

Вместо приспособления к постоянным кризисам: ОБСЕ в условиях переходного периода

*Вольфганг Цельнер**

Аннотация

Российская агрессия против Украины представляет собой полное отрицание всего, на чем стоит ОБСЕ: основанного на правилах порядка, безопасности, основанной на сотрудничестве, уважения суверенитета государств и нерушимости их границ. В этой связи встает вопрос, может ли ОБСЕ вообще существовать и работать в политической среде, которая противоречит самому смыслу ее существования. В статье кратко изложены три фактора, которые, вероятно, определят будущее организации. На этом фоне предлагается подход, которому ОБСЕ могла бы следовать в переходный период в ближайшие три года и сформулированы рекомендации по возможным направлениям ее деятельности.

Ключевые слова:

ОБСЕ, стратегия, Украина, война

Для цитирования этой публикации: Цельнер В. Вместо приспособления к постоянным кризисам: ОБСЕ в условиях переходного периода / К. Фризендорф, А. Карсонаки (отв. ред.) // ОБСЕ Insights 5/2022 – Баден-Баден: Номос, 2023. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748936770-05>

Введение

Основные принципы, на которых построена ОБСЕ, подразумевают поддержание основанного на правилах порядка, обеспечение безопасности на основе сотрудничества, уважение суверенитета государств и нерушимость их границ. Российское вторжение в Украину в феврале 2022 г. нарушило все эти обязательства. Вследствие этого подавляющее большинство государств—участников ОБСЕ прекратило сотрудничество с Российской Федерацией и поставило под вопрос целесообразность ее участия в совместном принятии решений в ОБСЕ.

В результате ОБСЕ оказалась в экзистенциальном кризисе. Главный вопрос заключается в том, может ли организация существовать и работать в политической

* Старший научный сотрудник, Институт исследования проблем мира и политики безопасности при Университете Гамбурга (IfSH), zellner@ifsh.de.

среде, которая противоречит самому смыслу ее существования. В статье предпринята попытка ответить на этот вопрос, предложив определенную стратегию для ОБСЕ, а именно стратегии организации всегда не хватало¹. Автор полагает, что организация должна быть готова на время ограничиться неформальными форматами деятельности, избегая, когда это необходимо, принятия официальных решений.

Надлежащий ответ на важнейшие вопросы о том, может ли ОБСЕ играть конструктивную роль в европейской политике безопасности, и если да, то каким образом, требует оценки более широких политических процессов. Продолжение лавирования и занятие выжидательной позиции, к которым организация часто прибегала в прошлом, не может считаться адекватным ответом на этот вопрос. В статье кратко представлены три фактора, которые будут определять будущее ОБСЕ как международной организации, занимающейся вопросами безопасности. Утверждается, что ОБСЕ может обойти «ловушку консенсуса»², сделав выбор в пользу неформальных процедур принятия решений. В заключении сформулированы рекомендации относительно рассчитанной на трехлетний переходный период стратегии, предполагающей обсуждение политических вопросов и нацеленной на то, чтобы сохранить открытыми как можно больше вариантов дальнейшего развития.

Три фактора, которые будут определять будущее ОБСЕ

Будущее ОБСЕ как организации, основанной на консенсусе скорее всего будет зависеть от следующих трех факторов: продолжительности и исхода войны в Украине, ослабления моши и влияния России, а также темпов и результатов процесса вступления в ЕС стран Западных Балкан и Украины.

Во-первых, исход войны в Европе определит пространство для деятельности ОБСЕ. Несколько, как долго будет продолжаться война в Украине, и эксперты принципиально расходятся во мнениях относительно ее вероятного исхода³. Несколько также, завершится война достижением договоренности о прекращении огня или соглашением о мире. Одним из возможных вариантов является нестабильное соглашение о прекращении огня, которое завершится возобновлением военных действий. Другая возможность – стабильное мирное соглашение, включающее прекращение огня, договоренность по территориальным вопросам и гарантии. В зависимости от исхода политическое пространство для деятельности ОБСЕ может или расширяться, или еще больше сократиться. В случае нестабильного прекращения огня оно скорее всего сократится, а в случае достижения всеобъемлющего мирного соглашения и создания более благоприятных условий для сотрудничества – расширится. Во всех случаях отношения между Россией и Западом будут основываться на конфронтации до тех пор, пока в Российской Федерации не произойдет благоприятствующая их улучшению смена режима. Но это – вопрос далекой перспективы.

Во-вторых, агрессия против Украины ослабила Россию во всех отношениях: политически, экономически, в военном плане и с точки зрения ее способности контролировать свое так называемое «ближнее зарубежье» – в институциональном плане речь идет о членах Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Недавние события обнажили слабые места России. В сентябре 2022 г. произошло столкновение армянских и азербайджанских войск, в ходе которого погибло около 200 военнослужащих. Вскоре после этого начались вооруженные столкновения между Кыргызстаном и Таджикистаном, в результате которых погибли десятки человек. Возглавляемая Россией ОДКБ не смогла предложить ничего, кроме направления миссии наблюдателей и призыва к миру. Сокращение влияния России на Южном Кавказе и в Центральной Азии открыло для ОБСЕ возможности для сотрудничества при условии, что эти государства будут заинтересованы в активизации деятельности организации. В то же время конфликты в этих регионах, которые до последнего времени сдерживала Российская Федерация, теперь могут обостриться. Таким образом возникает новая потребность в инициативах по предотвращению и регулированию конфликтов. Вопрос заключается в том, сможет ли ОБСЕ взять на себя решение этих задач.

В-третьих, некоторые из еще не входящих в ЕС балканских государств и Украина могут сблизиться с ЕС и вступить в него раньше, чем ожидалось. Это означает, что данные государства попадут в сферу компетенции ЕС, в результате чего потребность в осуществлении здесь деятельности ОБСЕ снизится. Сокращение сферы влияния России и расширение ЕС приведет к формированию в Европе еще более четкой bipolarной структуры отношений с более отчетливыми разделительными линиями и меньшим количеством промежуточных государств. Для ОБСЕ это будет означать сужение политического пространства для деятельности.

Освобождение от «ловушки консенсуса»

По мнению Фреда Таннера, одной из слабых сторон ОБСЕ является то, что он называет «ловушкой консенсуса»: «Россия, а также другие страны ... использовали отказ от консенсуса в качестве вето при формировании повестки дня, бюджета, проведении реформ, принятии решений в кризисных ситуациях, а также часто в качестве козыря для торга в спорах, совершенно не связанных с обсуждаемыми вопросами»⁴. На протяжении многих лет работать в таких условиях было трудно, хотя и возможно, правда, с большими издержками с точки зрения согласованности и эффективности проводившейся политики. После вторжения России в Украину достижение консенсуса стало невозможным. Есть два варианта выхода из тупика, возникшего из-за отсутствия консенсуса: либо приостановить участие России в ОБСЕ на основе правила «консенсус минус один», либо обойти российское вето,

осуществляя деятельность ОБСЕ на более неформальной основе под руководством действующего Председателя и «Тройки» председателей.

Правило «консенсус минус один» было сформулировано в решениях пражской встречи Совета министров в 1992 г.: «В целях дальнейшего развития способности СБСЕ защищать права человека, демократию и верховенство закона мирными средствами Совет решил, что Советом или Комитетом старших должностных лиц могут быть, если необходимо – и без согласия соответствующего государства, в случаях явного, грубого и неисправленного нарушения соответствующих обязательств по СБСЕ предприняты надлежащие действия»⁵.

Данное положение было применено только один раз – 8 июля 1992 г., когда тринадцатое заседание Комитета старших должностных лиц отстранило Сербию и Черногорию от участия в хельсинкском саммите 1992 г.⁶ Отстранение Югославии от участия в работе ОБСЕ оставалось в силе до 7 ноября 2000 г., когда Союзная Республика Югославия вступила в организацию. Может ли ОБСЕ применить сейчас такой же подход к России? Отстранение Российской Федерации было бы оправданным. Российская агрессия против Украины несомненно представляет собой «явное, грубое и неисправленное» нарушение принятых в рамках ОБСЕ обязательств. Однако с политической точки зрения дело выглядит иначе. Сомнительно, что решение о приостановлении участия России может быть принято на основе консенсуса «минус один», поскольку для этого потребуется сотрудничество Беларуси и других членов возглавляемой Россией ОДКБ.

Если попытки достичь консенсуса с Россией не увенчиваются успехом, другим вариантом продолжения деятельности ОБСЕ на менее формальной основе может быть негласное применение правила «консенсус минус один». Это возможно, поскольку ОБСЕ в своей повседневной деятельности всегда опиралась на крайне неформальную коммуникационную сеть. Такой подход потребовал бы интенсивных консультаций и дисциплины от государств-участников, а также сильного руководства со стороны действующего Председателя и «Тройки». Такая схема управления обязательно предполагает согласование бюджета, кандидатур Генерального секретаря и руководителей институтов ОБСЕ, продолжение деятельности по крайней мере ряда миссий на местах, и, наконец, самое сложное – решение вопроса о председательстве.

Начнем с бюджета. В течение последних нескольких лет сводный бюджет организации обычно утверждался не раньше лета. В результате ОБСЕ уже привыкла работать на основе временного бюджета. Недостаток временного бюджета заключается в том, что из него может финансироваться реализация только ранее утвержденных программ и проектов. Новые же проекты должны финансироваться за счет добровольных взносов. Если предварительное бюджетирование будет прекращено, данное правило будет применяться ко всему бюджету: финансирование должно будет полностью осуществляться за счет добровольных взносов. Это продемонстрировало бы России и другим государствам, что блокирование бюджета больше не является

тем острым оружием, которым оно было раньше. Но такой подход потребует жесткой дисциплины, особенно со стороны крупных западных государств-участников. Если они перестанут выделять необходимые средства, деятельность организации быстро прекратится.

Институты ОБСЕ – Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ) и Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (ПССМИ) – должны быть сохранены в любом случае, как и полевые операции, если принимающие государства на это согласны. Как предлагает Йос Бунстра, один из «способов сделать это – отделить директивные органы ОБСЕ ... от остальных структур, миссий и органов»⁷. В результате институты организации продолжали бы свою деятельность в качестве проектов Председателя, а их бюджеты формировались бы за счет добровольных взносов. Точно так же могли бы продолжать свою деятельность полевые операции, объясняет Ян Келли, бывший глава делегации США в ОБСЕ: «Если мандаты полевых миссий не будут продлены в этом (2022. – Прим. ред.) году, чего многие опасаются, действующий Председатель ... может использовать свои полномочия для сохранения определенного типа полевых миссий (например, в качестве «офисов специального представителя действующего Председателя») в тех странах ОБСЕ, которые поддерживают продолжение их деятельности. Они могут финансироваться государствами-единомышленниками ОБСЕ»⁸. Организация уже предпринимает шаги в этом направлении. В августе 2022 г. Председатель и Генеральный секретарь объявили о начале реализации программы поддержки Украины после того как Бюро Координатора проектов ОБСЕ в Украине было закрыто из-за вето России⁹. Однако настоящее испытание наступит в конце 2022 г., когда истекает срок действия мандатов большинства миссий.

Если главы миссий назначаются Председателем, то с главами институтов дела обстоят сложнее – они назначаются решениями Совета министров. Срок полномочий Генерального секретаря Хельги Марии Шмид, ВКНМ, директора БДИПЧ и ПССМИ истекает в декабре 2023 г. В этот момент – аналогично ситуации, которая сложилась в июле–декабре 2020 г., когда все четыре должности оставались вакантными – исполняющими их обязанности станут официальные или неофициальные заместители. У такого решения нет ограничений по времени.

Единственной по-настоящему сложной проблемой является замещение поста действующего Председателя. В 2023 г. председательство перейдет к Северной Македонии, за которой в 2025 г. – в год пятидесятилетия принятия хельсинкского Заключительного акта – последует Финляндия. Председатель же на 2024 г. еще не избран. Преодоление этого разрыва потребует от дипломатов проявить изобретательность. По крайней мере частичным решением проблемы может стать продление председательства Северной Македонии и повышение роли «Тройки».

Вопрос заключается в том, является ли изложенный выше неформальный подход к руководству деятельностью ОБСЕ легитимным и реализуемым. Следует признать,

что такое решение нанесло бы Российской Федерации серьезное оскорбление. Оно было бы немыслим в «нормальных» условиях. Однако своей агрессией против Украины Россия утратила всякое право на нормальное отношение к себе. ОБСЕ не должна позволить России разрушить себя – России, которая разрушает гражданскую инфраструктуру крупной соседней страны и тем самым совершает действия, которые, согласно Женевским конвенциям, являются серьезным военным преступлением. Если России не понравится такое отношение к ней в ОБСЕ, она вольна выйти из организации. Однако скорее всего она не пойдет на такой шаг, поскольку большинство ее союзников по ОДКБ не последуют ее примеру и это приведет к ее изоляции.

Для успешного функционирования неформальной модели необходимо серьезно отнестись к переходу от формального консенсуса к менее формальному подходу к управлению деятельностью организации. Это потребует тесных консультаций даже с самыми малыми государствами по широкому кругу вопросов. Однако такие усилия пойдут на пользу организации. Поскольку предлагаемый нами для переходного периода неформальный подход требует проявления политической воли и дисциплины, он выходит далеко за рамки обычной стратегии приспособления организации к постоянным кризисам.

Элементы повестки дня ОБСЕ на переходный период: рекомендации

В данном разделе сформулированы предложения по формированию рассчитанной на три года программы работы ОБСЕ, сосредоточенной на ключевых политических вопросах и направленной на то, чтобы сохранить для организации как можно больше возможностей на будущее. Ничто не мешает государствам—участникам ОБСЕ разработать такую повестку дня. Как утверждает Уолтер Кэмп, «для запуска такого процесса нет необходимости принимать решение на основе консенсуса»¹⁰. Он мог бы начаться в неформальной обстановке, координируемый Председателем и «Тройкой», с участием или без участия России. Его повестка дня должна включать следующие пункты.

Инклюзивный диалог с Россией или без нее. В основе работы СБСЕ–ОБСЕ всегда лежало обсуждение без предварительных условий любого актуального вопроса европейской безопасности. Россия не должна быть исключена из такого диалога априори. Скорее, одна из целей диалога – заставить Россию снова и снова объяснять свои действия. Так же как для президента Макрона и канцлера Шольца важно разговаривать с президентом Путиным, необходимо вовлекать российскую делегацию в обсуждения в ОБСЕ. Бойкоты, подобные тем, которые имели место в первые месяцы агрессии России против Украины, непродуктивны. Диалог по вопросам безопасности должен быть сосредоточен на двух темах. Во-первых, на том, как сдерживать российскую агрессию и в то же время создавать основы для более кооперативного

европейского порядка. Во-вторых, на проблемах региональной безопасности в тех регионах, в которых влияние России сокращается, оставляя вакуум безопасности.

Соблюдение норм ОБСЕ. Для такой основанной на нормах организации, как ОБСЕ, крайне важно, чтобы она при любых обстоятельствах продолжала отслеживать и обсуждать соблюдение принятых в ее рамках обязательств. Прежде всего это означает продолжение работы БДИПЧ, ВКНМ и ПССМИ. Если Россия или Беларусь заблокируют бюджеты этих институтов, их деятельность должна быть продолжена в качестве проектов Председателя, финансируемых за счет добровольных взносов. То же самое касается Совещания по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения (СРВЧИ), которое не состоялось в 2020 г. из-за пандемии коронавируса, а в 2021 г. – из-за отсутствия консенсуса. Важным шагом стало проведение польским Председателем в сентябре и октябре 2022 г. «Конференции по человеческому измерению», формат которой был аналогичен СРВЧИ¹¹. В этом контексте следует регулярно поднимать вопрос о продолжающихся грубых нарушениях прав человека Российской Федерацией. Наряду с тремя институтами центральной площадкой для обсуждения выполнения норм и обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, должен стать Постоянный совет.

Сотрудничество со странами Южного Кавказа и Центральной Азии стало как никогда важно. Во-первых, снижение влияния России может привести к обострению ранее сдерживавшихся вооруженных конфликтов. Поэтому важно, чтобы ОБСЕ активизировала усилия по предотвращению конфликтов в этих регионах. Во-вторых, Китай уже сейчас является важнейшим торговым партнером центральноазиатских государств и главным гарантом их суверенитета от возможного нападения со стороны России. Однако не следует позволять ему в одиночку заполнять вакуум безопасности в Центральной Азии. В-третьих, поскольку Центральная Азия не является ключевым объектом внимания основных западных организаций, ОБСЕ могла бы сыграть ведущую роль в этом отношении. Впрочем, еще предстоит выяснить, примут ли государства-участники такую роль ОБСЕ и сможет ли организация должным образом решать возникающие здесь проблемы.

Реализация будущего российско-украинского соглашения о прекращении огня. ОБСЕ не очень подходит на роль посредника в российско-украинской войне. Как отмечает Уильям Хилл, «ОБСЕ слишком велика, громоздка и разнообразна, чтобы служить прямым посредником в конфликте»¹². Об этом говорит и отсутствие у ОБСЕ опыта успешного урегулирования в прошлом даже менее крупных конфликтов, таких как карабахский, в котором так называемая Минская группа ОБСЕ под руководством трех сопредседателей — Франции, России и США — больше не играет никакой роли. Однако ОБСЕ должна попытаться сыграть свою роль в реализации будущего соглашения о прекращении огня, как она это делала с 2014 по 2022 г., развернув в Украине Специальную мониторинговую миссию (СММ). Два аспекта требуют внимания в этой связи. Во-первых, учитывая серьезность и глобальную значимость конфликта, было бы предпочтительно развернуть здесь миссию ООН на

основе мандата Совета Безопасности ООН. Это подразумевало бы согласие России с мандатом миссии. Во-вторых, следует иметь в виду, что ни Украина, ни Россия по разным причинам не приветствовали деятельность СММ и ОБСЕ в Украине. Тем не менее ОБСЕ должна попытаться использовать свой богатый опыт в процессе выполнения будущего российско-украинского соглашения о прекращении огня.

Контроль над вооружениями. В нынешних обстоятельствах это может показаться удивительным, но, как справедливо отмечает Александр Маттелаер, «в долгосрочной перспективе завершение войны России против Украины, вероятно, предъявит новые требования к контролю над вооружениями»¹³. Это верно по нескольким причинам. Во-первых, любое долгосрочное прекращение огня или мирное соглашение будет содержать элементы контроля над вооружениями (установление предельных уровней в определенных сферах, обмен информацией, верификация). Во-вторых, мирное соглашение скорее всего будет содержать положения по территориальным вопросам, которые не удовлетворят ни Украину, ни Россию. Следовательно, «с территориальным вопросом связано еще одно препятствие для долгосрочного урегулирования: как гарантировать Украине, что Россия в будущем не предпримет новых попыток пересмотреть границы силой, и как гарантировать России, что Украина не сможет в дальнейшем военным путем перерешать территориальный вопрос (вне зависимости от того, кто будет у власти в Киеве)?»¹⁴. В какой-то мере решение данной проблемы, вероятно, будет обеспечиваться договоренностями о мерах по контролю над вооружениями. В-третьих, возникнет необходимость в субрегиональном контроле над вооружениями для таких регионов, как Южный Кавказ и части Центральной Азии. В связи с этой потенциальной повесткой дня целесообразно сохранить работоспособность Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности.

Использование пятидесяти годовщины хельсинкского Заключительного акта для обсуждения будущего организации. Пятидесятая годовщина хельсинкского Заключительного акта предоставит возможность провести в Хельсинки неофициальную встречу Совета министров или глав государств и правительств, посвященную подведению итогов и обсуждению стратегий для создания более благоприятных условий для деятельности организации в будущем. Три года, остающиеся до проведения такой встречи, следует использовать для организации широкого обсуждения с участием государств-участников, других международных организаций, членов парламентов, лидеров гражданского общества и ученых. Если кто-то и сможет координировать такой процесс, так это Финляндия.

Маловероятно, что ОБСЕ сможет сформулировать ответы на все пункты предлагаемой повестки дня. Именно государства-участники будут определять будущие задачи и роль организации. Тем не менее стоит попытаться сформировать содержательную повестку дня, которая позволит сохранить политические перспективы для ОБСЕ на будущее.

Примечания

- 1 См.: Кемп У. В поисках нового: ОБСЕ нуждается в стратегии / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) // ОБСЕ Insights 2/2022 – Баден-Баден: Номос, 2023. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748936770-02>.
- 2 Tanner F. The OSCE and European Security: Towards a Point of No Return? // Envisioning Peace in a Time of War: The New School of Multilateralism / U. Werther-Pietsch (ed). – Vienna: Facultas, 2022. P. 60.
- 3 Председатель Объединенного комитета начальников штабов ВС США генерал Марк Милли 16 ноября 2022 г. заявил следующее: «Вероятность украинской военной победы, определяемой как изгнание русских со всей Украины, включая то, что они называют Крымом, — вероятность того, что это произойдет в ближайшее время, невелика с военной точки зрения». См.: US-General: Baldiger Sieg unwahrscheinlich // ZDF. 2022. 17 November. URL: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ukraine-russland-krieg-general-milley-usa-100.htm>. I. Заместитель министра обороны Украины генерал Владимир Гаврилов намного более оптимистично предположил, что война может быть закончена к концу весны 2023 г. Он не исключил продвижение украинских войск в Крым к концу 2022 г. См.: Ukrainischer General: Krieg zum Frühlingsende vorbei // NTV. 2022. 19 November. URL: <https://www.ntv.de/politik/Ukrainischer-General-Krieg-zum-Fruehlingsende-vorbei-article23729746.html>.
- 4 Tanner F. Op. cit. P. 60.
- 5 Второе совещание совета. Резюме выводов. Пражский документ о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ. Декларация Совета СБСЕ о нераспространении и торговле оружием. Prague: 1992. С. 11 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/40274.pdf>.
- 6 OSCE. Serbia and Montenegro Suspended as a Participating State. 8 July 1992 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/node/58332>. См. также: Решения Комитета старших должностных лиц // От Хельсинки до Будапешта: История СБСЕ/ОБСЕ в документах 1973–1994. Т. 3. – М.: Наука, 1997. С. 157.
- 7 Boonstra J. The OSCE: Back to Square One? // Russia's War against Ukraine: Implications for the Future of the OSCE. OSCE Network Perspectives. I/2022 / C. Friesendorf and S. Wolff (eds). – OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, June 2022. P. 16. URL: https://osce-network.net/fileadmin/user_upload/OSCE_Network_Perspectives_2022_20June_final.pdf.
- 8 Kelly I. Will the OSCE Devolve into the CSCE? // Russia's War against Ukraine. Op. cit. P. 49.
- 9 См.: OSCE Chairman-in-Office and Secretary General Announce OSCE Support Programme for Ukraine // Официальный сайт ОБСЕ. 3 августа 2022 г. URL: <https://www.osce.org/Chairmanship/523754>.
- 10 Kemp W. Op. cit. P. 7.
- 11 Human Dimension Conference Concludes in Warsaw // Официальный сайт ОБСЕ. 7 октября 2022 г. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/528399>.
- 12 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. С. 9. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748936770-01>.
- 13 Mattelaer A. Keeping the OSCE Alive. Egmont Policy Brief 287. – Brussels: Egmont Institute, 2022. P. 3. URL: https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/09/Alexander-Mattelaer_PolicyBrief287.pdf?type=pdf.

- 14 Фролов В. Суровикин, коридор и миротворцы. Как Россия изменила свои цели в отношении Украины // Carnegie Endowment for International Peace. 25 октября 2022 г. URL: <https://carnegieendowment.org/politika/88241>.