

Пределы и потенциал консенсуса во времена кризиса

Рик Фон*

Аннотация

Серьезное испытание, вызванное полномасштабным вторжением России в Украину в 2022 году, не означает, как многие полагают, конец ОБСЕ, но дает ей возможность как подтвердить, так и переосмыслить свою деятельность. В ходе этого процесса ОБСЕ показала, что ее величайший актив — принцип консенсуса, в соответствии с которым все ключевые решения принимаются единогласно, — остается ее главным пассивом. В настоящей статье подтверждается уникальная и важнейшая роль ОБСЕ, рассматриваются как ограничения, накладываемые консенсусом, так и возможности находить связанные с ним решения. Затем в ней взвешиваются краткосрочные и долгосрочные издержки адаптации к консенсусу и вокруг него и предлагаются рекомендации относительно новых ролей ОБСЕ в условиях, когда она сталкивается с, возможно, самым серьезным вызовом для себя.

Ключевые слова

Консенсус ОБСЕ, институциональная адаптация, российское вторжение, Украина

Ссылка на настоящую публикацию

Рик Фон, Пределы и потенциал консенсуса во времена кризиса, ОБСЕ Insights 2023 / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) – Баден=Баден: Номос, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748920120-04>

Введение

В результате вторжения России в Украину ОБСЕ не потерпела поражение, а адаптировалась к возникшим вызовам. Но она по-прежнему может сделать больше и продолжает приносить уникальную пользу. Это тем более примечательно, что речь идет о международной организации с 57 государствами-участниками, которая по всем вопросам, большим и малым, принимает решения единогласно. В феврале-марте 2022 года, перед лицом полномасштабного вторжения России в Украину, казалось, что организация обречена и ее давние сторонники списали ее со счетов. Хотя многим народам и государствам было бы хуже без ОБСЕ, она продолжает

1 Сент-Эндрюсский университет, rick.fawn@st-andrews.ac.uk.

решать свою самую сложную задачу — и это после нескольких лет, когда ОБСЕ уже была признана находящейся в кризисе¹.

В настоящей статье рассматривается вопрос о дальнейшей полезности ОБСЕ после полномасштабного вторжения России в Украину 24 февраля 2022 года и выявляется тот изобретательный подход, который помог сохранить организацию. Далее в статье дается оценка того, как организация может и должна действовать в сложной ситуации возможного вето одного или двух государств-участников (не только Российской Федерации и Беларуси) пытаясь соблюсти консенсус. Часто отмечается, что «малые» государства-участники с почтением относятся к консенсусу из-за институциональной ответственности, которую он обеспечивает. В данном случае речь идет о двух аспектах, которые заставляют нас взглянуть на ситуацию с двух разных точек зрения. Первая — это рассмотрение вопроса о том, каким образом ОБСЕ может продолжать осуществлять важнейшую деятельность, соблюдая консенсус. Вторая предлагает нам рассмотреть обстоятельства, при которых консенсус может быть отменен. В заключение в статье определяются направления дальнейших действий.

Шесть аргументов в пользу дальнейшей полезности ОБСЕ

Дальнейшее существование ОБСЕ не должно восприниматься как нечто само собой разумеющееся. Даже те, кто поддерживает ОБСЕ, предупреждают, что российское вторжение «поставило под угрозу ее способность принимать решения» и что у России есть масса возможностей сделать заложником весь процесс принятия решений². В этом разделе приводятся аргументы в пользу организации на фоне сохраняющихся сомнений в ее полезности, которых в 2022 году было немало. Даже если некоторые опасения ослабли, аргументы в пользу организации заслуживают внимания. Это говорится не с наивно-ностальгической позиции, а как ответ на ненужные пораженческие настроения, с которыми должны продолжать бороться поддерживающие организацию государства и политики внутри и вне ее.

Во-первых, ОБСЕ часто работает тонко, кумулятивно и на долгосрочную перспективу. Правозащитное измерение предшественника ОБСЕ — Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) — не привело к немедленному успеху; более того, такие правозащитные инициативы, как «Хартия 77» и «Солидарность» в коммунистических Чехословакии и Польше, подверглись еще большим репрессиям в годы, последовавшие за подписанием Хельсинкского заключительного акта в 1975 году. И все же эти бенефициары — диссиденты в Восточной Европе — были убеждены, что СБСЕ имеет принципиальное значение. Более того, они стали ведущими сторонниками расширения СБСЕ и превращения его в современную ОБСЕ.

Во-вторых, ОБСЕ сохраняет свою ценность как форум. Где и как еще можно наладить взаимодействие, помимо нерегулярных двусторонних и/или специальных ограниченных многосторонних контактов? ОБСЕ продолжает служить центральным, уникальным средством, где присутствуют все стороны³, где можно сразу же закрепить значимые переговоры, где участвуют стороны конфликта и подавляющее большинство заинтересованных или затронутых государств.

В-третьих, если оставить ОБСЕ (или любую другую сопоставимую по масштабам организацию) на произвол судьбы, то реанимировать ее будет практически невозможно. Переговоры о формате предшествовавшего ОБСЕ Соперничания заняли годы, а его институционализация — десятилетия. Ветеран американской дипломатии Уильям Хилл отмечает, что задолго до 2022 года американские официальные лица, вернувшись из штаб-квартиры ОБСЕ в Вене, отмечали, что Москва вряд ли подпишет пересмотренный Хельсинкский заключительный акт⁴. После российского вторжения нельзя было ожидать подписания ни этого акта, ни Парижской хартии 1990 года⁵.

Четвертый аргумент в пользу ОБСЕ — ее уникальный состав. Конечно, охват ОБСЕ «от Ванкувера до Владивостока» оказался под угрозой еще до полномасштабного вторжения России. Хотя политическая синергия между ЕС и НАТО начала расти еще до февраля 2022 года, с момента принятия в 2016 году Совместной декларации о стратегическом сотрудничестве, и с тех пор только усиливается⁶, у этих институтов по-прежнему несхожий состав участников. Еще до 2022 года президент Франции Эммануэль Макрон говорил о необходимости создания новой архитектуры европейской безопасности в рамках сближения с Россией⁷. С тех пор усилия Европы включали также формирование Европейского политического сообщества (ЕПС). Эта новая инициатива, созданная Францией в Праге под чешским председательством в Совете ЕС, использовала самоопределение «Европа» для форума, который «собрал лидеров со всего континента» и планирует дальнейшие встречи⁸. Заявленная амбициозность не соответствует тому факту, что не все государства ОБСЕ были включены в состав форума.

Пятая особенность касается международного институционального разделения труда между международными организациями. С одной стороны, международные организации, основанные на ценностях, играют важную роль в привлечении государств-нарушителей к публичной ответственности, с другой стороны, они имеют возможность наказывать неприемлемое поведение путем исключения нарушителей. Ни один из этих вариантов не достаточен в условиях масштабных и продолжительных нарушений прав человека. Однако сочетание обоих вариантов позволяет обеспечить подотчетность и выражение протеста путем исключения. Что касается последнего варианта, то Россия была исключена из таких организаций, как Совет Европы и Совет государств Балтийского моря, и больше не является участником Европейской конвенции по правам человека. ОБСЕ играет прежнюю роль, являясь важнейшим форумом для разоблачения и регистрации неправдивых заявлений.

Наконец, операционные расходы ОБСЕ относительно невелики по сравнению с теми незаменимыми преимуществами, которые она предоставляет. Годовой бюджет организации, составляющий примерно 140 000 000 евро, равен стоимости десятка танков «Леопард». Стоимость одной системы HIMARS — 5 000 000 долларов — во много раз превышает годовую стоимость миссии в Центральной Азии. Финансирование ОБСЕ — это сущие гроши по сравнению с материальными (не говоря уже о человеческих) затратами на вторжение в Украину. Даже если ОБСЕ кажется неосязаемой, скромные финансовые обязательства обеспечат дальнейшее существование этой уникальной структуры.

Многие государства-участники коллективно выступили с инициативами, направленными на поддержание функционирования организации. В следующем разделе дается оценка текущих нововведений ОБСЕ и предлагаются дальнейшие рекомендации в том числе, как сохранить консенсус в принципе, одновременно внедряя на практике новые важные функции.

Функциональность ОБСЕ в военное время

ОБСЕ смогла отреагировать и внедрить новшества, несмотря на то, что ее сдерживала ее собственная ценность, в целом похвальная, — консенсус. Кроме того, организация никогда не имела (и никогда не собиралась иметь) финансовых стимулов для доступа к рынку, предлагаемых ЕС, и никогда не выступала в качестве крупного агентства по развитию. Это делает удержание участия потенциально более сложной задачей для ОБСЕ, особенно когда ценности кажутся менее важными, если не сказать пренебрегаемыми. Консенсус также обычно означает, что организация отказывается от основных средств принуждения и наказания, даже если основной аргумент в пользу сохранения консенсуса заключается в том, что «все принятое консенсусом одинаково обязательно для всех без исключения»⁹. Еще более примечательно, что организация и ее государства-участники нашли способы сохранить работоспособность системы в условиях не только глубоких разногласий, но и подрывающих ее согласованных усилий ее собственных членов.

Примерами работы в условиях ограничений консенсуса могут служить созыв альтернативной версии ежегодного совещания по человеческому измерению в Варшаве в 2022 году, регулярная деятельность которого была заблокирована Россией в 2021 году; Программа поддержки Украины, которая функционировала в офисе бывшего Координатора проектов ОБСЕ и была закрыта в 2022 году из-за отказа России разрешить ее возобновление; и создание Групп друзей для поддержки деятельности и институтов ОБСЕ, чему в противном случае мешало злоупотребление консенсусом при решении таких вопросов, как безопасность журналистов и территориальная целостность Грузии¹⁰.

Венский и Московский механизмы продемонстрировали способность ОБСЕ к адаптации, разрешив расследование внутреннего поведения государства-участника, если одно государство при поддержке не менее девяти других активно поддержало эту меру¹¹. Этой мерой правомерно воспользовались 45 государств для расследования обвинений в похищениях украинских детей российским государством. Другие мероприятия проводились без согласия России. Пришло время расширить эту практику. Это можно и нужно сделать наряду с пересмотром и расширением уникальных предложений ОБСЕ для государств-участников с целью стимулирования их дальнейшего участия. Даже в тех странах, где человеческое измерение ОБСЕ воспринимается как угрожающее, организация находит способы удовлетворения национальных потребностей, в том числе в таких жизненно важных областях национальной безопасности, как охрана границ и разминирование. Несмотря на многочисленные трудности, ни одно государство Центральной Азии не отказалось от участия, а их лидеры продолжают проводить открытые встречи с высокопоставленными представителями ОБСЕ.

Также существенный стимул для дальнейшего участия в ОБСЕ — явно выраженное ожидание того, что ОБСЕ станет ключевым форумом для выработки будущих общеевропейских, в том числе центральноазиатских, правил безопасности. Четкие заявления на этот счет и повторение приглашения всем государствам внести свой вклад — вот путь вперед.

Российский кризис — это обращенный к системе ОБСЕ и ее сторонникам дополнительный призыв к выработке стратегии. Как отмечает автор-практик Уолтер Кемп, «ОБСЕ последовательно не принимала долгосрочной стратегии» и, возможно, даже испытывает «неприятие стратегического мышления», в отличие от других международных организаций¹². Использование в Секретариате ОБСЕ подразделения стратегического планирования политики, как бы оно ни называлось, — хорошая идея. В его отсутствие или параллельно с ним заинтересованные государства-участники должны собираться и разрабатывать стратегии. Такую деятельность можно критиковать, но отказываться от нее невозможно и не следует.

Заключение и рекомендации

Рассмотрев вопрос о том, как ОБСЕ может продолжать свою деятельность в условиях ограниченного консенсуса, в данном разделе я рекомендую пути и области, в которых организация может и должна действовать.

Западные Балканы. Можно привести убедительные аргументы в пользу вклада ОБСЕ в примирение на Балканах; в этой сфере она выделяется среди других международных игроков¹³. Докладчик Парламентской ассамблеи ОБСЕ утверждает, что «главным образом через сеть своих полевых операций» ОБСЕ «продолжает обеспечивать непревзойденное международное присутствие в регионе, в том числе на

низовом уровне»¹⁴. Хотя ЕС остается весьма влиятельным в этом регионе благодаря финансированию, доступу к рынкам и образованию, до фактического вступления в него всех стран остаются годы, а нестабильность растет. Кроме того, в регионе необходимо принимать меры по борьбе с организованной преступностью и коррупцией, и ОБСЕ обладает опытом, тесно связанным с инициативами ЕС¹⁵.

Центральная Азия. Не считая самих участников войны, Центральная Азия сталкивается, пожалуй, с самыми значительными последствиями наступления Москвы в Украину. Продемонстрированная слабость России и ее вероятное физическое истощение предоставили Центральной Азии наибольший с 1991 года шанс на обеспечение геополитической свободы передвижения. Однако она также должна бороться с риском нестабильного поведения России, независимо от исхода событий в Украине.

Действительно, мандаты полевых операций и присутствий ОБСЕ были сокращены с целью исключения из них деятельности по человеческому измерению и с этой целью в значительной степени переведены в категорию простого управления проектами. Тем не менее такие операции потенциально оказывают существенную помощь местным активистам, которые без них были бы менее обеспечены ресурсами и оказались бы в еще более затруднительном положении¹⁶. Даже те, кто все еще скептически относится к способности ОБСЕ эффективно работать в Центральной Азии, признают, что центральноазиатские правительства по-прежнему ценят сотрудничество в области безопасности и экологическую помощь. Конечно, некоторые западные активисты гражданского общества, работающие с партнерами в Центральной Азии, считают, что поддержка ОБСЕ ослабевает; тем не менее, по общему мнению, можно и нужно приложить все усилия для сохранения присутствия ОБСЕ и ее взаимодействия с центральноазиатскими государствами и обществами.

Южный Кавказ. Все три полевые операции ОБСЕ на Южном Кавказе — в Грузии, Азербайджане и Армении — были закрыты (в 2008, 2015 и 2017 годах), хотя и по разным причинам. Кроме того, разочарование (и даже враждебность) Азербайджана по отношению к Минской группе ОБСЕ и ее неспособности найти решение конфликта в Нагорном Карабахе, возможно, способствовало принятию решения о применении военной силы, что привело к 44-дневной войне в конце 2020 года.

За время, прошедшее после закрытия полевых операций, обстановка на Южном Кавказе изменилась. После войны 2020 года за Карабах и прилегающие азербайджанские территории Армения стала более изолированной и уязвимой, чем была в течение тридцати лет, за исключением, а также из-за ее сомнительных отношений с Ираном. Офис ОБСЕ в Ереване был закрыт (не из-за возражений Армении), последующая же программа сотрудничества с Арменией продолжает действовать в трех измерениях ОБСЕ¹⁷. В интерпретационном заявлении, опубликованном Арменией после принятия Единого бюджета на 2021 год, говорится о ее желании сохранить связанные с конфликтами механизмы ОБСЕ¹⁸.

Создание Бюро было бы логичным, поскольку Армении можно и нужно помогать и поощрять расширение ее отношений с ОБСЕ. Со своей стороны, Азербай-

джан подтвердил «необходимость поддержки ОБСЕ» в деле ликвидации наземных мин¹⁹. Грузия, которая принимала присутствие ООН и ОБСЕ и лишилась его после войны с Россией в 2008 году, скорее всего, снова будет приветствовать его восстановление. Перед Тбилиси стоит дополнительная задача найти альтернативу формату «3+3», объединяющему три государства Южного Кавказа, Иран, Россию и Турцию. Тбилиси не устраивает отсутствие западного участия в формате, которое в противном случае дало бы ему рычаги влияния на переговоры с Москвой, а также опасения, что Россия будет настаивать на включении Абхазии и Южной Осетии в качестве участвующих сторон²⁰. Для создания и продления работы полевых миссий необходим консенсус. Однако в нынешних условиях отсутствие консенсуса не должно быть препятствием для их развертывания, если есть желание принимающей стороны и большинства государств-участников.

Группа друзей Грузии обратилась к государствам-участникам ОБСЕ с призывом принять решение о возобновлении работы межведомственной миссии ОБСЕ в Грузии²¹. Возможны и альтернативные варианты, например, де-факто полевая миссия на непостоянной основе²². Эти сценарии говорят о том, что ОБСЕ должна готовиться к возобновлению своих возможностей по постконфликтному управлению.

Высшее образование, особенно если оно опирается на ценности ОБСЕ, расширяет возможности будущих поколений. Академия ОБСЕ в Бишкеке продолжает обучать десятки магистрантов из каждой страны Центральной Азии (и Афганистана)²³. Колледж ОБСЕ для сотрудников пограничных служб в Таджикистане обеспечивает нишевую подготовку, которую таджикские власти продолжают поддерживать. Эти инициативы могут функционировать и финансироваться даже в условиях тупиковой ситуации в организации. В частности, организация могла бы рассмотреть возможность реализации аналогичных инициатив в Черноморском регионе, таких как создание Академии ОБСЕ для стран региона с перспективой привлечения российских студентов.

Удовлетворение определенных российских интересов. Продолжение участия России в ОБСЕ отвечает как российским интересам, так и интересам ОБСЕ. Согласно доктрине Путина, Россия имеет «абсолютное право на место за столом переговоров по всем важным международным решениям»²⁴. Уильям Хилл аналогичным образом описывает российское восприятие исключения из евроатлантической системы²⁵. Учитывая географические размеры России, ее демографическую ситуацию, а также наличие ядерного и других arsenалов, любое будущее российское правительство будет нуждаться в форуме для обеспечения безопасности. Обоснованно или нет, но в 2007 году у Путина сложилось впечатление, что повестка дня ОБСЕ была перехвачена, сместившись от соображений безопасности к правам человека²⁶. Российские усилия по созданию нового подхода к европейской безопасности в годы, предшествовавшие вторжению в Украину, были предложены вне рамок ОБСЕ, например, инициатива президента РФ Дмитрия Медведева по договору о европейской безопасности в 2009 году²⁷. Тем не менее организация или государства-единомыш-

ленники могли бы дать понять, что будущие дискуссии по вопросам европейской безопасности будут проходить не в рамках эксклюзивного кондоминиума великих держав (даже если такие дискуссии на начальном этапе будут), а на многосторонней основе.

ОБСЕ, способная вновь, причем уникальным образом, объединить взаимные интересы в различных областях безопасности, вероятно, будет привлекательна даже для тех, кто отвергает некоторые аспекты человеческого измерения организации. ОБСЕ предлагает место за столом переговоров, которое Москва, даже после 24 февраля 2022 года, все еще в определенной степени использует. В своей речи в ООН в октябре 2022 года, в которой он вполне предсказуемо обвинил НАТО в «провокациях», представитель России подтвердил готовность своей страны «прагматично подходить к вопросам участия в работе, ведущейся ОБСЕ в формате ‘структурированного диалога’»²⁸.

Укрепление автономных институтов. Среди вопросов, которые поднимают некоторые государства в отношении системы ОБСЕ, — кажущаяся независимость БДИПЧ, Специального представителя по вопросам свободы СМИ и Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств²⁹. Это испытательная площадка для назначения голосованием при отсутствии консенсуса. Необходимо сохранить их в таком виде, и некоторые государства-участники открыто заявляют об этом. Так следует поступать и другим. Например, постоянное представительство Великобритании прямо заявило, что оно «поддерживает автономные институты ОБСЕ»³⁰. Это подтвердила и Парламентская ассамблея ОБСЕ в Бирмингеме в 2022 году, приняв резолюцию, в которой «с признательностью приветствовалась роль и деятельность автономных институтов и структур ОБСЕ»³¹. Эти институты настолько важны, что их финансирование должно быть при необходимости расширено за пределы единого бюджета ОБСЕ.

Назначения на эти должности, как и на должность Генерального секретаря ОБСЕ, чреваты постоянными спорами. Однако в чрезвычайных обстоятельствах войны на пространстве ОБСЕ такие назначения при необходимости должны производиться большинством голосов. Государства-участники могут признать назначенных на эти должности, подобно тому, как в другие кризисные периоды признавались альтернативные правительства. Каждый из этих офисов жизненно важен не только сам по себе, но и благодаря своему широкому охвату пространства ОБСЕ, и, учитывая яростное сопротивление и недовольство БДИПЧ со стороны постсоветских государств, его деятельность по наблюдению за выборами заслуживает отдельного рассмотрения и похвалы.

Значимость наблюдения БДИПЧ за выборами. Эффективность миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами вызвала недовольство Российской Федерации и ряда других постсоветских государств. Они в значительной степени способствовали обострению сформировавшегося в Москве ощущения двойных стандартов Запада и заслужили особое внимание в речи Путина на Мюнхенской конференции по

безопасности в 2007 году, где он перечислял претензии России, в том числе утверждая, что ОБСЕ (и, предположительно, БДИПЧ, хотя об этом прямо не говорилось) «вмешивается» во внутренние дела государств и «навязывает» свои стандарты³². Эти упреки говорят лишь о важности и эффективности БДИПЧ³³.

Несмотря на враждебное отношение к БДИПЧ и даже в условиях вторжения в Украину, участие России в международных миссиях БДИПЧ по наблюдению за выборами продолжается. Взаимодействие других государств-участников с БДИПЧ также служит показателем того, на какой позиции находятся постсоветские государства в отношении своих внутренних и внешнеполитических приоритетов. Украина, Грузия и Молдавия не только отвергли возглавляемые Москвой альтернативные миссии по наблюдению за выборами, но и, возможно, в чрезмерном объеме пригласили БДИПЧ для наблюдения за выборами, в том числе местными³⁴. БДИПЧ имеет значение для людей на местах и для государств-участников на большей части региона ОБСЕ. Даже в условиях российской агрессии против Украины и Москва, и все другие постсоветские государства продолжают взаимодействовать с БДИПЧ.

Дальнейшая открытая координация между государствами-единомышленниками. Меры в обход консенсуса носят исключительный характер и могут затронуть отдельные государства. В заявлении представителя Парламентской ассамблеи Организации договора о коллективной безопасности в феврале 2023 года содержится предупреждение о планах «западников» по «разрушению принципа консенсуса», что также «уничтожит платформу для диалога в ОБСЕ»³⁵. Предположительно, эта озабоченность также свидетельствует о желании сохранить ОБСЕ и пространство для дискуссий.

Необходимо созывать объявленные встречи всех заинтересованных государств-участников (в идеале — по инициативе Генерального секретаря и Действующего председателя) с заявленным намерением впоследствии пересматривать принятые решения. Иными словами, любые решения, принимаемые без консенсуса, должны приниматься открыто, а основания для принятия таких действий вне консенсуса должны быть четко сформулированы. Для конкретных целей создаются «Группы друзей». Таких групп может быть больше — или может быть создана основная группа друзей. Чтобы развеять теорию заговора, они должны прямо заявить, что не являются эксклюзивными и открыты для других. Участие в них или параллельные дискуссионные группы могут быть открыты и для недипломатов, например, бывших практиков и экспертов. Учитывая риск чрезмерного участия, а затем и тупика, организаторам следует с самого начала ограничить число участников, возможно, до трех представителей от каждого государства. Для обеспечения прозрачности и максимального расширения возможностей для внесения вклада объявления обо всех встречах, включая их результаты и предложения, должны регулярно рассылаться всем государствам-участникам, независимо от их текущего взаимодействия с организацией. Планы поддержки автономных институтов ОБСЕ, офисов на местах и других видов деятельности должны сохраняться даже в условиях возможного вето,

равно как и открытые обязательства по обеспечению финансовыми и кадровыми ресурсами, включая назначение заместителей глав миссий в качестве исполняющих обязанностей руководителей.

Активный опрос государств-участников с целью выявления неудовлетворенных (или недостаточно удовлетворенных) потребностей и особенностей. Многие постсоветские государства извлекли выгоду из конкретных мер безопасности и теперь проявляют к ним интерес. Этот интерес может быть удовлетворен ОБСЕ за счет внебюджетных взносов. Цель должна заключаться в том, чтобы удерживать государства-участники и донести до них мысль о том, что дальнейшее взаимодействие, даже с государствами, имевшими в прошлом сомнительную репутацию, помогает политически уязвимым слоям населения этих стран. Возможен риск дальнейшего запутывания ситуации или даже выхода государства из состава организации. Если это произойдет, необходимо перенаправить ресурсы. Деятельность, по которой отсутствует консенсус, должна быть продолжена за счет новаторских инициатив председательств, включая мероприятия и деятельность в области человеческого измерения. ОБСЕ остается форумом, на котором можно рассматривать текущие кризисы и возможные конечные результаты. В ряде случаев организация может продолжать функционировать благодаря решимости и внебюджетным взносам.

В других областях и для других целей организация может и должна принимать временные меры для поддержания своей функциональности. Требование консенсуса — или даже консенсуса минус один — не должно препятствовать тому, что правильно и необходимо, а нетипичные действия, предпринимаемые значительным большинством государств, могут быть оправданы как исключительные меры, подобно тому как в прошлом государства признавали альтернативные правительства. ОБСЕ служит уникальной и незаменимой цели на мировой арене и должна продолжать свою деятельность³⁶.

Примечания

- 1 См., к примеру, Pál Dunay, *The OSCE in Crisis*, Chaillot Paper No. 88 (Paris: European Union Institute for Security Studies, April 2006) // <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSF/iles/cp088.pdf>.
- 2 International Crisis Group, “Preserving the OSCE at a Time of War,” March 21, 2022 // <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/preserving-osce-time-war>; Stephanie Liechtenstein, “Will Russia Kill the OSCE?,” *Foreign Policy*, November 29, 2022 // <https://foreignpolicy.com/2022/11/29/osce-russia-putin-armenia-azerbaijan/>.
- 3 Jelena Čupac, “Why the OSCE’s Forum Function Matters,” in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023) // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-07>.
- 4 William H. Hill, *No Place for Russia: European Security Institutions since 1989* (New York: Woodrow Wilson Center/Columbia University Press, 2018), 321.

- 5 Mette Eilstrup-Sangiovanni, "The OSCE in Crisis: Five Lessons from the League of Nations," in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), 6 // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-03>.
- 6 NATO, "Joint Declaration on EU-NATO Cooperation," January 10, 2023 // https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts/210549.htm.
- 7 Emmanuel Macron, "Discours du Président de la République Emmanuel Macron à la conférence des ambassadeurs et des ambassadrices de 2019" [Speech by the President of the Republic Emmanuel Macron at the 2019 conference of ambassadors], August 27, 2019 // <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1>.
- 8 European Council, "Meeting of the European Political Community, 6 October 2022," // <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/10/06/>.
- 9 Andrei Zagorski, "A Contested Consensus Rule: How to Make the OSCE More Effective," *Security and Human Rights* 25, no. 2 (2014): 182.
- 10 Эти программы и проекты существовали еще до российского вторжения в 2022 году и впоследствии приобрели большую значимость.
- 11 ОБСЕ, Московский механизм. Москва, 1991 // <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/20067.pdf>.
- 12 Walter Kemp, "Ending Up Somewhere Else: The Need for Strategy in the OSCE," in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), 24, 28 // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-02>.
- 13 См., к примеру, Raffaele Mastroiocco, "OSCE and Civil Society in the Western Balkans: The Road to Reconciliation," in *Transformation and Development: Studies in the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Member States*, ed. Anja Mihr (Cham, Switzerland: Springer, 2020), 83–100.
- 14 OSCE PA, "OSCE Contributes to Consolidation of Democratic Institutions in Western Balkans," December 10, 2021 // <https://www.oscepa.org/en/news-a-media/op-eds/guliyev-s-interview-with-to-vima>.
- 15 OSCE, "Regional Trial Monitoring Project: Combatting Organised Crime and Corruption in the Western Balkans," // <https://www.osce.org/WesternBalkansTrialMonitoring>.
- 16 ОБСЕ, Миссия ОБСЕ поддерживает ежегодный Форум доноров для организаций гражданского общества с обоих берегов Днестра; 26 ноября 2021 // <https://www.osce.org/ru/mision-to-moldova/507239>; ОБСЕ, ОБСЕ обучает фасилитаторов сети Женских ресурсных центров в Таджикистане противодействию торговле людьми, 11 мая 2023 // <https://www.osce.org/ru/programme-office-in-dushanbe/543330>. В отчетах БДИПЧ об оценке потребностей, которые направлены на взаимодействие с независимыми, гражданскими и политическими активистами на местах, сообщается об их (и других собеседников) единодушном желании иметь возможность наблюдать за выборами в странах ОБСЕ.
- 17 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, "International Organisations: Organization for Security and Cooperation in Europe," // <https://www.mfa.am/en/international-organisations/4>.
- 18 ОБСЕ, Решение № 1413. Утверждение сводного бюджета на 2021 год. PC.DEC/1413 Вена, 18 августа 2021. Attachment 5 // <https://www.osce.org/files/f/documents/6/9/501421.pdf>.
- 19 Republic of Azerbaijan Ministry of Foreign Affairs, "No: 553/22, Press Release on the Meeting of Foreign Minister Jeyhun Bayramov with OSCE Secretary General Helga Schmid," // <https://www.mfa.gov.az/en/news/no55322>.
- 20 Luke Coffey, "The 3+3 Format in the South Caucasus Doesn't Add Up," Middle East Institute, November 9, 2021 // <https://www.mei.edu/publications/33-format-south-caucasus-doesnt-add>. Хотя этот американский анализ касается участия США, те же аргументы применимы и к обновленным усилиям ОБСЕ.

- 21 Joint Statement of the Group of Friends of Georgia at the 29th OSCE Ministerial Council Meeting, MC.DEL/26/22 (Łódź: December 2, 2022), 3 // <https://www.government.is/library/09-Embassies/Vienna/MC%20joint%20stat%20GoF%20of%20Georgia.pdf>.
- 22 Nino Kemoklidze, "In the Absence of Field Missions: The OSCE's Engagement with Georgia's Conflicts," in *OSCE Insights*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2022) // <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748911456-08/in-the-absence-of-field-missions-the-osce-s-engagement-with-georgia-s-conflicts?page=1>.
- 23 См. сайт Академии ОБСЕ в Бишкеке. // <https://osce-academy.net/>.
- 24 Angela Stent, "The Putin Doctrine: A Move on Ukraine Has Always Been Part of the Plan," *Foreign Affairs*, January 27, 2022 // <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-01-27/putin-doctrine>.
- 25 William H. Hill, *No Place for Russia: European Security Institutions since 1989* (New York: Woodrow Wilson Center/Columbia University Press, 2018), 321.
- 26 Президент России. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. 10 февраля 2007 // <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.
- 27 Andrei Zagorski, "The CSCE: Lessons from the Past," in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), 72 // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-06>.
- 28 Министерство иностранных дел РФ. Выступление заместителя руководителя делегации Российской Федерации, заместителя директора Департамента по вопросам нераспространения и контроля над вооружениями МИД России К.В.Воронцова в ходе тематической дискуссии по разделу «Региональное разоружение и безопасность» в Первом комитете 77-й сессии ГА ООН, 25 октября 2022 года // https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1835198/.
- 29 См. // <https://www.osce.org/odihr>, <https://www.osce.org/ru/fom>, <https://www.osce.org/hcnm>.
- 30 UK Delegation to the OSCE, "The UK Delegation to the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) seeks to work with and through the OSCE and its 57 participating States to protect the UK's interests, people and values. The OSCE has a uniquely comprehensive approach to security, which covers a broad range of issues across the Euro-Atlantic and Eurasian region, 'from Vancouver to Vladivostok,'" // <https://www.gov.uk/world/organisations/organization-for-security-and-co-operation-in-europe>.
- 31 OSCE PA, Birmingham Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the Twenty-Ninth Annual Session (Birmingham: July 2–6, 2022), 54–55 // <https://www.oscepa.org/en/documents/annual-sessions/2022-birmingham/4409-birmingham-declaration-eng/file>.
- 32 Президент России. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. 10 февраля 2007 // <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.
- 33 См. также: Daniela Donno, "ODIHR Election Observation under Pressure," in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2024) // <https://doi.org/10.5771/9783748917366-01>.
- 34 Rick Fawn, "European-Central Asian International Election Observation Cooperation and Contestation," in *Europe-Central Asia Relations: New Connectivity Frameworks*, eds. Kashif Hasan Khan and Anja Mihr (Singapore: Palgrave Macmillan, 2023), 157–90.
- 35 Парламентская ассамблея ОДКБ. Пётр Толстой: разрушение принципа консенсуса в ОБСЕ уничтожит ее парламентскую площадку. 16 февраля 2023 // <https://paodkb.org/events/pyotr-tolstoy-razrushenie-printsipa-konsensusa-v-obse>.

- 36 Благодарю Корнелиуса Фризендорфа и Аргиро Картсонаки, за содержательные комментарии рецензентов, а также нескольких людей на каждом континенте ОБСЕ за виртуальные встречи и интервью. Обычный дисклеймер остается в силе.

