

ОБСЕ в кризисе: пять уроков Лиги Наций

*Метте Эйлstrup-Санджованни**

Аннотация

После российского вторжения в Украину в феврале 2022 г. остро встал вопрос о выживании ОБСЕ. Однако война в Украине – не единственный кризис, в котором оказалась ОБСЕ. Организация уже давно находится в институциональном тупике, сталкивается с бойкотом со стороны государств, сокращением бюджета, нарастающим конфликтом между великими державами и растущим противодействием со стороны националистических и популистских лидеров. В этой связи встает вопрос: как ОБСЕ может ответить на такие вызовы и повысить свою устойчивость? В статье кризисы, с которыми в свое время столкнулась Лига Наций, анализируются с точки зрения того, какие уроки можно извлечь из институциональных «стратегий выживания» той эпохи для современности. Хотя в конечном итоге Лига Наций была распущена, многие созданные в ее рамках институты сохранились в системе Организации Объединенных Наций. В статье сформулированы рекомендации о том, как можно использовать уроки Лиги Наций для повышения устойчивости ОБСЕ.

Ключевые слова

Украинский конфликт, институциональное выживание, межвоенный период, Лига Наций

Для цитирования этой публикации: Эйлstrup-Санджованни М. ОБСЕ в кризисе: пять уроков Лиги Наций / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) // ОБСЕ Insights 3/2022 – Баден-Баден: Номос, 2023. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748936770-03>

Введение

С начала 2000-х гг. сторонники ОБСЕ ломают голову над тем, как организация может способствовать урегулированию конфликтов на территории бывшего Советского Союза и деэскалации растущей напряженности в отношениях между Россией и Западом. В последнее время этот вопрос приобрел острую форму: как ОБСЕ может выжить в условиях полномасштабной войны между двумя ее государствами-участниками? Как организация может пережить нарастающую враждебность со стороны государств и внести вклад в будущий европейский диалог по вопросам безопасности и укрепления доверия?

* Кембриджский университет, mer29@cam.ac.uk.

В литературе по международным отношениям рассматривается, как совместное участие в международных организациях (МО) может уменьшить опасность войны между государствами, но меньше внимания уделяется тому, как МО могут пережить вооруженные конфликты между их членами. Если обратиться к историческим примерам, шансы ОБСЕ на выживание невелики. Исследования устойчивости МО на протяжении последних двух столетий показали, что у организаций, занимающихся вопросами безопасности, самые низкие показатели выживаемости. Причем максимальных показателей гибель таких организаций достигает во время войн или экономических кризисов¹. Великая Депрессия и мировые войны привели к расформированию большинства существовавших в то время международных организаций, занимавшихся вопросами безопасности². В истории также можно найти примеры прекращения деятельности МО в результате вооруженного конфликта между парами их государств-членов. Так, деятельность Банка развития государств Великих озер была прекращена после вторжения Руанды в Заир³ в 1996 г. с целью разгромить повстанческие группировки, укрывавшиеся там после гражданской войны в Руанде 1994 г. Считается также, что именно вторжение Италии в Эфиопию в 1935 г. подорвало основы Лиги Наций, хотя ее основы пошатнулись еще раньше вследствие неудачных попыток пресечь агрессивные действия государств. Если эти исторические примеры говорят о чем-либо, то перспективы ОБСЕ безрадостны.

Война в Украине – далеко не единственный кризис, с которым сталкивается ОБСЕ. Институциональный тупик, бойкот со стороны ряда государств, сокращение бюджета, обострение конфликта великих держав и растущая конкуренция со стороны националистических и популистских лидеров – все это создает для ОБСЕ острые проблемы. Как организация может ответить на эти вызовы, чтобы повысить свою устойчивость? В поисках ответа на этот вопрос полезно разобраться в том, как экономические кризисы, конфликты великих держав и националистический популизм влияли на деятельность международных организаций в прошлом. Последний период гипернационализма, деглобализации и отката от демократии начался в конце 1920-х гг. и продолжался до окончания Второй мировой войны. Усилился протекционизм, в Европе и за ее пределами распространился авторитарный популизм, и великие державы, и малые государства отвернулись от Лиги Наций и других многосторонних организаций, сосредоточились на двусторонней дипломатии и достижении ситуативных соглашений⁴. Многие МО в этот период прекратили свою деятельность или прошли через период сокращения их состава и мандатов. Однако другие, в том числе многие организации, созданные под эгидой Лиги Наций, выжили и расширили свою деятельность.

В данной статье рассматривается «внутренняя кухня» Лиги Наций и других МО в межвоенный период и ставится вопрос о том, можно ли из применявшихся ими «стратегий выживания» извлечь какие-то уроки для ОБСЕ. Наш анализ основывается на недавно опубликованных архивных документах Лиги Наций и более ранних исследованиях. Архивы международных организаций содержат официаль-

ные документы (материалы конференций, тексты выступлений, рабочие документы, официальные отчеты, договоры, соглашения) и оперативную информацию, такую как предназначенные для внутреннего пользования информационные и аналитические справки, документы, бюджеты, кадровые отчеты и переписка руководящего состава. Эти источники дают важнейшее представление о целях, интересах и оценках проблем, с которыми МО сталкивались во время геополитических кризисов, и позволяют провести углубленный и детальный анализ того, как в международных организациях воспринимались конфликты между государствами-членами, как они пытались урегулировать эти конфликты и как сопротивлялись попыткам ограничить их полномочия.

Обращение к истории Лиги Наций для извлечения уроков относительно устойчивости МО может показаться неортодоксальным. Лига долгое время считалась неудавшимся экспериментом в области международного сотрудничества. Однако в последнее время историки-международники и исследователи международных отношений начали переоценивать наследие Лиги, указывая на то, что важные элементы ее институциональной структуры сохранились в ООН⁵. Исследователи анализируют, каким образом Секретариат и сотрудники на протяжении двадцати пяти лет направляли деятельность Лиги Наций, детально рассматривают, как ее центральные институты в сотрудничестве с поддерживавшими Лигу государствами и транснациональными акторами (с разной степенью успеха) реагировали на распри между членами организации, денонсацию договоров, сокращение бюджета и популистскую реакцию. Хотя в итоге Лига Наций была распущена, эти отдельные битвы за выживание могут поведать многое о том, как МО преодолевают трудности. В конечном счете мы можем учиться как на успехах, так и на неудачах. Далее в статье рассмотрены различные аспекты кризиса, с которым столкнулись Лига Наций и другие МО в межвоенный период, а в заключении сделаны выводы относительно того, что из этого опыта может пригодиться современной ОБСЕ.

Бюджетный кризис

Серьезная проблема, стоящая перед ОБСЕ, – постоянное сокращение ее годового бюджета (в реальном выражении)⁶. В этом отношении ОБСЕ имеет много общего с Лигой Наций. Лига начала свою деятельность в 1920 г. в период значительных экономических трудностей и негативного отношения государств к «расточительным» международным организациям в условиях бедственного положения, вызванного войной. С 1922 по 1926 г. бюджет Лиги Наций вырос всего на 5%, в то время как штат сотрудников – на 27%⁷. В целях экономии средств не поощрялись командировки, издавались не все документы и протоколы⁸.

Однако экономии на мелочах было далеко недостаточно для того, чтобы сбалансировать бюджет. Лиге Наций нужно было найти другие способы решения стояв-

ших перед ней задач. Поскольку основными задачами Секретариата были сбор и распространение информации, а также подготовка рекомендаций и экспертных отчетов, Лига Наций договорилась с правительствами отдельных стран и другими международными организациями о сборе и распространении их аналитических материалов и статистических данных, что позволило снизить ее собственные операционные расходы⁹. Другим способом экономии было привлечение частных структур. С 1922 г. американский Фонд Рокфеллера выделил ряд грантов для Организации здравоохранения Лиги Наций. В 1930-е гг. их размер составлял около полумиллиона швейцарских франков в год¹⁰. С 1933 по 1942 г. Фонд Рокфеллера также финансировал исследования службы экономического анализа Секретариата по борьбе с экономической депрессией, закрывая примерно треть ее бюджета в пиковый период¹¹. Аналогичным образом масштабные расследования Лиги Наций по торговле женщинами и детьми финансировались американским Бюро социальной гигиены¹².

Помимо частных фондов значительную поддержку учреждениям Лиги оказывали рабочее движение и движение за мир. В 1920-е и 1930-е гг. активисты женского движения за мир, профсоюзы и ученые выступали на международных конференциях против войны и империализма. Национальные общества содействия Лиге Наций и неправительственные организации (НПО) проводили кампании в поддержку ратификации Статута Постоянной палаты международного правосудия и поддерживали техническую, экономическую, социальную и гуманитарную деятельность Лиги¹³. Для укрепления этих связей сотрудники Секретариата часто посещали мероприятия международных НПО и способствовали доступу последних не только к Секретариату, но и к работе Совета и Ассамблеи Лиги Наций¹⁴.

Партнерство с негосударственными структурами преследовало несколько целей. Во-первых, в условиях жестких бюджетных ограничений НПО и группы гражданского общества предоставили в распоряжение Лиги свой опыт, знания и средства. В более широком плане была надежда на то, что участие гражданского общества и НПО расширит общественную поддержку и приблизит Лигу Наций к общественности. Расчет был также на то, что представители гражданского общества смогут разобраться в претензиях и политике государств в отношении Лиги, тем самым упреждая мобилизацию направленных против нее настроений, целью которой было сделать Лигу Наций козлом отпущения. Это должно было позволить гражданам объективнее оценить политические претензии. Например, Лига назначила «ассессоров» от НПО в свои комиссии и комитеты по средствам сообщения и транзиту, социальным вопросам, просвещению, торговле женщинами и по делам беженцев¹⁵. Наконец, выстраивая отношения с субнациональными и транснациональными акторами, институты Лиги стремились расширить базу их политической и материальной поддержки со стороны не только государств, но и политических деятелей в различных странах.

ОБСЕ может извлечь уроки из этого опыта. На протяжении последнего десятилетия оперативный потенциал организации неуклонно снижался из-за сокращения

прикомандированного персонала и финансовой поддержки. Ожидать, что в нынешних условиях государства-участники увеличат свои финансовые взносы, означало бы выдавать желаемое за действительное. Вместо этого ОБСЕ могла бы использовать стратегию Лиги Наций, заключавшуюся в выстраивании стратегических партнерств с субнациональными, транснациональными и наднациональными субъектами, включая муниципальные органы власти, НПО, частные фонды и бизнес, а также международные организации, которые опираются на аналогичные профессиональные сообщества и обладают необходимыми материальными ресурсами. ОБСЕ могла бы использовать их возможности для восполнения дефицита собственного оперативного потенциала¹⁶. Взаимодействие с субгосударственными и транснациональными акторами одновременно и увеличивало доступные Лиге Наций ресурсы, и помогало повысить ее легитимность в глазах общественности благодаря одобрению, которое ее деятельность получала в профессиональных сообществах, тем самым парируя критику со стороны государств и позволяя оказывать влияние на политику последних «изнутри». В некоторых случаях транснациональные альянсы также способствовали ослаблению жесткого контроля за деятельностью Лиги со стороны государств, дополняя или замещая выделявшиеся государствами финансовые ресурсы частными средствами и экспертными знаниями.

Минимизация вреда: конфликт великих держав и институциональное отступление

В условиях нарастания национализма и конфликта великих держав, у Лиги Наций было трудное начало, особенно тогда, когда речь шла о налаживании сотрудничества по вопросам, которые, как считалось, влекли за собой большие уступки суверенитета. Так, в сентябре 1919 г. была подписана Конвенция о надзоре за международной торговлей оружием и боеприпасами, но она так и не вступила в силу, поскольку Франция отказалась ее ратифицировать¹⁷. В 1924 г. правительствами был отклонен проект Договора об оказании взаимной помощи, который ставил агрессивные войны вне закона. Женевский протокол 1924 г., учреждавший систему обязательного арбитража, также не вступил в силу, поскольку его отказалась подписать Великобритания¹⁸.

Учитывая неоднократные неудачные попытки сотрудничества в области разоружения и растущую политическую напряженность, бюро секции разоружения и Секретариат Лиги Наций избрали стратегию «прятаться и отступать». В период с 1930 по 1934 г. Секретариат тщательно избегал выносить на рассмотрение Совета предложения, которые, по его мнению, были обречены на провал. Заседания Генеральной комиссии и секции разоружения неоднократно отменялись или откладывались, так как руководящие сотрудники считали, что лучше не созывать комитеты Лиги по разоружению, чем позволить заседаниям превратиться в трибуну для публичной

демонстрации взаимной враждебности и «мегафонной дипломатии»¹⁹. После вторжения Италии в Эфиопию в 1935 г. сэр Драммонд рассуждал следующим образом: «если Лига успешно пройдет суровое итапо-эфиопское испытание, перспективы для конвенции по регулированию вооружений будут блестящими. Если же нет, то весь подход должен быть пересмотрен... В любом случае, чем меньше до следующего года будут говорить о разоружении, тем лучше»²⁰.

Мораторий на проведение конференций высокого уровня, однако, не означал отказ от дипломатии в области разоружения. Вместо созыва полноценных межправительственных конференций Секретариат направил свои усилия на организацию встреч между небольшими группами государств-единомышленников с целью формирования консенсуса по ограниченному кругу практических вопросов. Он также начал собирать и анализировать данные о национальных вооружениях. Предполагалось, что широкое распространение этих данных поможет оказать общественное давление на правительства и послужит отправной точкой для будущих переговоров по контролю над вооружениями. Эта надежда так и не оправдалась, но если бы правительства проявили готовность обсуждать вопросы разоружения, Лига имела бы в своем распоряжении обширные данные в качестве основы для переговоров.

Аналогичным образом дело обстояло в сфере торгового сотрудничества. В условиях усилившегося после краха на Уолл-стрит в 1929 г. экономического национализма провалилась серия межправительственных торговых конференций²¹. Не имея возможности влиять на политические аспекты торговли, такие как тарифы и таможенная политика, экономические подразделения Лиги Наций отказались от планов проведения дальнейших торговых конференций. Вместо этого усилия старших должностных лиц Секретариата были направлены на совершенствование механизма экономической дипломатии. Комитет по экономическим вопросам сосредоточился на решении правовых и административных проблем, представлявших собой косвенные барьеры в торговле, таких как, например, коммерческий арбитраж, упрощение таможенных формальностей, стандартизация статистических методов и таможенной терминологии²². Была расширена деятельность по проведению исследований и публикации экономических данных. В 1931 г. Секретариат опубликовал доклад «Развитие и фазы мировой экономической депрессии». Учитывая опасность того, что государствам могут не понравиться какие-то выводы, имеющие политическую окраску, директор секции экономики, финансов и транзита Александр Лавдей рекомендовал посвятить аналитическую часть доклада «установлению фактов, ... поскольку в конечном счете выводы будут говорить сами за себя»²³. Одним словом, чтобы не настраивать против себя государства, экономическая секция придерживалась тактики «нейтральных» исследований, предоставляя делать непопулярные выводы внешним экспертам.

Стратегия «прятаться и отступать» была очевидной для учреждений Лиги Наций, занимавшихся политически щекотливыми вопросами вооружений и торговли. Но и в меньшей мере занимавшиеся политикой международные организации маневриро-

вали в условиях нарастания националистических настроений аналогичным образом. Так, с момента своего учреждения в 1929 г. до начала войны Международное бюро просвещения (МБП), несмотря на ограниченный бюджет и штат, проявляло высокую активность²⁴. Начатое в 1934 г. «педагогическое мировое турне» МБП, в ходе которого собирались данные о национальных образовательных реформах и готовились соответствующие рекомендации, охватило более семидесяти стран и стало важнейшим ресурсом для реформаторов систем национального образования. Во время Второй мировой войны секретариат МБП в сотрудничестве с Международным Комитетом Красного Креста создал Службу интеллектуальной помощи военнопленным, обеспечивавшую их книгами. Благодаря широкому резонансу этой деятельности количество членов МБП в Европе и Латинской Америке выросло с 12 в 1929 г. до 20 к концу войны. Несомненно, решающим фактором устойчивости МБП был неполитический, технический характер его деятельности, позволявший ему держаться в стороне от политических распрей. Уход от политических вопросов был осознанным выбором. Многие правительства с подозрением относились к международному вмешательству в их внутренние дела и к западным концепциям, которые, как они считали, лежали в основе глобальной повестки дня в области образования. Чтобы минимизировать политические разногласия, МБП «постоянно избегало какого-либо вмешательства в свободу выбора партнерами системы образования»²⁵. Вместо того чтобы настаивать на стандартизации национальных подходов, Бюро стремилось содействовать всеобщему образованию, не вмешиваясь в «местные приоритеты» и оставляя реализацию конкретных рекомендаций на усмотрение местных властей и НПО. МБП существует по сей день в качестве специализированного института ЮНЕСКО (МБП-ЮНЕСКО).

В чем в этой связи могут заключаться возможные уроки для ОБСЕ? В последние десятилетия контроль над вооружениями и разоружение – центральные пункты повестки дня ОБСЕ – сталкиваются с все большими проблемами, поскольку США и Россия вышли из основных договоров по контролю над вооружениями²⁶. По этой причине многие выступают за возрождение переговоров по разоружению и повышение роли ОБСЕ в верификации мер контроля над вооружениями²⁷. Однако попытки обновить Венский документ 2011 г. о мерах укрепления доверия и безопасности или возобновить обсуждение контроля над обычными вооружениями в рамках структурированного диалога (инициированного Германией, председательствовавшей в ОБСЕ в 2016 г.) или группы стран-единомышленников в берлинском формате в современных условиях скорее всего окажутся бесплодными²⁸.

Точно так же обстоит дело с инициативами в области прав человека. По мере ухудшения отношений между Россией и Западом дискуссии о правах человека переросли в идеологическую конфронтацию, что привело к блокированию деятельности институтов ОБСЕ²⁹. В условиях такого противодействия представляется контрпродуктивным выдвигать новые инициативы или пытаться продвигать прежние. Сегодня государства-участники ОБСЕ не поставили бы свои подписи под

хельсинкским Заключительным актом и парижской Хартией, точно так же как в 1935 г. государства не поставили бы свои подписи и под Уставом Лиги Наций. Поэтому настаивать на их соблюдении в нынешних условиях бесполезно. Пока согласие остается недостижимым, государства должны стремиться к укреплению доверия, участвуя в конкретных проектах ОБСЕ по повышению транспарентности или формируя коалиции стран, готовых участвовать в осуществлении конкретных проектов. Осуществляемые в малых форматах меры, возможно, не дадут больших результатов в краткосрочной перспективе, но все равно будут более продуктивными в нынешних условиях, чем попытки продвигать амбициозные решения, относительно которых не может быть достигнуто согласие.

Гибкий мандат

К 1934 г. межправительственная деятельность Лиги Наций в основном прекратилась. Если бы ее мандат ограничивался только сотрудничеством в сферах безопасности и торговли, ее деятельность прекратилась бы полностью. Однако широкий мандат, основанный на комплексном подходе к безопасности, позволил институтам Лиги продолжать деятельность в других областях, таких как транспорт, преодоление безграмотности, питание и санитария. Важным направлением деятельности социальных и экономических институтов Лиги во второй половине 1930-х гг. было создание общего фронта борьбы с бедностью и болезнями, становившимися причинами конфликтов³⁰. Государства и широкая общественность относились к данной деятельности более благожелательно, чем к вызывавшим споры вопросам торговли и разоружения.

Налаживание сотрудничества по социальным вопросам и широкому кругу проблем предотвращения конфликтов позволило Лиге обрести сторонников не только в ее ключевых государствах-членах. В 1937 г. на Яве были проведены две конференции – по борьбе с торговлей женщинами и сельской гигиене. В июне 1936 г. Организация здравоохранения Лиги Наций (ОЗЛН) провела сессию в Москве. Это было единственное учреждение Лиги, которое когда-либо собиралось там³¹. Контакты между советскими органами здравоохранения и ОЗЛН открывали идеальную возможность для налаживания практических связей в неполитической сфере. После опустошительных гражданской войны, голода и болезней советские учреждения здравоохранения испытывали серьезную нагрузку. Поэтому несмотря на широко распространенный страх и недоверие в отношениях между Россией и западными странами была учреждена специальная комиссия для изучения сыпного тифа в России³². К 1935 г. сотрудничество по изучению инфекционных заболеваний и в сфере науки помогло проложить путь к вступлению России в Лигу Наций³³.

По мере усиления геополитического конфликта в Европе в работе институтов Лиги происходили изменения. Вместо того чтобы пытаться достичь согласия по

являвшимся предметом глубоких разногласий вопросам торговли и военной безопасности они сосредоточились на вопросах, по которым можно было найти точки соприкосновения³⁴. В то же время они использовали свой широкий мандат для того, чтобы адаптировать свою деятельность к потребностям стран за пределами Европы, тем самым расширяя политическую поддержку и покровительство³⁵. Эта стратегия оказалась особенно успешной для Организации здравоохранения Лиги Наций. Несмотря на финансовые ограничения, наложенные Ассамблеей, щедрость частных спонсоров позволила ОЗЛН постоянно расширять свою деятельность. Уже на раннем этапе она стала заниматься не только вопросами эпидемиологии в Восточной Европе, но и проблемами здравоохранения в Азии и Африке. Неправительственные организации, ведущие научные институты и ученые разных стран мира безвозмездно предоставляли ей свои знания и время, что расширило ее независимость от государств и помогло остаться в стороне от конфликта великих держав³⁶. В 1945 г. ОЗЛН была не расформирована, а преобразована во Всемирную организацию здравоохранения.

Хотя ОБСЕ, безусловно, существенно отличается от ОЗЛН, тем не менее, эта история успеха может послужить для нее примером. ОБСЕ, на которую возложен широкий спектр задач – от борьбы с торговлей людьми, радикализацией и терроризмом до развития экономической взаимосвязанности и накопления научных знаний по вопросам климата, – имеет все возможности для снижения угроз своему существованию путем расширения деятельности и, соответственно, повышения своей привлекательности для различных государств. В то время как государственное финансирование в обозримом будущем, вероятно, будет скудным, партнерство с негосударственными организациями может помочь увеличить доступные ОБСЕ финансовые и технические ресурсы, сократив тем самым ее зависимость от государств. Со своей стороны, многие НПО, вероятно, охотно воспользуются тем политическим доступом и дополнительной легитимностью, которые им может дать сотрудничество с межправительственной организацией.

Использование институциональной насыщенности

Проблема ОБСЕ, с которой Лига Наций не сталкивалась в такой же мере, – конкуренция со стороны других международных организаций. Несмотря на укрепление ОБСЕ с принятием парижской Хартии 1990 г., западные государства отдавали предпочтение сотрудничеству в рамках НАТО и ЕС, тогда как Россия поддерживала формирование альтернативных региональных организаций, которые занимались различными аспектами коллективной безопасности, экономической и политической стабильности, включая Содружество независимых государств (СНГ), Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС) и Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Наряду с частичным

совпадением с направлениями деятельности ОБСЕ мандатами и деятельностью таких учреждений ООН, как Программа развития ООН (ПРООН), Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) и Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), это способствовало увеличению числа отчасти дублирующих деятельность друг друга и потенциально конкурирующих организаций на пространстве ОБСЕ. Исторически институциональное дублирование иногда способствовало гибели организаций, если конкуренция за ограниченные ресурсы приводила к упадку некоторых МО³⁷. Однако у институционального дублирования может быть и положительная сторона, если между международными организациями будет достигнут такой уровень специализации и разделения труда, который не позволит государствам использовать одни организации в ущерб другим³⁸. В таком случае координация и сотрудничество между МО могут повысить эффективность затрат для государств, в то же время усиливая заинтересованность потенциально конкурирующих МО в процветании других организаций.

В последние годы ЕС был основным донором деятельности ОБСЕ в тех областях, в которых интересы двух организаций совпадают. Таких областей немало, в том числе – надлежащее управление и борьба с организованной преступностью и коррупцией. Тем не менее, учитывая враждебное отношение России к ЕС, к ОБСЕ нельзя относиться просто как к инструменту обеспечения интересов безопасности ЕС. Организация должна сформулировать свою собственную повестку дня³⁹. Помимо сотрудничества с ЕС ОБСЕ могла бы воспользоваться преимуществами от углубления сотрудничества с соответствующими учреждениями ООН, такими как УНП, ПРООН и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев⁴⁰. Важное значение будет иметь сотрудничество с региональными организациями, такими как СНГ, ОДКБ и ЕАЭС. Некоторых может беспокоить то, что сотрудничеству с ними препятствуют различия в ценностях, которым привержены эти организации. Однако, как отмечает бывший Генеральный секретарь ОБСЕ Томас Греммингер, в интересах поддержания политического и географического баланса крайне важно развивать сотрудничество с организациями как к востоку, так и к западу от Вены. Например, с ШОС можно найти точки соприкосновения в борьбе с насильственным экстремизмом и терроризмом в Центральной Азии⁴¹.

Международные организации могут выживать и процветать в переполненном институциональном пространстве либо путем освоения нишевых функций и компетенций, что делало бы их уникальными в сравнении с другими МО, либо выступая в качестве координатора, организатора, наводящего мосты между другими МО или между международными и национальными организациями. ОБСЕ имеет все возможности для того, чтобы делать и то, и другое. Например, в сфере противодействия насильственному экстремизму ОБСЕ обладает компетенциями, отличающими ее от других МО. Учитывая ее обширный опыт работы на местах, ОБСЕ, как правило легче установить контакт с местными НПО и муниципальными властями, чем НАТО или ЕС. У ОБСЕ также больше шансов быть принятой в качестве нейтраль-

ного посредника или наблюдателя на местах. Наконец, ОБСЕ «фокусируется на продвижении комплексного подхода к безопасности в киберпространстве, особенно в Центральной Азии, где слабо представлены НАТО и ЕС»⁴². С учетом широкого круга участников, среди которых члены НАТО, ЕС, ШОС и ОДКБ, преимуществом ОБСЕ является возможность как для организации совместного обсуждения проблем на общей площадке, так и для координации деятельности различных организаций.

Выводы и рекомендации

К использованию уроков 1930-х гг. в современных условиях и при сравнении ОБСЕ с «многоцелевыми» МО, такими как Лига Наций, следует подходить очень осторожно. Тем не менее, у этих двух организаций много общего – прежде всего, их всеобъемлющий подход к безопасности на основе сотрудничества и широкий состав участников, среди которых государства с глубокими политическими и идеологическими разногласиями. Более того, стоящие сегодня перед ОБСЕ вызовы напоминают те, которые привели к краху Лиги Наций. Как и Лига в 1920–1930-е гг., ОБСЕ осуществляет свою деятельность в условиях экономической нестабильности и жесткой экономии. Обе организации стали свидетелями того, как политические конфликты между их участниками поставили под вопрос основополагающие принципы обеих организаций. Подобно тому как Италия, Япония и Германия нарушили положения о коллективной безопасности Устава Лиги Наций, мы стали свидетелями грубых нарушений учредительных документов ОБСЕ, включая бомбардировки НАТО Союзной Республики Югославия в 1999 г., войну Путина в Чечне в том же году, войну России в Грузии в 2008 г., аннексию Крыма в 2014 г. и вооруженную агрессию против Украины в 2014 и 2022 гг.

Учитывая масштабы этих вызовов, очевидно, что ОБСЕ необходим рецепт выживания как в условиях современного кризиса, вызванного войной в Украине, так и в условиях более широкого наступления на ее авторитет и сокращения ресурсов. Что можно сделать? Оглядываясь на события 1930-х гг., многие обвиняют Лигу Наций в том, что она мало сделала для претворения в жизнь положений Устава о коллективной безопасности, которые предусматривали автоматическое применение санкций и военных мер для защиты территориального статус-кво⁴³. Сегодня раздаются призывы к более жестким дипломатическим санкциям против России, а Украина требует исключения ее из ОБСЕ⁴⁴. Однако такая стратегия сопряжена с высокими рисками, тогда как ее эффективность не очевидна. Когда члены Лиги Наций пригрозили Германии применением экономических и военных санкций, та немедленно вышла из Лиги и объявила о полном перевооружении. Если и дальше загонять Россию в угол, тем скорее она может выйти из ОБСЕ, возможно, увлекая за собой других. Хотя это не обязательно означало бы конец ОБСЕ, но во многом лишило бы организацию смысла ее существования.

С другой стороны, для преодоления нынешних проблем предлагается провести институциональную реформу и, в частности, укрепить независимость Генерального секретаря ОБСЕ и принимать бюджет не на год, а на несколько лет, чтобы не позволять ссорящимся государствам использовать бюджет в качестве «заложника»⁴⁵. Такие реформы пошли бы на пользу ОБСЕ в долгосрочной перспективе, но в краткосрочном плане они не изменят политическую природу современного кризиса. В своей работе об итало-эфиопской войне Байрон Хант отмечал, что международные организации «в равной мере зависят как от общей воли к самосохранению, так и от их полномочий. И если Лига потерпела неудачу там, где ее не потерпела Организация Объединенных Наций, то это произошло из-за отсутствия воли у первой, а не потому, что у второй организации было больше полномочий»⁴⁶. Точно так же нынешний кризис ОБСЕ вызван не столько «конституционными», сколько явно политическими причинами. Институциональная реформа это не исправит.

Если ни исключение государств, нарушающих свои обязательства, ни институциональная реформа не являются адекватными стратегиями выживания, что могут сделать государства-участники для повышения устойчивости ОБСЕ? Наш анализ позволяет предложить пять конкретных стратегий использования институциональных преимуществ ОБСЕ:

1. *Сокращение и диверсификация.* Основанная на консенсусе организация, такая как ОБСЕ (или Лига Наций), не может представлять собой нечто (намного) большее, чем совокупная воля ее государств-участников. По этой причине основным преимуществом ОБСЕ может стать ее широкий мандат, который обеспечивает гибкость и позволяет сосредоточиться на задачах, в отношении которых можно найти определенное согласие. Для того чтобы снизить напряженность, ОБСЕ следует проявлять сдержанность, ей не следует (на данном этапе) выдвигать на передний план вызывающие наибольшие разногласия вопросы, такие как права человека или разоружение. Вместо этого ей следует использовать свой гибкий мандат и сосредоточиться на менее спорных вопросах, таких как противодействие радикализации, борьба с терроризмом, торговлей людьми и организованной преступностью, а также на развитии сотрудничества по «менее политизированным вопросам», таким как экономическая взаимосвязанность, водная дипломатия и последствия изменения климата для международной безопасности. Главным результатом деятельности организации должно стать достижение (основанного на фактах) консенсуса в понимании данных проблем. Это означало бы не отказ от основного мандата ОБСЕ, а ограничение ее деятельности продвижением неформального диалога и формированием консенсуса по соответствующим вопросам в группах более узкого состава, участники которых могли бы выделять внебюджетные средства на реализацию конкретных программ и инициатив. Очевидно, что такая деятельность должна быть тщательно продумана, чтобы не настраивать против ОБСЕ не участвующие в этих инициативах государства. Особенно плодотворной может быть полевая деятельность за пределами

Европы – в Центральной Азии – или деятельность, сосредоточенная на решении относительно бесконфликтных проблем, таких как трансграничная преступность.

2. *Расширение политической поддержки.* История свидетельствует о том, что успех международных организаций зависит от того, насколько широкой является политическая поддержка, на которую они опираются. Явное преимущество ОБСЕ в этом отношении – широкий и неоднородный состав ее участников. Нередко это заводит переговоры в тупик или ограничивает достигаемые договоренности наименьшим общим знаменателем. Однако широкий и неоднородный состав участников означает, что даже если организация лишится активной поддержки или интереса со стороны отдельных государств, она будет по-прежнему востребована другими участниками. В исторической ретроспективе широкий и неоднородный состав участников действительно является сильным предиктором выживаемости МО⁴⁷. Поэтому ОБСЕ следует сосредоточиться на вовлечении в свою деятельность *всех* участников, например, сместив акцент на решение вопросов укрепления безопасности в Центральной Азии.

3. *Расширение базы патронажа.* Большинство международных организаций на протяжении всего времени своего существования опираются на различных спонсоров. Поскольку бюджет ОБСЕ в реальном выражении продолжает сокращаться, ей следует формировать более прочные альянсы с НПО, субнациональными и наднациональными субъектами, разделяющими ее цели и обладающими дополнительными финансовыми и техническими ресурсами, которые могут быть использованы для заполнения критических дефицитов в институциональном и оперативном потенциале организации.

4. *Планирование на перспективу.* ОБСЕ не обладает ни политическим, ни техническим потенциалом для участия в военном урегулировании кризисов. Поэтому сейчас она должна «переждать бурю», отложить политически щекотливые вопросы, такие как продвижение прав человека, контроль над вооружениями или обеспечение нестабильных режимов прекращения огня, и сосредоточиться на тех вопросах, в решении которых она может принести пользу поддерживающим ее государствам. Это не значит, что ОБСЕ следует отвернуться от конфликта в Украине. Должностные лица организации в сотрудничестве с государствами-единомышленниками должны быть готовы к разработке плана действий, если и когда будет достигнуто соглашение о прекращении огня. Это особенно важно, учитывая, что ОБСЕ окружена имеющими большие бюджеты институциональными «конкурентами» – ЕС, ООН, НАТО, – которые тоже будут готовы принять участие в урегулировании. В этих условиях ОБСЕ как крупнейшая в мире организация по безопасности, основанной на сотрудничестве, должна быть готова использовать свое преимущество как универсальной диалоговой площадки для координации усилий других МО.

5. «План Б». Наконец, руководству ОБСЕ следует разработать запасной план действий на случай, если нынешний конфликт не удастся урегулировать. Главный урок истории заключается в том, что необходимое условие выживания – организационная гибкость. Сторонники ОБСЕ должны ответить на вопрос: что останется от организации, если Россия прекратит свое участие в ней. Обладает ли ОБСЕ достаточными институциональными активами, чтобы сохранить востребованность со стороны остальных участников и тем самым обеспечить дальнейший смысл своего существования? В этом случае одним из самых сильных аргументов в пользу продолжения деятельности ОБСЕ может стать необходимость сохранения площадки для диалога между европейскими и (некоторыми) евразийскими государствами, а также целесообразность оставить открытой возможность для возвращения России.

Примечания

- 1 Eilstrup-Sangiovanni M. Death of International Organizations: The Organizational Ecology of Intergovernmental Organizations, 1815–2015 // Review of International Organizations. Vol. 15 (2020). № 2. P. 339–370; Eilstrup-Sangiovanni M. What Kills International Organisations? When and Why International Organisations Terminate // European Journal of International Relations. Vol. 27 (2021). № 1. P. 281–310.
- 2 Например, Администрация Суэцкого канала (расформирована в 1914 г.), Комиссия по репарациям (расформирована в 1933 г.), Межсоюзническая Рейнская высшая комиссия (расформирована в 1934 г.), европейские комиссии по контролю над навигацией на Одере и Эльбе (расформированы в 1936 г.), Европейская Дунайская комиссия (расформирована в 1939 г.), Комитет по невмешательству в дела Испании (расформирован в 1939 г.), Комитет имперской обороны (распущен в 1940 г.) и Лига Наций (распущена в 1946 г.).
- 3 Современное название: Демократическая Республика Конго.
- 4 The Network of World Trade: A Companion Volume to “Europe’s Trade”. – Geneva: League of Nations Economic Intelligence Service, 1942. P. 90–91.
- 5 Cottrell M.P. The League of Nations: Enduring Legacies of the First Experiment at World Organization. – New York: Routledge, 2018; Pedersen S. Back to the League of Nations // American Historical Review. Vol. 112 (2007). № 4. P. 1091–1117.
- 6 United States Mission to the OSCE. Statement on the Presentation of the 2022 Unified Budget Proposal by the Secretary General. Документ PC.DEL/1590/21. Vienna, October 21, 2021. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/502990.pdf>.
- 7 Walters F.P. A History of the League of Nations. – New York: Oxford University Press, 1952. P. 174. См. также: General Report Adopted by the Assembly on September 27th, 1927 // League of Nations Official Journal. Vol. 9 (1928). № 1. P. i–vii.
- 8 Walters F.P. Op. cit. P. 133–134.
- 9 Menzies A.A. Technical Assistance and the League of Nations // The League of Nations in Retrospect: Proceedings of the Symposium Organized by the United Nations Library and the Graduate Institute of International Studies, Geneva, 6–9 November 1980. – Berlin: De Gruyter, 1983. P. 295–312. См. также: Cost, Printing and Distribution of Monthly Bulletin of Statistics, 1921. File R309/10/12065/6408. 1921. United Nations Archives at Geneva.

- 10 Health Organisation – Rockefeller Foundation – Financial Cooperation 1937, 1937–1938. File R6040/8A/27171/546/. United Nations Archives at Geneva. В современных ценах это соответствует примерно 9–10 млн швейцарских франков.
- 11 “First Meeting (Private)” // League of Nations Official Journal. Vol. 19 (February 1938). № 2. P. 74–77; Disarmament Conference – Progress Reports of the President of the Conference to the Bureau, 1933–1934. File R4220/7B/10742/596. United Nations Archives at Geneva; Lavelle K. Exit, Voice, and Loyalty in International Organizations: US Involvement in the League of Nations // Review of International Organizations. Vol. 2 (2007). № 4. P. 380.
- 12 Pedersen S. Op. Cit.
- 13 Murphy C. International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850. – Cambridge: Polity Press, 1994.
- 14 Davies T.R. A ‘Great Experiment’ of the League of Nations Era: International Nongovernmental Organizations, Global Governance, and Democracy beyond the State // Global Governance. Vol. 18 (2012). № 4. P. 405–423; Charnovitz S. Learning from Early NGO Activity // Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law). Vol. 92 (April 1–4 1998). P. 338–341.
- 15 Davies T. R. Op. cit. P. 409; Zimmern A. The League of Nations and the Rule of Law, 1918–1935. 2nd edition. – London: Macmillan, 1939.
- 16 Гэлбрейт Д., Хертель А., Вольф С. На пути к более стратегическому партнерству: Укрепление ОБСЕ путем укрепления сотрудничества ЕС и ОБСЕ // ОБСЕ Insights 3/2021. – Баден-Баден: Номос, 2022. URL: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748911463-03/na-puti-k-bolee-strategicheskomu-partnerstvu-ukreplenie-obse-putem-rasshireniya-sotrudnichestva-es-i-obse?page=1>; Lall R. Beyond Institutional Design: Explaining the Performance of International Organizations // International Organization. Vol. 71 (2017). № 2. P. 245–280.
- 17 Traffic in Arms. File R186/8/4407/4407. 7 May 1920. United Nations Archives at Geneva.
- 18 Record of M. Aghnides’ conversations in London during his Mission to attend Mr Henderson’s Funeral // Disarmament Conference – Correspondence between the Secretariat and the President of the Conference. File R4220/7B/10257/596/Jacket 4. United Nations Archives at Geneva.
- 19 Memoranda on Disarmament Forwarded by the Foreign Office London, 1934. File R4220/7B/10829/596. United Nations Archives at Geneva; Pedersen S/ Op. cit.
- 20 Record of M. Aghnides’ conversations in London during his Mission to attend Mr Henderson’s Funeral.
- 21 Dubin M.D. Toward the Bruce Report: The Economic and Social Programs of the League of Nations in the Avenol Era // The League of Nations in Retrospect. Op. cit. P. 42–72.
- 22 Loveday A. The Economic and Financial Activities of the League // International Affairs. Vol. 17 (1938). № 6. P. 788–808; Menzies A.A. Op. cit.
- 23 Lavelle K. Op. cit. P. 379.
- 24 Rosselló P. Conférence internationale de l’instruction publique, Recommandations 1934–1977. – Geneva: UNESCO-BIE, 1961.
- 25 Hofstetter R., Schneuwly B. The International Bureau of Education (1925–1968): A Platform for Designing a ‘Chart of World Aspirations for Education’ // European Educational Research Journal. Vol. 12 (2013). № 2. P. 217.
- 26 Так, Россия вышла из Договора об обычных вооруженных силах в Европе в 2015 г. США и Россия вышли из Договора по открытому небу в 2020 и 2021 гг. соответственно.
- 27 Schaller B. Strengthening the Role of the OSCE in Times of Increased Tensions and Emerging Crisis Situations: The Untapped Potential in the European Arms Control Framework. – Geneva: Geneva Centre for Security Policy, 2021. URL: <https://dam.gcsp.ch/files/doc/strengthening-the-role-of-the-osce-in-times-of-increased-tensions-and-emerging-crisis-situations>; Гэлбрейт Д., Хертель А., Вольф С. Указ. соч.; The Presentation of the New OSCE Action Plan in Vienna

- Sends a Strong Signal // Swiss Federal Department of Foreign Affairs. January 13, 2022. URL: <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/fdfa/aktuell/newsuebersicht/2022/01/aktionsplan-osze-2025.html>.
- 28 В возглавляемой Германией группе стран-единомышленников по контролю над обычными вооружениями участвуют 22 государства, но такие крупные игроки, как США, Канада, Польша, страны Балтии и Норвегия остаются в стороне.
- 29 Lehe S. Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis. – Brussels: Carnegie Europe, 2015. URL: https://www.jstor.org/stable/resrep12952#metadata_info_tab_contents; Galbreath D. Putting the Colour into Revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region // Journal of Communist Studies and Transition Politics. Vol. 25 (2009). № 2–3. P. 161–180.
- 30 Walters F.P. Op. cit. P. 575.
- 31 Plettenberg I. The Soviet Union and the League of Nations // The League of Nations in Retrospect. P. 156.
- 32 Epidemics in Russia. File R824/12B/15319/15255. 29 August 1921. United Nations Archives at Geneva. См. также: Plettenberg I. Op. cit. P. 156.
- 33 Plettenberg I. Op. cit.
- 34 Walters F.P. Op. cit. P. 750.
- 35 Müller T. Institutional Reforms and the Politics of Inequality Reproduction: The Case of the League of Nations' Council Crisis in 1926 // Global Society. Vol. 34 (2020). № 3. P. 304–317.
- 36 Health Organisation. File R811-1/12B/921/126. 28 August 1919. United Nations Archives at Geneva; Plague Epidemic. File R815/12B/6646/5568. 28 August 1925. United Nations Archives at Geneva; Establishment of Medical or Sanitary Section under the League of Nations. File R811-1/12B/126/126. 4 July 1919. United Nations Archives at Geneva. См. Также: Gram-Skjoldager K., Ikonoum H.A. The League of Nations Secretariat: An Experiment in Liberal Internationalism? // Monde(s). Vol. 19 (1921). № 1. P. 31–50.
- 37 Eilstrup-Sangiovanni M. What Kills International Organisations?; Eilstrup-Sangiovanni M., Westerwinter O. The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance // Review of International Organizations. Vol. 17 (2022). № 2. P. 233–262.
- 38 Henning C.R., Pratt T. Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research (неопубликованная статья, 2022). URL: https://static1.squarespace.com/static/5c54747ad7819e06b909fb1f/t/61f351dd6cf4da0b9d3d2eed/1643336157728/Hierarchy+and+Differentiation+in+International+Regime+Complexes_Jan20.pdf.
- 39 Гэлбрейт Д., Хертель А., Вольф С. Указ. соч..
- 40 Заньер Л. Цель – сделать ОБСЕ сильнее на пороге неопределенного будущего // Ежегодник ОБСЕ 2017. – Гамбург: [Институт исследования проблем мира и политики безопасности], 2020. С. 53–80.
- 41 Greminger T. Strengthening Cooperative Security in Difficult Times: Three Years as Secretary General of the OSCE (2017–2020) – a Critical Appraisal // Multilateralism in Transition: Challenges and Opportunities for the OSCE / S.J.A. Mason, L. Watanabe (eds). – Zürich: Center for Security Studies. ETH Zürich, 2021. P. 22–84.
- 42 Wohlfeld M., Tanner F. Comprehensive Security and New Challenges: Strengthening the OSCE. – Rome: Istituto Affari Internazionali, 2021. P. 9. URL: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2123.pdf>.
- 43 Hinsley F.H. Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of Relations Between States. – Cambridge: Cambridge University Press, 1963.

- 44 Liechtenstein S. Ukraine Calls for Suspending Russia from the OSCE // Security and Human Rights Monitor. 30 June 2022. URL: <https://www.shrmonitor.org/ukraine-calls-to-expel-russia-from-the-osce/>.
- 45 Greminger T. Op. cit.
- 46 Hunt B.W. The League of Nations and the Italo-Ethiopian Conflict. Master's thesis, University of Montana, 1957. P. iii. URL: <https://scholarworks.umt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=9685&context=etd>.
- 47 Eilstrup-Sangiovanni M. Death of International Organizations; Eilstrup-Sangiovanni M. What Kills International Organisations?

