

ОБСЕ на пороге пятидесятилетия: есть ли у организации будущее?

Уильям Х. Хилл*

Аннотация

Вторжение России в Украину поставило вопрос о будущем ОБСЕ: может ли Российская Федерация оставаться участницей организации, занимающейся вопросами сотрудничества и безопасности? Несмотря на высказываемые в этой связи сомнения, у ОБСЕ может быть будущее, хотя и более скромное и противоречивое. ОБСЕ после 2022 г. должна стать общеевропейской площадкой для диалога по важным вопросам безопасности, аналогично ее изначальной функции, которую она выполняла в 1970-е гг. Институты ОБСЕ, созданные после окончания «холодной войны», будут менее активны, поскольку очевидно отсутствие консенсуса государств-участников относительно их деятельности. Такие нормы ОБСЕ, как десять принципов Заключительного акта, не нуждаются в пересмотре, но должны оставаться эталонами, к которым стремятся все государства-участники. Существуют фундаментальные вопросы безопасности, затрагивающие Европу, которые остро нуждаются в решении. ОБСЕ выживет, если государства-участники сделают ее форумом, в рамках которого будут искать и находить согласие по этим вопросам.

Ключевые слова

ОБСЕ, безопасность, Россия, общеевропейский

Для цитирования этой публикации: Хилл У. Х. ОБСЕ на пороге пятидесятилетия: есть ли у организации будущее? / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) // ОБСЕ Insights 1/2022 – Баден-Баден: Номос, 2023. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748936770-01>

Введение

В конце 2021 г. вопрос, вынесенный в заголовок этой статьи, мог показаться необычным. Многие европейские дипломаты тогда размышляли, стоит ли и где проводить саммит ОБСЕ в 2025 г., чтобы отметить пятидесятилетие подписания хельсинкского Заключительного акта. Теперь же в условиях неспровоцированного нападения России на Украину и войны с ней многие из этих дипломатов задаются

* Уильям Х. Хилл

Эксперт Международного научного центра им. Вудро Вильсона, Вашингтон, округ Колумбия.

вопросом, может ли Российская Федерация вообще быть участницей организации, занимающейся вопросами безопасности и сотрудничества.

На пятом десятилетии Хельсинкского процесса массированное нападение России на Украину нарушило многие, если не большинство принципов, принятых в Хельсинки в 1975 г. и подтвержденных, углубленных и расширенных в парижской Хартии 1990 г. и ряде других знаковых нормативных документов ОБСЕ. В частности, нападение Москвы на Киев нарушает как минимум такие принятые в рамках ОБСЕ обязательства, как необходимость воздерживаться от применения силы, нерушимость границ, территориальная целостность государств, мирное урегулирование споров, а также выраженную в Заключительном акте приверженность миру, безопасности и справедливости. Войны между государствами—участниками ОБСЕ случались и раньше, в частности, на Балканах и Южном Кавказе в 1990-е гг. Однако войны такого масштаба между двумя крупнейшими государствами Европы не было со времени окончания Второй мировой войны и уж тем более за всю полувековую историю СБСЕ—ОБСЕ.

Соединенные Штаты, возможно, с особой осторожностью будут подходить к возобновлению сотрудничества с Россией после войны, будь то в рамках ОБСЕ или в других форматах. Хотя некоторые американские дипломаты высоко ценят ОБСЕ, организация никогда не была особенно популярна, широко известна или хорошо понятна политическим лидерам США и американским избирателям. Для большинства американцев, если они вообще о ней слышали, ОБСЕ — это относительно малоизвестная европейская организация, занимающаяся вопросами прав человека. На этом фоне многие официальные лица в США задаются вопросом: зачем поддерживать занимающуюся правами человека организацию, в которую входит Россия, если Москва нарушает большинство своих обязательств, принятых в ее рамках. В лучшем случае предлагается сохранить ОБСЕ, но исключить из нее Россию. Как будет показано ниже, у этого предложения нет шансов на реализацию. Однако подобные настроения наводят на мысль о том, что организацию, в задачи которой входит в том числе укрепление сотрудничества между США и Россией, ждет безрадостное будущее.

Для того чтобы ОБСЕ смогла пережить войну России против Украины, государствам-участникам необходимо вернуть организацию к ее изначальной цели поддержания политического диалога и диалога по вопросам безопасности между противостоящими, зачастую враждебными государствами. Политические лидеры должны признать, что после вторжения России в Украину институты и структуры ОБСЕ, учрежденные в конце «холодной войны» и действовавшие в условиях необычайно широкого консенсуса, больше не будут пользоваться прежним уровнем поддержки, и масштабы их деятельности скорее всего сократятся. Основные нормы и обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, не нуждаются в пересмотре, но государства-участники должны признать, что в современной международной обстановке многие из них часто и порой грубо нарушаются. Однако несмотря на эту проблему есть

важные общеевропейские вопросы политики и безопасности, требующие безотлагательного решения. ОБСЕ является естественной площадкой для их обсуждения.

Цель данной статьи – понять, как сложились нынешняя структура и деятельность ОБСЕ, чтобы определить, в каком виде она может сохраниться после войны в Украине. В статье рассматривается, с какой целью было создано СБСЕ во время «холодной войны» и как формировались институты и структуры организации после окончания «холодной войны». Затем дается обзор дискуссии об архитектуре европейской безопасности в 1990-е гг., ее влияния на роль ОБСЕ и отношения России к организации. В завершение в статье анализируются нынешняя структура и деятельность ОБСЕ, ситуация в области безопасности в Европе и то, какие вопросы и задачи может в будущем решать ОБСЕ.

Зачем были созданы СБСЕ и ОБСЕ?

Чтобы представить, какой может быть ОБСЕ после войны в Украине, я считаю полезным начать с вопроса о том, зачем в свое время было создано СБСЕ. В начале 1970-х гг. Соединенные Штаты, Советский Союз и крупные европейские державы были заинтересованы в достижении своих важнейших целей в области политики и безопасности на основе многосторонних общеевропейских переговоров. С начала 1950-х гг. СССР предлагал созвать конференцию по европейской безопасности для подписания мирного договора, который бы официально закрепил территориальные изменения в Европе, согласованные в Ялте в феврале 1945 г. Соединенные Штаты и их союзники сначала противодействовали этим советским предложениям, но к концу 1960-х гг. Вашингтон все больше склонялся к «нормализации» отношений между Востоком и Западом в том числе путем достижения договоренностей в области контроля над стратегическими и обычными вооружениями и заключения широкого соглашения о правилах поведения в отношениях между государствами, а также внутри государств (в частности, в том, что касается контактов между людьми и соблюдения прав человека).

Стремление к широкому соглашению между Востоком и Западом привело не только к подписанию Заключительного акта и последующему развитию «Хельсинского процесса», но и к переговорам по взаимному и сбалансированному сокращению обычных вооружений, кульминацией которых стало подписание в 1990 г. Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). С самого начала СБСЕ – или Хельсинкский процесс – предполагало договоренность как о нормах поведения, так и оперативной деятельности. На встречах представителей государств-участников, проходивших в рамках положений о дальнейших шагах после совещания, а также на проводившихся в промежутках между ними встречах экспертов продолжались обсуждение и принятие новых обязательств во всех трех «корзинах», формировались конкретные нормы и обязательства, призванные регулировать отношения

между государствами и внутри государств. Предусмотренные Заключительным актом меры укрепления доверия и безопасности (МДБ) требовали определенного объема контактов, наблюдения и предоставления информации, который со временем расширялся по мере согласования в ходе дальнейших переговоров новых МДБ.

Важнейшим моментом в этом очень беглом обзоре истоков организации является то, что все основные государства—участники ОБСЕ рассматривали данный институт – в то время это был форум для продолжения переговоров – как площадку, на которой они могли преследовать и достигать некоторые из своих наиболее важных общеевропейских целей в сфере безопасности, дипломатии и политики. Так СБСЕ работало вплоть до подписания в августе 1975 г. Заключительного акта. Я бы утверждал, что оно продолжало так работать по крайней мере до подписания парижской Хартии и ДОВСЕ в ноябре 1990 г. и, возможно, до саммита СБСЕ в Хельсинки в июле 1992 г., на котором был принят документ «Вызов времени перемен».

СБСЕ и окончание «холодной войны»

Окончание «холодной войны» сопровождалось впечатляющим, но непродолжительным периодом широкого консенсуса государств—участников СБСЕ, что способствовало активизации его нормотворческой деятельности. Беспрецедентный уровень согласия государств-участников также сместил баланс в формирующейся организации в сторону оперативной деятельности. Бюро по свободным выборам, учрежденное на парижском саммите, быстро расширилось и было преобразовано в БДИПЧ – Бюро по демократическим институтам и правам человека с гораздо более широким и интрузивным мандатом. Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК), открывшийся в Вене в 1991 г., вскоре стал штаб-квартирой, оказывающей поддержку полевым миссиям ОБСЕ. Первые миссии были согласованы и развернуты в 1992 г., а к 2000 г. их было уже девятнадцать. На хельсинкском саммите 1992 г. был учрежден пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ), тихая дипломатия и посреднические усилия которого быстро получили признание на всем пространстве ОБСЕ.

После 1990 г. СБСЕ оставалось форумом для широкого диалога по вопросам политики и безопасности, который был институционализирован с созданием Постоянного совета, в котором представлены главы делегаций государств-участников и заседания которого проходят не реже одного раза в неделю. Первоначально эти дискуссии носили свободный и широкий характер, но постепенно они приобрели более институционализированный и формализованный характер. Для обсуждения вопросов военной безопасности был учрежден Форум по сотрудничеству в области безопасности, регулярные заседания которого также проходят в Вене. К середине 1990-х гг. СБСЕ было преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) с штаб-квартирой в Вене.

Развертывание миссий ОБСЕ, а их количество быстро увеличивалось в 1990-е гг., в большинстве случаев было спонтанной реакцией на развитие событий, а не реализацией какой-то тщательно продуманной концепции. По этой причине в 1990-е и в начале 2000-х гг. характер полевых миссий менялся. Их мандаты предполагали участие сначала в урегулировании конфликтов, затем – в постконфликтном восстановлении, а на более позднем этапе – оказание содействия в переходный период. Предложение Нидерландов об учреждении поста ВКНМ было ответом на нараставшую межэтническую и межнациональную рознь, примером которой стали войны в бывшей Югославии в 1990-е гг. Можно утверждать, что решения об учреждении миссий и иной деятельности в этот период скорее отражали ситуативное согласие государств-участников, достигавшееся под влиянием обстоятельств, а не устойчивый консенсус относительно новых целей и видов деятельности ОБСЕ.

Миссии ОБСЕ на местах, дополнившие ее продолжавшееся нормотворчество, существенно расширили масштаб и охват деятельности организации. С 1975 по 1990 г. государства-участники постепенно открывались для влияния извне на их внутренние дела, устанавливая стандарты обращения государств со своими гражданами, указывая на нарушения этих стандартов и предлагая добрые услуги для содействия в соблюдении принятых норм. С самого начала Хельсинкский процесс предполагал отказ государств-участников от части суверенных прав, соглашаясь с тем, что другие государства имеют законное право наблюдать и подвергать сомнению правомерность тех или иных внутривнутриполитических решений. Наблюдение за выборами, осуществляемое БДИПЧ, визиты ВКНМ и его сотрудников, а также деятельность полевых миссий способствовали значительному расширению сферы этого добровольного ограничения или разделения суверенитета после 1990 г.

Первоначально почти все государства-участники считали этот процесс благом. В 1990-е гг. государства ОБСЕ в целом приветствовали наблюдателей на выборах и поддерживали развертывание полевых миссий в интересах предотвращения конфликтов, посредничества или постконфликтного примирения и восстановления. Этот процесс разделения суверенитета был (и остается) добровольным и основанным на сотрудничестве. Миссии ОБСЕ по наблюдению за выборами и полевые миссии развертываются и работают с согласия принимающего государства, но их деятельность порой может затрагивать деликатные или противоречивые аспекты внутренних дел страны. На начальном этапе такая оперативная деятельность считалась полезной с точки зрения оказания государствам содействия в решении проблем, выполнении обязательств или осуществлении трудного перехода от одной политико-экономической системы к другой. Однако некоторые государства-участники – в первую очередь Россия – постепенно стали воспринимать многие из этих операций ОБСЕ как инструменты для достижения некоторыми другими государствами-участниками собственных геополитических целей.

Дискуссия об архитектуре европейской безопасности

Первоначальный консенсус, позволивший принять парижскую Хартию, копенгагенский, венский и хельсинкский документ «Вызов времени перемен», вскоре сменился разногласиями по существенным вопросам. Задолго до возникновения сегодняшней конфронтации между Россией, с одной стороны, и США, НАТО и ЕС – с другой, в 1990-е гг. у Москвы и ее основных партнеров по переговорам сформировались разные подходы к архитектуре европейской безопасности. Если говорить упрощенно, российские лидеры хотели, чтобы ОБСЕ стала центральной организацией, занимающейся вопросами европейской безопасности и управляемой по примеру ООН небольшим советом безопасности, в который входили бы крупные державы, включая США и Россию. Соединенные Штаты и большинство крупных европейских держав были готовы делегировать ОБСЕ решение важных задач, но при этом рассматривали либо НАТО, либо ЕС (или обе эти организации) в качестве ведущих европейских институтов, занимающихся вопросами политики и безопасности.

Дискуссия об архитектуре европейской безопасности и роли ОБСЕ продолжалась на протяжении большей части 1990-х гг. Ее итоги были подведены на стамбульском саммите 1999 г. В Стамбуле главы государств-участников приняли два знаковых документа. Первым была Хартия европейской безопасности – амбициозный, всеобъемлющий документ, частично отражавший стремление России установить иерархичную систему европейских институтов безопасности. Россия по крайней мере в некоторых ситуациях (безуспешно) ссылалась на положения этого документа, и Москва продолжает обвинять западных партнеров в их несоблюдении. В частности, в 2021 и 2022 гг. министр иностранных дел России Лавров неоднократно утверждал, что западные государства не соблюдают положения этого документа, касающиеся неделимости безопасности, утверждая, что ни одно государство-участник не должно укреплять свою безопасность за счет других¹.

Другим важным документом, принятым в Стамбуле, было соглашение об адаптации ДОВСЕ (АДОВСЕ), сторонами которого, как и договора 1990 г., были не все государства-участники, но который был согласован и подписан «в рамках» ОБСЕ. Западные страны, подписавшие АДОВСЕ, выдвинули условия его ратификации, предусматривавшие вывод российских войск из Грузии и Молдовы. Западные государства утверждают, что Россия не выполнила эти условия, поэтому адаптированный ДОВСЕ был ратифицирован только частью его участников и не вступил в силу.

В течение 2000-х гг. в результате расширения НАТО и ЕС в сочетании с другими политическими и экономическими процессами, а также и событиями в сфере безопасности, в Европе сложилась ситуация, в которой ключевые решения по вопросам политики и безопасности все чаще обсуждались в Брюсселе и Вашингтоне и все реже – в Вене. В своей книге «Нет места для России» я более подробно описываю расширение и развитие НАТО и ЕС, а также растущее разочарование Москвы в

ОБСЕ после 2001–2002 гг. Все это привело к тому, что в рамках организации становилось все труднее достигать консенсуса и добиваться результатов по важным вопросам². Россия, в частности, все чаще утверждала, что деятельность ОБСЕ, затрагивающая ее внутренние дела, к примеру, выборы, была направлена против нее и служила геополитическим интересам некоторых других государств-участников.

В результате сегодня в отношениях России с большинством ее европейских партнеров по переговорам возникло отчуждение. Россия смотрит на них с обидой, подозрением, она не настроена на сотрудничество и воинственна. Европа вновь разделена на Восток и Запад, причем эта разделительная линия проходит гораздо дальше на востоке, чем тридцать лет назад, когда закончилась «холодная война». Что еще хуже, между Россией и ее крупнейшим европейским соседом идет большая война. Каковы бы ни были причины данной ситуации, главный вопрос должен заключаться в том, как выйти из современного кризиса, избежав еще более масштабной войны, и как перестроить систему европейской безопасности таким образом, чтобы война больше не повторилась.

Нынешняя и будущая ОБСЕ

Несколько положений этого обзора истории ОБСЕ важны как для понимания того, почему организация является такой, какая она есть, так и для представления о том, что могло бы сделать ее востребованной, полезной и привлекательной в будущем. Во-первых, организация должна стать площадкой для реального, предметного диалога по важнейшим вопросам безопасности. Ее можно использовать и для публичного заявления своих политических позиций, но организация погибнет, если это станет ее главной целью. Если одно или несколько государств-участников будут настаивать на ограничении повестки дня ОБСЕ и исключении из нее каких-то вопросов, организация тоже умрет.

Во-вторых, ее состав участников должно быть универсальным. В противном случае другие организации будут играть не меньшую или даже большую роль. Россия должна оставаться участницей, в противном случае ОБСЕ мало будет отличаться от расширенных ЕС или НАТО. Будучи вечным аутсайдером, Россия будет вечным разрушителем. Участие России (или несговорчивых малых государств) может сделать дискуссии в организации более острыми и затруднять достижение консенсуса, но переговоры по сложным, вызывающим споры вопросам никогда не бывают легкими. История исключения и возвращения Белграда в ОБСЕ демонстрирует оборотную сторону решений об исключении государства-участника. В 1992 г. главам других государств казалось справедливым отстранить Милошевича от участия в работе организации, что позволило ему в 1997–1998 гг. игнорировать ОБСЕ, которая к тому времени стремилась получить больше рычагов влияния на него. Принимать

решения без России может показаться проще, но смысл ОБСЕ в том, чтобы она была площадкой для принятия обязывающих решений *вместе с Россией*.

В-третьих, организация должна иметь возможность меняться по мере изменения обстоятельств. Многие институты ОБСЕ были учреждены под влиянием конкретных обстоятельств и событий. По мере изменения ситуации и под влиянием других событий некоторые институты могут утратить свою востребованность или полезность, и им следует позволить ослабеть или исчезнуть. Сохраниться должна сама организация, но не обязательно все ее структуры, по крайней мере в их нынешнем виде.

Наконец, уровень доверия между государствами—участниками ОБСЕ находится сегодня на историческом минимуме. Возможно, взаимная подозрительность и враждебность в отношениях между ними сейчас даже выше, чем в 1973 г. в отношениях между двумя сверхдержавами и их альянсами. В этом смысле мы не просто вернулись к исходной точке, но скорее всего находимся даже в более сложной ситуации. Прежде чем можно будет договориться о новых универсальных нормах, возобновить широкую оперативную деятельность и наладить всестороннее сотрудничество, необходимо восстановить определенную степень взаимного доверия между государствами-участниками. Лучшим способом сделать это, насколько это возможно, было бы начать работу над самыми насущными вопросами в надежде, что процесс их открытого обсуждения, принятия и реализации некоторых решений будет способствовать постепенному восстановлению взаимного доверия. Этот процесс будет трудным, и не стоит ожидать немедленного улучшения отношений или быстрых результатов.

После нападения России на Украину и начала полномасштабной войны многим западным политикам и экспертам по мировой политике трудно представить себе, как Российская Федерация может оставаться участницей международной организации, занимающейся вопросами безопасности и сотрудничества. Однако история подсказывает, что в какой-то момент – и, возможно, раньше, чем многие ожидают – государства Европы и Северной Америки снова сочтут возможным и желательным серьезное и предметное взаимодействие с Россией. Так, в 1972 г., менее чем через четыре года после подавления Советским Союзом «Пражской весны», Соединенные Штаты и СССР подписали Договор об ограничении систем противоракетной обороны и Договор об ограничении стратегических наступательных вооружений. Год спустя начались многосторонние переговоры, приведшие к подписанию Заключительного акта. Несмотря на острую враждебность, вызванную российским вторжением в Украину и войной против нее, можно представить себе, как и когда сможет возобновиться более широкий политический диалог с Россией.

Какую роль в этом может сыграть ОБСЕ? Учитывая, что Россия в настоящее время нарушает многие основополагающие обязательства, принятые в рамках организации за последние четыре десятилетия, есть ли основания полагать, что ОБСЕ сыграет в этом какую-то роль? Ответ кроется в ее истории. Организация создава-

лась – и этот ее фундамент никуда не исчез – как форум для политического диалога, в котором участвуют все государства Европы, два крупных государства Северной Америки и пять бывших советских государств Центральной Азии. Если ОБСЕ не станет площадкой для возможного в будущем общеевропейского политического диалога с участием России, то где этот диалог будет происходить? Обзор существующих альтернатив показывает, что тогда придется заново создавать похожую на ОБСЕ площадку.

Универсальный состав участников ОБСЕ говорит в пользу сохранения организации. Однако не следует исходить из того, что деятельность организации может просто возобновиться в том же виде, что и до российско-украинской войны. Мы должны признать, что европейская безопасность и политический ландшафт в 2022 г. сильно отличаются от тех, на фоне которых дипломаты начинали переговоры по европейской безопасности в Женеве в 1973 г. В результате войны в Украине, независимо от того, какими договоренностями будет оформлено ее завершение, отношение к России не будет таким же, каким было отношение к Советскому Союзу в 1973 г. К тому же в Европе происходят структурные и институциональные перемены, которые коренным образом изменили как методы ведения дел в ОБСЕ, так и круг вопросов, которые государства-участники захотят включить в повестку дня организации.

С 1973 г. по 1990–1991 гг. в ОБСЕ существовали три основные группы государств-участников: члены НАТО, Варшавского договора и нейтральные и неприсоединившиеся государства. Эти три группы обычно проводили заседания для выработки общих позиций по вопросам, которые затем обсуждались тремя группами на пленарных заседаниях. Сегодня члены НАТО и ЕС составляют намного большую долю государств-участников, чем до 1991 г. Их состав во многом, хотя и не полностью, совпадает. Число нейтральных и неприсоединившихся государств в ОБСЕ уменьшилось. Кроме того, многие нейтральные страны стремятся вступить в ЕС (а некоторые также в НАТО) и обычно присоединяются к позиции ЕС. Это означает, что после того, как страны НАТО или (особенно) ЕС согласуют общую позицию, очень трудно противостоять ей или изменить ее, учитывая фактический плюрализм мнений в ЕС. Число государств-участников, поддерживающих Россию, невелико, и Россия почти всегда оказывается в меньшинстве, когда страны ЕС или НАТО принимают решение об общей позиции.

Наконец, НАТО и ЕС иногда просто принимают и реализуют решения, затрагивающие, по мнению России, ее важные интересы, не обсуждая их в ОБСЕ. Наиболее очевидными примерами являются решение НАТО начать войну против Сербии и Черногории в марте 1999 г. и признание независимости Косово в 2008 г. Москву возмутило не только содержание этих решений, но и тот факт, что НАТО и ЕС приняли и реализовали их вопреки явной и резкой оппозиции со стороны России.

Учитывая эти структурные особенности архитектуры европейской безопасности и поведение НАТО и ЕС, у Москвы все меньше стимулов выносить важные во-

просы на обсуждение в ОБСЕ. Российское руководство все больше воспринимало ОБСЕ как площадку, которую ее западные партнеры по переговорам используют в первую очередь для оказания давления на нее или дискредитации России. Если исходить из этого восприятия, нетрудно прийти к выводу, что у России было намного больше возможностей повлиять на политику НАТО и ЕС в ходе двусторонних переговоров НАТО-Россия или ЕС-Россия до принятия этими организациями окончательного решения. Другой путь, который мог бы показаться Москве привлекательным, – попытаться расколоть или разрушить два блока. В последнее десятилетие становилось все более очевидным, что Россия в своей политике реализует именно этот подход.

Что может и должна сделать ОБСЕ?

Прежде всего ОБСЕ может заниматься тем, для чего она изначально была создана – политическим диалогом по вопросам, представляющим интерес для всех государств Европы. Таких вопросов может быть меньше или они могут отличаться от тех, которые обсуждались в 1973 г., но некоторые из них все же останутся в повестке дня. До своего неспровоцированного нападения на Украину 24 февраля 2022 г. Россия наряду с двухмесячным дипломатическим мушкетированием неприемлемых для Соединенных Штатов, НАТО и других европейских стран предложений поставила ряд правомерных вопросов для обсуждения всеми европейскими государствами. После прекращения боевых действий в Украине и достижения разумного урегулирования (пусть даже временного) государства-участники ОБСЕ могли бы вернуться к обсуждению некоторых из этих, а также других вопросов.

Может ли ОБСЕ стать площадкой для переговоров по прекращению войны в Украине? Организация слишком велика, громоздка и неоднородна, чтобы выступать в качестве прямого посредника в конфликте. Тем не менее, одно или несколько государств-участников вполне могут предложить свои услуги в качестве посредников, имея в виду, что переговоры проходили бы «в контексте ОБСЕ». Такая договоренность предоставила бы заинтересованным государствам-участникам возможность быть в курсе переговоров и перспектив урегулирования и позволила бы использовать институты и ресурсы ОБСЕ в интересах выполнения соглашения о прекращении огня или мире.

В более широкой и долгосрочной перспективе ОБСЕ может и должна быть форумом для обсуждения вопросов обычных вооруженных сил, особенно вопросов, связанных с укреплением доверия и транспарентности. Положения действующего Венского документа и адаптированного ДОВСЕ во многом учитывают обычные вооружения, технику и потенциалы, которые значительно устарели, если не изжили себя. Венский документ отчаянно нуждается в обновлении, и его обсуждение следует начать с того, как построить доверие и транспарентность с учетом современных

состава и потенциалов обычных вооруженных сил. Необходимо разработать правила и стандарты поведения для новых сфер, потенциалов и вызовов, которые просто не существовали на момент принятия большинства основополагающих документов ОБСЕ, в частности, для киберпространства, социальных сетей, космоса, изменения климата – это лишь некоторые примеры. Многие из этих вопросов, вероятно, будут решаться на глобальном уровне в рамках ООН. Однако у государств—участников ОБСЕ все еще может оставаться значительный простор для обсуждения того, что может быть согласовано и сделано на сугубо региональной основе.

Наконец, существуют устоявшиеся структуры и нормативная база ОБСЕ – ЦПК, полевые миссии, БДИПЧ, ВКНМ, Представитель по вопросам свободы СМИ и множество важных нормативных документов. От этих структур не следует отказываться, но государствам и отдельным лицам, преданным делу ОБСЕ, необходимо будет признать и согласиться с тем, что в отсутствие консенсуса государств-участников деятельность этих институтов почти наверняка будет менее активной и менее амбициозной. Их бюджеты и штаты скорее всего придется сократить. Это не означает, что заинтересованные государства-участники не должны пытаться использовать миссии и институты ОБСЕ для решения насущных проблем, но в обозримом будущем достичь консенсуса в отношении их деятельности будет намного труднее.

Нас ждет длительный период, на протяжении которого многие важные документы и обязательства в рамках ОБСЕ будут скорее нарушаться, чем (неукоснительно) соблюдаться. Это не следует воспринимать как катастрофу. Всеобщая декларация прав человека грубо нарушалась многими государствами и лидерами после ее принятия в 1948 г., но она по-прежнему представляет собой эпохальный стандарт, которому мы все стремимся соответствовать. То же самое можно сказать о Заключительном акте, парижской Хартии и других знаковых документах ОБСЕ. Зафиксированные в них обязательства и нормы не исчезают только потому, что они были нарушены. Но нам предстоит приложить немало усилий для того, чтобы они вновь были востребованы и соблюдались.

В 2025 г. ОБСЕ предстоит важный юбилей. Для того, чтобы должным образом отметить его, нам не нужно пересматривать хельсинкский декалог принципов. Помимо одобрения в рамках всей ОБСЕ мирного соглашения между Россией и Украиной, согласования отдельными государствами-участниками гарантий безопасности можно было бы подтвердить приверженность всех государств-участников более строгому соблюдению принципов ОБСЕ. Российско-украинская война и ее последствия являются самыми острыми проблемами в области безопасности, стоящими сегодня перед Европой. Предоставляя возможность для обсуждения и нахождения решений этих проблем, а решать их в каких-то рамках все равно придется, ОБСЕ может опять стать значимой и востребованной организацией.

Примечания

- 1 См.: Russia cites 1999 charter text for insistence on 'indivisible security' // Reuters. 1 February 2022. URL: <https://www.reuters.com/world/europe/russia-cites-1999-charter-text-insistence-indivisible-security-2022-02-01/>.
- 2 См.: Hill W. H. No Place for Russia: European Security Institutions Since 1989. – New York: Columbia University Press, 2018.