто правом вето в ОБСЕ и частичным влиянием на СММ позволяют Москве контролировать политическую повестку дня в регионе. Сложность смешанных стратегий Кремля по формированию ситуации на востоке Украины наталкивается на недостаточно подготовленное международное сообщество, которое пытается адаптировать режим работы ОБСЕ к пожеланиям России, чтобы, по крайней мере, обеспечить продолжение наблюдательской деятельности Организации на местах.

Как утверждал Мэтью Левингер, ОБСЕ еще предстоит найти способ урегулирования подобных ситуаций в целом: «Некоторые из наиболее трудноразрешимых конфликтов в регионе ОБСЕ – например, в Украине, на Южном Кавказе, в Молдове и в Нагорном Карабахе – локализованы в регионах на периферии Российской Федерации, где Россия глубоко заинтересована в их исходе. Учитывая отсутствие у ОБСЕ материальных рычагов воздействия, организация вряд ли сможет успешно посредничать в таких конфликтах, оказавшихся зажатыми в рамки "конкуренции за безопасность"»<sup>77</sup>.

Официально одоблив ее создание, Москва с самого начала не сильно поддерживала СММ ОБСЕ, неохотно соглашалась на ее создание и пыталась замедлить ее развертывание. Она понимала, что деятельность Миссии создаст препятствия для реализации российской политики на Донбассе. То, что Кремль вообще одобрил создание Миссии, видимо, было связано с тем, что он хотел предотвратить возможное прибытие в Донецкий бассейн других международных наблюдателей. Йохан Энгвалл докладывает, что: «Некоторое время казалось маловероятным, что государства-участники ОБСЕ вообще придут к согласию относительно миссии. Столкнувшись с риском затормозить процесс, некоторые страны-члены ЕС по параллельному пути настаивали на миссии ЕС. 20 марта

---

<sup>76</sup> Силина Т. Минская халабуда // *Зеркало недели*. 28 августа 2015. <https://zn.ua/internal/minskaya-halabuda-.html>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>77</sup> Levinger. *Forging Consensus for Atrocity Prevention*. P. 68.



[2014 г.], за день до того, как государства-участники ОБСЕ дали согласие на СММ, Совет Европы накалил обстановку в России, выдвинув вариант миссии наблюдателей от ЕС: "В отсутствие миссии ОБСЕ в ближайшие дни Европейский Союз организует миссию наблюдателей ЕС". Москва, опасаясь миссии ЕС, ответила на следующий день, приняв СММ ОБСЕ, размер, географический охват и руководство которой ей удалось ограничить в ходе переговоров»<sup>78</sup>.

## Конфликты СММ с «ДНР/ЛНР» и правительством Украины

На отчеты ОБСЕ ссылаются обе стороны конфликта, когда они обвиняют друг друга в нарушении Минских соглашений<sup>79</sup>. Обе стороны также наложили ограничения на свободу передвижения специальных наблюдателей. Однако непропорционально большое количество таких ограничений было введено так называемыми «народными республиками», и гораздо меньшее – украинским правительством<sup>80</sup>. Одно из обоснований таких ограничений в Киеве состоит в том, что он опасается, что российские или пророссийские члены СММ могут использовать мониторинговые инспекции в целях военной разведки и сообщать о соответствующих наблюдениях в Москву.

Еще одной часто возникающей проблемой, связанной с передвижениями СММ на неконтролируемых правительством Украины территориях, было и остается то, что наблюдатели подвергались угрозам или нападениям во время своего патрулирования<sup>81</sup>. На ранних стадиях конфликта наблюдателей ОБСЕ арестовывали и удерживали под стражей пророссийские боевики. Иногда их машины подвергались обстрелу<sup>82</sup>; умышленно уничтожались припаркованные автомобили и оборудование для мониторинга<sup>83</sup>. В последние годы камеры СММ

---

<sup>78</sup> Engvall. OSCE and Military-Confidence Building in Conflicts. P. 40.

<sup>79</sup> Каракуц А. ОБСЕ на Донбассе: миссия-заложник // Украинская правда. 13 августа 2015. <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2015/08/13/7077636/>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>80</sup> Напр.: Тенденции и наблюдения Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине за апрель-июнь 2019 // ОБСЕ. 11 июля 2019. <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/425432>. Последнее посещение 5 октября 2019.

<sup>81</sup> Ievtushenko I. The role and place of international organizations in the settlement of armed conflicts in the southeast of Ukraine (legal aspects) // Problems of Legality. 2015. № 131. P. 124-132.

<sup>82</sup> Патруль наблюдателей попал под обстрел на оккупированной территории Луганщины, - ОБСЕ // [Censor.net](https://www.censor.net/ru/news/3131451/patrul_nablyudateleyi_popal_pod_obstrel_na_okkupirovannoyi_territorii_luganshiny_obse). 10 июня 2019. [https://www.censor.net/ru/news/3131451/patrul\\_nablyudateleyi\\_popal\\_pod\\_obstrel\\_na\\_okkupirovannoyi\\_territorii\\_luganshiny\\_obse](https://www.censor.net/ru/news/3131451/patrul_nablyudateleyi_popal_pod_obstrel_na_okkupirovannoyi_territorii_luganshiny_obse). Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>83</sup> Котигоренко В. Возможна ли жизнь вне Минска? // Зеркало недели. 24 июня 2016. <https://zn.ua/internal/vozmozhna-li-zhizn-vne-minska-.html>. Последнее посещение 1 октября 2019.

ОБСЕ дальнего радиуса действия часто уничтожались, глушились или их установлению препятствовали<sup>84</sup>. Как уже упоминалось, БПЛА выводили из строя и обстреливали. На этом фоне утверждалось, что «нет смысла увеличивать размеры СММ, если у нее нет безопасности и доступа, необходимых для выполнения ее работы. ОБСЕ следует с осторожностью относиться к расширению Миссии, если только ей не будет оказана более сильная политическая поддержка»<sup>85</sup>.

Разногласия ОБСЕ с украинским правительством часто связаны с жалобами Киева на то, что наблюдатели – в частности, лица с российским гражданством, – симпатизируют или даже причастны к идеям и деятельности донбасских сепаратистов, возглавляемых Россией. В 2016 году произошел широко освещавшийся скандал вокруг присутствия некоторых наблюдателей на свадьбе боевика-сепаратиста – инцидент, который привел к увольнению присутствовавших на свадьбе наблюдателей от ОБСЕ<sup>86</sup>. В 2019 году был уволен еще один сотрудник ОБСЕ после того, как он открыто выразил свои антиукраинские взгляды<sup>87</sup>. С другой стороны, распространялись дезинформирующие украинские сообщения о якобы предвзятых наблюдениях ОБСЕ и ее якобы эксклюзивном фиксировании преступлений ВСУ (Вооруженные силы Украины)<sup>88</sup>.

Хотя Киев в целом приветствовал деятельность СММ, он неоднократно требовал в официальных заявлениях украинской делегации в ОБСЕ, чтобы Миссия приложила больше усилий для выполнения своих обязательств, как их видит Киев, в рамках существующего мандата. В одном из таких украинских заявлений, например, говорилось: «Мы полностью осознаем проблемы в области

---

<sup>84</sup> Недавно установленная на востоке Украины камера СММ ОБСЕ уничтожена огнем из стрелкового оружия // ОБСЕ. 10 августа 2017. <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/335286>. Последнее посещение 5 октября 2019; Бойовики угруповання «Донецька народна республіка» відключили обладнання моніторингової місії ОБСЕ в районі Донецького аеропорту // Укрінформ. 23 мая 2016. <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/2021679-bojoviki-dnr-vidklucili-kameri-obse-v-rajoni-doneckogo-aeroportu.html>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>85</sup> Lessons Learned for the OSCE from It's Engagement in Ukraine // Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project. June 2015. [https://www.academia.edu/22566217/Lessons\\_Learned\\_for\\_the\\_OSCE\\_from\\_its\\_engagement\\_in\\_Ukraine\\_-\\_interim\\_report\\_and\\_recommendations\\_of\\_the\\_Panel\\_of\\_Eminent\\_Persons\\_on\\_European\\_Security\\_as\\_a\\_Common\\_Project](https://www.academia.edu/22566217/Lessons_Learned_for_the_OSCE_from_its_engagement_in_Ukraine_-_interim_report_and_recommendations_of_the_Panel_of_Eminent_Persons_on_European_Security_as_a_Common_Project). Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>86</sup> ОБСЕ звільнили спостерігачів, які засвітились на весіллі у терористів // 5.ua. 7 апреля 2016. <https://www.5.ua/polityka/obsye-zvilnyly-sposterihachiv-iaki-pohulialy-na-vesilli-u-boiovykiv-110898.html>. Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>87</sup> В СММ ОБСЕ заявили, что «приняли меры» в отношении члена миссии, россиянина Алексева, который желал «смерти укропам» // Censor.net. 12 августа 2019. [https://censor.net.ua/news/3142540/v\\_smm\\_obse\\_zayavili\\_cho\\_prinyali\\_mery\\_v\\_otnoshenii\\_chlena\\_missii\\_rossiyanin\\_a\\_alekseeva\\_kotoryui\\_jelal](https://censor.net.ua/news/3142540/v_smm_obse_zayavili_cho_prinyali_mery_v_otnoshenii_chlena_missii_rossiyanin_a_alekseeva_kotoryui_jelal). Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>88</sup> У СММ ОБСЕ прокоментували встановлення відеоканери у Красногорівці // Радіо Свобода. 23 июля 2018. <https://www.radiosvoboda.org/a/29385121.html>. Последнее посещение 1 октября 2019.

безопасности, с которыми сталкиваются наблюдатели в этих районах, пытаюсь выполнить мандат СММ, и настоятельно призываем российскую сторону прекратить любые угрозы или запугивание невооруженных гражданских наблюдателей. Тем не менее, мы ожидаем, что Миссия уделит пристальное внимание этой части своего мандата. Полученные СММ данные о ситуации в оккупированных Россией частях Донбасса, связанные с религиозными общинами или с очень ограниченными возможностями для свободы выражения мнений и ограниченным доступом к информации, включая телеканалы, веб-сайты, книги и публикации на украинском языке, ценны для нас. Мы призываем Миссию предоставлять больше информации по этим вопросам не только в отчетах Главы СММ ОБСЕ Постоянному Совету, но и в ежедневных и еженедельных отчетах»<sup>89</sup>.

Что касается активизации деятельности Российской Федерации на Черном море, то украинское правительство подвергло ОБСЕ критике за недостаточное рассмотрение этого вопроса. Об этом заявила делегация Украины в ОБСЕ: «Краткая информация о "возможных последствиях для социально-экономической ситуации", включенная в Ваш отчет [посла Чевика] ПС [Постоянному совету], не отражает должным образом масштабы проблем безопасности, социально-экономических и гуманитарных вызовов, возникающих в связи с продолжающейся милитаризацией Россией Азовского моря, Черного моря и оккупированного Крымского полуострова. Поскольку эти вызовы продолжают оказывать влияние на ситуацию в области безопасности, свободы судоходства и торговли далеко за пределами Азовского моря, мы настоятельно призываем СММ активизировать свою деятельность по мониторингу в этой области»<sup>90</sup>.

## Заключения и уроки для будущих миссий ОБСЕ

Цель данной статьи – ответить на вопрос, оказала ли СММ в рассматриваемый период позитивное, негативное или нейтральное влияние на деэскалацию конфликта в украинском Донецком бассейне. Во-первых, мы кратко проиллюстрировали, почему СММ в Украине работает в чрезвычайных обстоятельствах сначала высокой, а затем низкой интенсивности конфликта и

---

<sup>89</sup> Заява делегації України в ОБСЄ у відповідь на доповіді Спецпредставника Діючого голови ОБСЄ Мартіна Сайдіка та Голови СММ ОБСЄ в Україні Халіта Чевіка // Міністерство закордонних справ України. 4 июля 2019. <https://mfa.gov.ua/en/press-center/news/73644-zajava-delegaciji-ukrajini-v-obse-u-vidpovidy-na-dopovidi-specpredstavnika-dijuchogo-golovi-obse-martina-sajdika-ta-golovi-smm-obse-v-ukrajini-khalita-chevika-movoju-originalu>. Последнее посещение 5 октября 2019. Посол Яшар Халит Чевик является главой Специальной миссии наблюдателей ОБСЕ в Украине с 1 июня 2019 года.

<sup>90</sup> Там же.

вынуждена осуществлять мониторинг территории, значительно превышающей по своим масштабам территорию, на которой действовали предыдущие миссии ОБСЕ. Затем мы дали частичный обзор и привели предварительные размышления относительно дебатов между украинскими и международными наблюдателями, связанными с мандатом и деятельностью СММ.

Ограниченный характер мандата, отсутствие у СММ достаточных ресурсов и противоречия, вытекающие из одновременного участия ОБСЕ в Минском процессе, являются серьезными, а также объективными вызовами, а порой и очевидными препятствиями на пути полного выполнения Миссией своей предполагаемой задачи уладить и, в идеале, положить конец конфликту. Наиболее обструктивные последствия для деятельности СММ создает своеобразная двойная роль России как де-факто зачинщика/участника конфликта и, в то же время, крупного игрока в рамках ОБСЕ. Более того, целый ряд ограничений на местах со стороны пророссийских сателлитных режимов ДНР/ЛНР и, в меньшей степени, со стороны украинского правительства часто препятствовали и продолжают препятствовать выполнению даже ограниченного мандата Миссии.

Несмотря на эти недостатки, постоянное присутствие СММ, постепенное совершенствование ее мониторинга на Донбассе, а также ее методологический и технологический прогресс в значительной мере способствовали деэскалации конфликта. Таким образом, можно отметить очевидный положительный вклад СММ в миротворчество в Украине. Без мониторинга и отчетности СММ некоторые более или менее продолжительные периоды прекращения огня были бы гораздо менее вероятными.

Какие уроки можно извлечь для будущего самой Миссии и похожих операции в будущем? В сентябре 2019 года тогда еще новый президент Украины Владимир Зеленский заявил: «Мы ожидаем от нее [ОБСЕ] одного – что верификация будет честной и мощной. Мы хотим, чтобы миссия ОБСЕ фиксировала каждый шаг, каждое нарушение, каждый выстрел, каждую жизнь наших украинских граждан»<sup>91</sup>. Благодаря своему активному присутствию в Украине, в частности, в виде СММ, деятельность Организации на Донбассе, в Киеве и других украинских регионах стала в значительной степени определять общий имидж Организации среди ее государств-участников и за пределами Украины, начиная с 2014 года.

Ввиду повышенного внимания и для обеспечения более широко информированной оценки деятельности ОБСЕ во всем евроазиатском регионе было даже выдано предупреждение, что «все дискуссии о миротворческих операциях ОБСЕ не следует рассматривать сквозь призму Восточной

---

<sup>91</sup> Zelensky wants OSCE monitors to be honest when record violations in Donbas // Interfax-Ukraine. 16 September 2019. <https://en.interfax.com.ua/news/general/613466.html>. Последнее посещение 1 октября 2019.

Украины»<sup>92</sup>. Например, есть ряд общих вызовов, с которыми ОБСЕ сталкивается в различных постсоветских странах, касающихся прямого или косвенного участия России в вооруженных или невооруженных конфликтах с соседними странами. Вызовы, стоящие перед ОБСЕ на Донбассе, являются лишь локальными модификациями в этом более широком вопросе, и их обсуждение иллюстрирует более общие расхождения во взглядах России и Запада на цели и функции Организации<sup>93</sup>.

Тем не менее, факт участия ОБСЕ в Украине особенно важен, прежде всего, в связи с более широкой ролью Организации, а также ввиду значительных масштабов и сложной структуры ее присутствия в Украине. По мнению одного киевского эксперта, «Украина сегодня фактически стала лакмусовой бумажкой для дееспособности ОБСЕ, а сама Организация через урегулирование конфликта в Украине проходит "проверку на прочность". В Украине это понимают, и потому поддерживают реальные изменения в ОБСЕ, чтобы обеспечить ее дееспособность и соблюдение Хельсинкских принципов»<sup>94</sup>.

Как уже отмечалось, вопрос о преобразовании нынешней гражданской невооруженной миссии во что-то более прочное до сих пор остается открытым. Идея тогдашнего президента Украины Порошенко от 2016 года о вооружении Миссии была решительно отвергнута всеми другими субъектами переговоров<sup>95</sup>. С другой стороны, структура, функционирование и отчеты СММ ОБСЕ были значительно усовершенствованы с момента начала развертывания Миссии. Миссия приобрела солидный потенциал быстрого реагирования, новый опыт полевых операций, лучшее техническое оснащение, а также новые знания в области использования современных технологий.

Поэтому Вальтер Кемп заключает, касательно роли ОБСЕ в конфликте на Донбассе и его более серьезных последствий, что «[р]азвертывание СММ – вопреки всему и под обстрелами – продемонстрировало, что ОБСЕ может действовать быстро и развернуть внушительную миссию гражданских наблюдателей во враждебной среде. Оно поднимает как практические, так и политические вопросы, дает ряд полезных уроков (как для будущих операций ОБСЕ, так и для ООН, и соглашений по Главе VIII) и вновь открывает дискуссию о возможностях и ограничениях оперативного вклада ОБСЕ в поддержание мира и безопасности. Это – не академическое упражнение. Это определит будущее

---

<sup>92</sup> Kemp W. OSCE Peace Operations: Soft Security in Hard Environments // International Peace Institute. June 2016. P. 5. <https://ssrn.com/abstract=2893308>. Последнее посещение 5 октября 2019.

<sup>93</sup> Puglierin J. OSZE dient Kreml als Feigenblatt // Bundeszentrale für politische Bildung. 6 September 2016. <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/meinung-osze-dient-kreml-als-feigenblatt>. Последнее посещение 5 октября 2019.

<sup>94</sup> Мартинюк В. Perezавантаження ОБСЄ – випробування в Україні // УНЦПД Research Updates. 2016. № 19(743). [http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7:p&lang=ua](http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=7:p&lang=ua). Последнее посещение 1 октября 2019.

<sup>95</sup> Bosko K. Die Debatte um eine bewaffnete OSZE-Mission in der Ostukraine // Ukraine-Analysen. 2016. № 171. P. 19-20.

ОБСЕ и может оказать влияние на будущее безопасности и сотрудничества в Европе»<sup>96</sup>.

В то же время ОБСЕ остается в плену своего сугубо межправительственного политического устройства и консенсусного процесса принятия решений. Особенно дисфункциональными эти особенности становятся тогда, когда необходимо, как в случае с ролью России в Приднестровье, Абхазии, Южной Осетии или на Донбассе, четко и официально идентифицировать «гибридную» сторону конфликта, являющуюся членом ОБСЕ<sup>97</sup>. По мнению одного шведского наблюдателя, этот недостаток также связан с Венским документом, который «плохо приспособлен для работы с небольшими армиями и различными силовыми структурами 21 века»<sup>98</sup>.

Безусловно, у ОБСЕ есть инструмент, позволяющий при определенных условиях временно отказаться от принятия решений на основе консенсуса. Однако эта опция используется крайне редко из-за вероятных различных осложнений внутриорганизационных конфликтов, а также де-факто права вето таких крупных стран, как Россия. Украинский эксперт Елена Снигирь отметила, что «у ОБСЕ есть правовой инструмент для отстранения государства-агрессора от деятельности по урегулированию конфликта – принцип "консенсус минус один", который был принят на Пражской встрече Совета министров ОБСЕ в Праге в 1992 г. и применялся один раз в отношении бывшей Югославии»<sup>99</sup>. До сих пор ОБСЕ не смогла или не захотела использовать этот механизм в отношении целенаправленного ограничения Россией роли, мандата, размеров и деятельности СММ. Более того, Москва до сих пор успешно продолжает упорно настаивать на том, чтобы ОБСЕ официально не рассматривала ее как сторону конфликта на Донбассе.

Таким образом, общий урок из ситуации с Украиной заключается в том, что для дальнейшей деятельности ОБСЕ было бы полезно развивать потенциал реагирования на вызовы и угрозы, которые не укладываются в традиционные рамки «явной агрессии». В так называемом «Промежуточном докладе и рекомендациях Группы видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту» за 2015 год были сформулированы следующие рекомендации относительно будущих операций ОБСЕ:

- отдавать приоритет предотвращению конфликтов;
- стремиться к тому, чтобы ОБСЕ всегда имела дееспособное Председательство как для предотвращения конфликтов, так и для быстрого и эффективного реагирования в кризисных ситуациях;

---

<sup>96</sup> Kemp. OSCE Peace Operations. P. 5.

<sup>97</sup> Schneckener. Hybrider Krieg in Zeiten der Geopolitik?; Hauter. Delegated Interstate War.

<sup>98</sup> Engvall. OSCE and Military-Confidence Building in Conflicts. P. 53.

<sup>99</sup> Снігир. ОБСЄ в Україні.

- решить вопрос о правосубъектности ОБСЕ<sup>100</sup>;
- поддерживать активную политическую стратегию, направленную на прекращение конфликта и укрепление оперативного потенциала<sup>101</sup>.

Первый опыт относительно решительного и многопланового реагирования ОБСЕ на вспышку вооруженного конфликта на Донбассе весной 2014 года, пожалуй, следует рассматривать как в целом обнадеживающий. Различные новые качества СММ и других инструментов, разработанных ОБСЕ в ответ на конфликт в Восточной Украине, являются позитивными сигналами. Они показали, что, хотя эти нововведения еще не привели к решению донбасской головоломки, Организация, в принципе, способна выйти за рамки ранее установленного рабочего формата. Это дает надежду на то, что, помимо наблюдения за выборами и фиксирования нарушений прав человека, ОБСЕ сможет в будущем играть более заметную роль во все более сложных международных делах Евразии.

---

<sup>100</sup> Brandner S. Making a Credible Case for a Legal Personality for the OSCE // OSCE Magazine. March-August 2009. P. 18-22; Peters A., Steinbrueck-Platise M. Transformation of the OSCE Legal Status // Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law Research Papers. 2018. № 2018.

<sup>101</sup> Lessons Learned for the OSCE. См. также: Umland. Achievements and Limitations.