

Плюралистичный мир: перспектива для ОБСЕ?

*Матиас Дембински, Ханс-Йоахим Шпангер**

Аннотация

ОБСЕ находится в глубоком кризисе. Вместо того, чтобы выполнять свою основную задачу и способствовать приданию конфликту между Россией и Западом цивилизованной формы, конфликт разрушает организацию. Это отчасти связано с ее институциональным дизайном, который больше не соответствует структуре конфликта. Мы представим два варианта институциональной адаптации организации. Первый предполагал бы ограничение сферы деятельности ОБСЕ наиболее консенсусной областью предотвращения конфликтов и обеспечение ее дееспособности в этой области путем делегирования постоянным органам соответствующих полномочий. Во втором варианте во главу угла следовало бы поставить диалог и поиск консенсуса и в то же время – сократить оперативную деятельность ОБСЕ. В результате была бы ограничена ее дееспособность, но в то же время укрепилась бы легитимность организации.

Ключевые слова

Плюралистичный мир, институциональный дизайн, кризис ОБСЕ, конфликт между Россией и Западом

Для цитирования этой публикации: Дембински М., Шпангер Х.-Й. Плюралистичный мир: перспектива для ОБСЕ? // ОБСЕ Insights 9/2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748911463-09>

Введение¹

То, что раньше называлось отношениями «Восток–Запад», а по сути – отношения между Россией и западными странами, – в настоящее время находится в крайне плачевном состоянии. После аннексии Крыма и войны на востоке Украины военная напряженность достигла опасно высокого уровня. Мишлене определяется наихудшими из возможных сценариев и стереотипными подозрениями. В моду вошла гибридная война. В конце 2021 г. даже появились спекуляции о возможности широкомасштабного российского вторжения в Украину в начале 2022 г. Попытки

* Гессенский фонд исследований мира и конфликтов,
dembinski@hsfk.de

Гессенский фонд исследований мира и конфликтов,
spanger@hsfk.de

найти возможности для сотрудничества на основе общих интересов подвергаются шельмованию. Такое конфронтационное поведение следует собственной логике и в значительной степени уже не связано с содержательной стороной конфликта. Хотя обе стороны неоднократно выражали принципиальную готовность к (избирательному) сотрудничеству, поляризация нарастает. При этом постепенно стирается грань между областями политики, в которых стороны имеют общие интересы, и теми, в которых их интересы противоположны. Антагонистическое противостояние превалирует над общими интересами, возникает всеохватывающая логика конфронтации.

Конфликт затронул практически все форматы сотрудничества между Россией и Западом. Это относится как к Совету Россия–НАТО, так и к институционализированному сотрудничеству между Россией и ЕС. Единственным институтом с всеохватывающим составом участников остается Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в состав которой входят все европейские страны, а также государства Центральной Азии и Монголия. Она была создана *expressis verbis* для укрепления доверия. Благодаря своей истории и институциональным ресурсам ОБСЕ в принципе способна изолировать области конфликтных интересов и наладить сотрудничество в сферах общих интересов государств. Однако с 2014 г. ее также разъедает неконтролируемая динамика конфликта между Россией и Западом. Вместо того чтобы снизить напряженность, она сама стала ареной этого конфликта.

Современный институциональный кризис ОБСЕ представляет собой загадку. С одной стороны, предшественнику ОБСЕ, Совещанию по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) обычно приписывают заслугу в том, что в условиях антагонистического противостояния между Востоком и Западом в годы «холодной войны» оно способствовало сдерживанию конфликта и даже его трансформации. С другой стороны, консенсусные решения, такие как учреждение Специальной мониторинговой миссии в Украине, свидетельствуют о том, что государства—участники ОБСЕ все еще видят пользу в институциональных механизмах для сдерживания конфликтов. В этой связи возникает вопрос: в чем причины такого разрыва между потребностью и заинтересованностью в урегулировании конфликтов с помощью существующих институтов и нежеланием государств использовать созданную ими для этой цели организацию. В статье мы обсуждаем, можно ли устраниć этот разрыв путем реорганизации ОБСЕ, и как это сделать.

Рассмотрение данного вопроса мы начинаем с того, что на основе литературы о кризисах международных организаций показываем, почему и каким образом созданные государствами институты могут стать предметом споров и конфликтов между ними. Затем мы применяем вытекающие из литературы выводы к ОБСЕ и ее предшественнику – СБСЕ. Далее на основе проведенного анализа и исходя из нашей концепции «плуралистичного мира» мы ставим вопрос о том, что необходимо сделать и как можно реорганизовать ОБСЕ, чтобы она вновь могла способствовать конструктивному регулированию конфликтов. В этой связи мы предлагаем два возможных пути реформирования организации: институциональное углубление

ОБСЕ с одновременным ограничением круга ее задач или, в качестве альтернативы, возвращение к формату СБСЕ, ориентированному на достижение консенсуса.

1. О кризисе международных институтов

Долгое время исследователи рассматривали международные институты исключительно как инструменты, созданные государствами с целью стабилизации сотрудничества, снижения транзакционных издержек и, таким образом, повышения эффективности сотрудничества. Поскольку институты и их дизайн – состав участников, тематический охват, правила и нормы, а также органы и порядок принятия решений – определяются государствами-членами на основе консенсуса, институциональные кризисы и постановка под вопрос целесообразности созданных институтов считались маловероятными. Тот факт, что международные институты могут восприниматься их членами как чуждые, вызывать споры и даже усугублять напряженность, стало постепенно осознаваться только сейчас в условиях кризиса международного либерального порядка². Однако не нужно далеко ходить в поисках механизмов, объясняющих споры вокруг международных институтов.

Во-первых, при учреждении в их организационном дизайне воплощаются различные и зачастую противоречивые замыслы. На этом этапе еще невозможно оценить, как согласованные правила и процедуры будут работать на практике и перед лицом новых вызовов.

Во-вторых, институты и их дизайн могут претерпевать изменения, в том числе нежелательные для государств-членов и не планировавшиеся при их учреждении, будь то в результате изменения состава участников, влияния негосударственных акторов или постоянных органов организации. В литературе особое внимание уделяется органам международных организаций, таким как секретариаты, арбитражные суды или оперативные офисы. Предполагается, что государства делегируют полномочия таким органам и соглашаются на связанную с этим утрату контроля, поскольку рассчитывают на их большую эффективность. Однако органы международных организаций могут использовать свою свободу действий образом, идущим вразрез с интересами отдельных членов организации. Это может поставить под вопрос ее легитимность, которая опирается на согласие всех государств-членов³.

В-третьих, международным институтам не хватает гибкости. Изменение интересов одного или нескольких государств-участников не ведет автоматически к изменению правил и дизайна организации. Негибкость превращается в проблему особенно тогда, когда нормы и правила организации отражают порядок, к которому еще только нужно стремиться, то есть когда речь идет о социализации (новых) государств-участников и их приобщении к будущему порядку. Если трансформация не удается, возникает разрыв между институциональными нормами и реально суще-

ствующим порядком. Такой разрыв возник в последние годы в посткоммунистической Евразии⁴.

Государства-члены, начинающие воспринимать соответствующие институты как чуждые им, прибегают к различным стратегиям: либо выходят из организации и создают альтернативные ей структуры, либо оказывают сопротивление изнутри, сокращают предоставляемые в распоряжение организации ресурсы (например, членские взносы), либо добиваются ее реформирования⁵.

В том случае, когда государства остаются в организации несмотря на растущую неоднородность ее состава, они оказываются перед фундаментальным выбором между дееспособностью и легитимностью организации. В этом случае есть два варианта реформ:

- Если государства ограничат круг задач организации теми областями, в которых у них есть общие интересы, они могут повысить ее дееспособность, делегируя соответствующим органам дополнительные полномочия в согласованных областях. При этом пострадает легитимность организации, но ограничение ее задач сферами общих интересов сделает этот ущерб незначительным.
- Если государства сохранят широкий круг задач организации, они могут разрешить противоречие между легитимностью и эффективностью за счет снижения ее дееспособности.

Почему работало СБСЕ?

СБСЕ в основном соответствовало второму варианту. Его целью была кодификация правил мирного сосуществования между двумя блоками, существовавшими на Востоке и Западе, исходившая из постепенно сформировавшегося понимания того, что в обозримом будущем не следует ожидать смены режимов ни на Востоке, ни на Западе. Для Советского Союза и Варшавского договора, и особенно для Польши и ГДР это был вопрос признания Западом территориального статус-кво в границах, установленных коммунистическими режимами. Цель НАТО и особенно Федеративной Республики Германия заключалась в том, чтобы сделать эти границы более проницаемыми (и не исключать раз и навсегда возможность объединения Германии, несмотря на признание территориального статус-кво). Таким образом, СБСЕ было основано на компромиссе, который в условиях антагонистического сотрудничества предполагал скучные уступки с обеих сторон и зафиксировал модус вивенди. По этой причине данный компромисс был в принципе отвергнут консерваторами как на Востоке, так и на Западе.

Однако различия в интересах и представлениях о политическом устройстве никак не исчезли. Поэтому ничего большего, чем хельсинкский Заключительный акт 1975 г., подписание которого в определенном смысле стало кульминацией и

завершением периода разрядки в отношениях между Востоком и Западом, достичь не удалось. Преодолеть сохранившиеся противоречия было невозможно, и поэтому в хельсинском декалоге принципов рядом с «невмешательством во внутренние дела», на котором настаивал Восток, стоит «уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений», на котором настаивал Запад⁶. Сегодня это противоречие сохраняется практически в неизменном виде. Поэтому неудивительно, что начавшиеся в 1973 г. параллельно с СБСЕ переговоры о взаимном и сбалансированном сокращении вооруженных сил увязли в бесконечных спорах. О создании организации, объединяющей обе стороны, не могло быть и речи. До 1989 г. все ограничилось проведением в рамках положений о дальнейших шагах после совещания трех продолжавшихся по нескольку лет встреч государств—участников СБСЕ – в Белграде (1977-1978), Мадриде (1980-1983) и Вене (1986-1989). Первые две из этих встреч прошли в целом безрезультатно. Учитывая ухудшение отношений между Востоком и Западом в начале 1980-х гг. после советского вторжения в Афганистан и принятия «двойного решения» НАТО, это было неудивительно.

Возможности и границы возможного в рамках ОБСЕ

Тот факт, что 1 января 1995 г. «совещание» по безопасности и сотрудничеству в Европе превратилась в «организацию», объясняется исключительно распадом Восточного блока. Бывшие члены Варшавского договора хотели «вернуться в Европу», Россия стремилась стать частью «цивилизованного мира», в то время как ориентация других государств—преемников СССР оставалась неопределенной. Запад же на тот момент остался прежним. Это имело последствия для ОБСЕ, поскольку главное, что у нее было общего с организацией – прежде всего ее название. Ее правовой статус оставался таким же неопределенным, как и ее компетенции, несмотря на создание постоянных органов и сравнительно хорошее кадровое и материальное обеспечение. В решении своей задачи по организации безопасности в Европе ОБСЕ опиралась на достижения прошлого: Договор об обычных вооруженных силах в Европе и согласованные в рамках СБСЕ меры по укреплению доверия и безопасности. Таким образом, ОБСЕ воплощала некий образ будущего: расставание с «наследием прошлого» и начало «новой эпохи демократии, мира и единства» – так этот образ был сформулирован в самом начале парижской Хартии для новой Европы⁷. Парижская Хартия была принята в 1990 г. на первом саммите СБСЕ, состоявшемся после встречи в верхах в Хельсинки в 1975 г. От сформулированного тогда образа будущего мало что осталось. Со временем ОБСЕ продемонстрировала практически все описанные выше границы возможного в рамках международных организаций.

Для Запада образ будущего сводился прежде всего к общей приверженности демократии и рыночной экономике. На практике это означало, что некогда реально

существовавший социализм должен был трансформироваться по западным лекалам и при активном содействии Запада. Но по мере того как потрясения системного кризиса оставались в прошлом, в России пробуждались призраки догоняющего развития, знакомые с XIX в. Для России, в отличие от Запада, будущее ОБСЕ ассоциировалось прежде всего с формированием общеевропейской системы безопасности. Первоначально предполагалось, что в процессе объединения Германии общеевропейская система безопасности сменит военные блоки. Но ситуация развивалась иначе главным образом из-за желания американцев не только прочно закрепить объединенную Германию в НАТО, но и использовать альянс для сохранения своего присутствия в Европе⁸. В результате Россия изменила свои предпочтения. В 1990-е гг. она настаивала на том, чтобы ОБСЕ была отведена центральная роль в европейской системе безопасности. К концу 1990-х гг. от этого требования осталось лишь положение о том, что ОБСЕ должна дополнять существующие европейские организации, но при этом обладать определенными координирующими функциями. Из данной позиции исходило российское предложение по тексту Хартии европейской безопасности⁹. Но это никак не повлияло на НАТО-центризм западной политики и, соответственно, на роль аутсайдера, которая в этом европейском порядке отводилась России.

Изначально, следовательно, именно Запад с его настойчивостью в отношении НАТО препятствовал формированию единой системы безопасности на континенте. Но по мере отката России к авторитарии противоречие между общеевропейской риторикой и реаль политик, предполагавшей консолидацию части Европы, утратило свою актуальность. С Россией, которая сейчас позиционирует себя исходя из принципиального размежевания с Западом, в лучшем случае еще возможны соглашения о сотрудничестве в сфере безопасности. С точки зрения Запада, ОБСЕ является подходящей площадкой для таких договоренностей, к примеру, в рамках Форума по сотрудничеству в области безопасности, Венского документа о мерах по укреплению доверия и безопасности или в том, что касается Центра по предотвращению конфликтов. Отношение же России к ОБСЕ более противоречиво. С одной стороны, организация олицетворяет маргинализацию страны на европейском континенте с точки зрения политики безопасности, а с другой – остается единственной институциональной площадкой, на которой Москва имеет голос и вес. Эта двойственность находит отражение в уникальном сочетании активного участия России в работе органов ОБСЕ и фундаментальной критики – вплоть до требований покинуть организацию. Такие требования весьма популярны в московском экспертном сообществе, которое черпает оптимизм в ожидании того, что в после ухода России ОБСЕ просто развалится.

Российская критика звучит с нарастающей интенсивностью с 2004 г. и почти классическим образом демонстрирует пропасть, образовавшуюся между пониманием интересов страны и согласованными в свое время на основе консенсуса правилами и процедурами ОБСЕ. Критике подвергаются прежде всего географическая

направленность деятельности организации, осуществляющей преимущественно «к востоку от Вены», сосредоточенность этой деятельности на «человеческом измерении», проявляющаяся, в частности, в намного более широком и критическом наблюдении за выборами на Востоке, а также уделение недостаточного внимания диалогу по вопросам безопасности¹⁰. Москва предлагает договориться о мерах, которые ограничили бы деятельность, в частности, варшавского Бюро по демократическим институтам и правам человека, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Предлагается интегрировать эти институты в секретариат ОБСЕ, детально регламентировать их деятельность и подчинить ее принципу консенсуса. В целом Москва настаивает на том, что «ОБСЕ должна реагировать на запросы принимающих правительств, а не продвигать свою собственную повестку дня, которую Россия воспринимает как западную»¹¹.

Принятие российских предложений привело бы к фундаментальной реорганизации деятельности ОБСЕ и отходу от ее нормативной основы. Вряд ли этого можно достичь в существующем формате организации. В отличие от СБСЕ, в рамках которого переговоры вели два блока, а 13 нейтральных государств выступали в качестве посредников, ситуация в ОБСЕ намного сложнее. Ее участниками являются 57 государств, большинство из которых составляют страны Запада (29 членов НАТО плюс еще шесть стран—членов ЕС), но все они имеют свои собственные интересы и предпочтения. Достижение консенсуса в этой ситуации даже по таким элементарным вопросам, как назначение на немногочисленные должности и принятие бюджета, занимает немало времени и стало геркулесовой задачей¹².

Ответ плюралистичного мира

Надежды на рождение «либерального мира», исходившие из перспективы трансформации и интеграции стран Востока, не сбылись. Именно они лежали в основе парижской Хартии 1990 г. Россия все больше сопротивляется включению в либеральный политический порядок, в котором она занимала бы подчиненное положение, и маргинализации в системе безопасности, в которой доминирует Запад. Она настаивает на сотрудничестве на равных и признании нормативных различий. Другие евразийские автократии вслед за Россией высказываются в ОБСЕ в том же духе, хотя и не так определенно, и преследуют ту же цель. Вместо того, чтобы служить провозглашенной цели — строительству «составляющей единое целое и свободной Европы», — стратегия, в основу которой были положены ценности, в итоге привела к появлению новых разделительных линий. Эта стратегия вылилась в проведение политики сфер влияния с все большим идеологическим подтекстом и привела к росту издержек для всех сторон.

Либеральный мир запутался в нарастающих противоречиях, и его шансы на успех – под большим вопросом. В рамках концепции «плюралистичного мира» мы предлагаем альтернативную модель организации отношений между Россией и Западом¹³. Она основывается на достижении мира через разделение (диссоциацию)¹⁴. Диссоциация не означает возведение новых стен. Скорее, речь идет о четком разграничении прав и обязанностей. Основная идея проста. Поскольку претензия на достижение мира через объединение различных государств на основе общих ценностей привела к растущим трениям, мы предлагаем обеспечить мир путем признания различий в ценностях и создания таким образом иной и более стабильной основы для сотрудничества.

Модель плюралистичного мира опирается на опыт СБСЕ и разрядки напряженности в отношениях между Востоком и Западом. Логика этого опыта заключалась в отказе от попыток преодолеть фундаментальные различия между блоками путем конфронтации. Отрицание права оппонента на существование десятилетиями cementировало конфронтацию. Необходимо было признать различия, чтобы постепенно их преодолевать. В концепции плюралистичного мира этот опыт адаптируется к современным условиям, которые характеризуются гораздо более сложной структурой размежевания и взаимозависимости. Предлагается провести размежевание не по географическому, а по функциональному признаку. Это предполагало бы предоставление России права голоса при решении вопросов безопасности, но не в отношении экономического и политического устройства соседних государств. Концепция плюралистичного мира основана на стратегии размежевания в тех сферах, в которых чаще всего возникают конфликты. При этом имеется в виду не устраниć взаимозависимость, а подчинить ее общим правилам.

Плюралистичный мир ни в коем случае не предполагает ценностный релятивизм, присущий подходам, подчиняющим универсальные ценности национальным интересам. Под вопрос ставятся не сами ценности, а их использование в качестве цели и средства международной политики. Это позволяет сформулировать две различные стратегии возможной реструктуризации ОБСЕ, предлагающие либо повышение, либо понижение уровня ее институционализации.

Два пути трансформации ОБСЕ

В своем нынешнем виде ОБСЕ вряд ли способствует снижению напряженности в отношениях между Россией и Западом. Скорее, она сама стала ареной этого противостояния. Запад, руководствуясь логикой либерального мира, настаивает на сохранении институционального статус-кво. Он утверждает, что нормы, закрепленные в парижской Хартии, и дальше должны рассматриваться в качестве центральных принципов, которым должны следовать государства. Россия же настаивает на том, что этот статус-кво уже не отражает ни современное понимание международной

обстановки, ни соотношение сил. Она хочет подчинить деятельность ОБСЕ своему контролю, придать больший вес своим нормативным предпочтениям или, по крайней мере, не допустить того, чтобы они подвергались сомнению. Результат – взаимное блокирование и изнурительная работа вхолостую¹⁵, что не позволяет эффективно управлять конфликтами, не говоря уже о том, чтобы их трансформировать.

Специалисты, профессионально занимающиеся ОБСЕ, безусловно, согласны с таким диагнозом, но выводы, которые они делают в духе логики «работы вхолостую», как правило, не идут дальше предложений отвести ОБСЕ более весомое место в политической повестке дня ее участников¹⁶, уделять ей «значительно больше политического внимания и ресурсов»¹⁷ или «вернуться к дипломатии»¹⁸. Однако это только призывы. В их основе лежит пессимистический вывод о том, что в нынешних условиях в лучшем случае возможны лишь небольшие шаги с целью налаживания «прагматичного сотрудничества» или согласования «модус вивенди», поскольку условия для договоренности о фиксации нового статус-кво еще не созрели¹⁹.

Возможно, все это верно. Однако это не освобождает нас от необходимости критической переоценки концептуальных основ ОБСЕ. Ибо условия для ее деятельности изменились. Очевидны нормативные разногласия и все больше обостряющееся противостояние. В отличие от классического конфликта между Востоком и Западом, в условиях которого существовало полное размежевание между ними, сегодня имеет место не только военно-политическая конфронтация, но и сотрудничество во многих областях. Это относится не только к общим экономическим интересам, но и к «человеческому измерению». Но сотрудничество все больше страдает от «секьюритизации» ситуации обеими сторонами и, следовательно, от его (сотрудничества) восприятия через призму вызовов для собственной безопасности. Санкции и контрсанкции уже привели к значительному размежеванию, цель которого – сократить мнимую или реальную уязвимость. В результате взаимозависимость все больше воспринимается как риск. Следовательно, минимальный возможный консенсус может состоять в том, чтобы стабилизировать сотрудничество в этих областях, оградить их от конфронтации и не использовать в качестве инструмента для укрепления собственных политических позиций.

Для этого мало настаивать на незыблемости нормативной основы ОБСЕ. Хотя все государства заявляют о приверженности как хельсинкским принципам, так и парижской Хартии, проблема состоит в практическом выполнении их положений. Споры по этому поводу парализуют ОБСЕ в ее нынешнем виде, поскольку Россия все энергичнее противопоставляет собственные идеологические постулаты утверждениям Запада об универсальности либеральных ценностей, составляющей суть ОБСЕ и всеобъемлющего характера безопасности²⁰.

Таким образом, если сохранить всеохватывающий состав участников организации – а это необходимо в интересах европейской безопасности, – несмотря на

различия в их отношении к ее нормативным основам, возможны только два упомянутых выше пути реформирования ОБСЕ: либо повышение, либо понижение уровня ее институционализации.

Превращение ОБСЕ в эффективный инструмент обеспечения мира и урегулирования конфликтов

Первый путь реформирования предполагал бы ограничение сферы деятельности ОБСЕ вопросами военно-политического измерения безопасности и углубление ее институционализации. Это позволило бы выделить область параллельных интересов государств-участников, в которой они видят сравнительные преимущества ОБСЕ, а также необходимость в сдерживании (растущего) конфликтного потенциала. Центральные вопросы повестки дня в сфере политики безопасности уже обозначены:

- С 1990-х гг. к ним относится необходимо найти баланс между принципами суверенного равенства и свободы выбора союзов, с одной стороны, и неделимости безопасности – с другой, а также определить механизмы обеспечения безопасности для тех государств, военно-политический статус которых является предметом споров²¹. В рамках концепции плуралистичного мира это может быть сделано на основе функциональных критериев, которые учитывали бы содержание конфликта и возможности для сотрудничества в таких областях, как безопасность, экономика и политическое влияние²².
- В последнее время в повестку дня встал вопрос о разработке правил поведения в «серой зоне» трансграничной информационной деятельности.
- Наконец, речь идет о широком круге вопросов контроля над обычными вооружениями, укрепления доверия в военной области и предотвращения или регулирования конфликтов в Европе – особенно в тех регионах, которые остаются в стороне от участия в военно-политических интеграционных проектах.

Во всех, и особенно в третьей области задач политики безопасности ОБСЕ востребована и в оперативном плане. Для обеспечения дееспособности организации в этих сферах с учетом многочисленных конфликтов в отношениях между 57 государствами-участниками и упомянутого выше взаимного блокирования предлагаемых решений необходимо ее институциональное укрепление. Это потребует, в частности, дальнейшего развития органов организации, чтобы ОБСЕ могла эффективно осуществлять деятельность по раннему предупреждению, посредничеству и поддержанию мира. Для эффективного руководства данными структурами необходим сильный Генеральный секретарь, опирающийся на разветвленные организационные структуры. Примером здесь может служить деятельность Организации Объединенных Наций (ООН) по поддержанию мира. Для эффективного выполнения ОБСЕ

функций регионального соглашения по безопасности по смыслу Главы VIII Устава ООН²³ ей необходимы процедуры принятия решений, которые обеспечили бы баланс между легитимностью и эффективностью. Отправной точкой при обсуждении данного вопроса могли бы стать вносившиеся в 1990-е гг. предложения об учреждении европейского «Исполнительного совета», подобного Совету Безопасности ООН.

Разумеется, для достижения согласия о реформировании ОБСЕ описанным выше образом в соответствии с концепцией плюралистичного мира необходимо будет согласовать принципы сосуществования, которые имели бы силу международно-правовых обязательств, и договориться об ограничении круга задач организации в интересах повышения ее дееспособности.

Возвращение ОБСЕ к формату совещания и формированию консенсуса

Второй путь реформирования предполагал бы преобразование ОБСЕ в площадку для диалога. Организация сохранила бы свой широкий тематический охват в рамках трех своих «измерений». Однако вместо того, чтобы в центр внимания ставить соблюдение либеральных норм парижской Хартии и ориентировать соответствующие институты на контроль за их выполнением, ОБСЕ функционировала бы как постоянно действующее совещание. Преимуществом такого решения были бы политическая инклузивность и неформальность процедур. Отказ от процедур принятия обязывающих решений позволил бы, несмотря на расхождения по нормативным вопросам, создать пространство для дискуссий и поиска точек соприкосновения. Для обеспечения неформального характера обсуждений следовало бы отказаться от механизмов косвенного принуждения к выполнению принятых обязательств, таких как конкретное указание на нарушителей. Деятельность полуавтономных институтов ОБСЕ, таких как Бюро по демократическим институтам и правам человека, с этой точки зрения была бы проблемной, поскольку она воспринимается некоторыми государствами-участниками как вызов и снижает их готовность к диалогу. В критически важной области «человеческого измерения» ОБСЕ придерживалась бы своих норм, но в то же время действовала бы политически гибко. Диалог и тихая дипломатия зачастую позволяют не только эффективнее находить решения сложных конкретных вопросов, но и согласовывать правила взаимного обмена.

Преобразование в постоянно действующее совещание, конечно, сократит оперативные возможности ОБСЕ, поскольку в этих неформальных рамках государства-участники сохранят только возможность принятия решений по конкретным ситуациям, таких как решение об учреждении Специальной мониторинговой миссии в Украине. Однако готовность к принятию таких решений может даже возрасти, поскольку государствам-участникам больше не нужно будет опасаться того, что

постоянная оперативная деятельность организации может привести к потере ими контроля над этой деятельностью.

Разворот тренда с ОБСЕ и через ОБСЕ?

Выше мы обозначили возможные варианты реформирования ОБСЕ, однако должны предостеречь от оптимизма. Кризис организации отражает состояние отношений между Россией и Западом. Соответственно, шансы на то, чтобы поменять причины и следствия местами и добиться разрядки в этих отношениях, имеющих центральное значение для безопасности в Европе, путем реформирования и активизации деятельности ОБСЕ невелики. В ОБСЕ собраны государства с существенно расходящимися интересами, представлениями о политическом устройстве и ожиданиями, которые трудно привести к общему знаменателю на одной площадке. Более того, ОБСЕ придется доказывать свои сравнительные преимущества в конкуренции с другими европейскими организациями, занимающимися вопросами безопасности. Она отчастиправлялась с данной задачей после 1990 г., но с начала 2000-х гг. это становится все сложнее.

Тем не менее ОБСЕ может предоставить возможности для решения главной современной проблемы и обращения вспять типичных «шагов к войне». Данная теория о начале войн, восходящая к работе Пола Сенезе и Джона Васкеса, исходит из того, что территориальные конфликты особенно опасны – опаснее конфликтов, порождаемых различиями в политических режимах. Они могут привести к войне, если акторы придерживаются силовой стратегии, предполагающей, в частности, демонстрацию силы, формирование альянсов и наращивание вооружений и ведущей к сужению пространства для политических решений²⁴. Чтобы обратить эту тенденцию вспять, необходимо стабилизировать сотрудничество в сферах общих интересов, укрепить доверие в военной области и хотя бы заморозить территориальные конфликты. В Европе это особенно актуально для восточной Украины.

ОБСЕ не сможет сама обратить опасные тенденции вспять. Главной предпосылкой для этого было бы осознание того, что давление и угрозы извне не изменят другую сторону и не заставят ее уступить. Хотя у этого вывода еще мало сторонников как в Москве, так и в западных столицах, он становится все более очевидным ввиду отсутствия разумных альтернатив²⁵. Будучи форумом по укреплению доверия в военной области и благодаря своему участию в поисках урегулирования в Донбассе в Украине, ОБСЕ является подходящей площадкой для достижения договоренности о том, как остановить дальнейшую эскалацию конфронтации. Однако реформирование ее институтов, учитывающее нормативные разногласия государств-участников, является необходимым условием для того, чтобы она снова могла играть конструктивную роль. Представленные нами варианты реформирования организации представляют собой аналитически выделенные «идеальные типы». Возможна их опреде-

ленная комбинация. Тем не менее они представляются наиболее реальными путями выхода из кризиса как ОБСЕ, так и отношений между Востоком и Западом в целом.

Примечания

- 1 Мы хотели бы поблагодарить четырех анонимных рецензентов за ценные замечания и предложения, которые мы с удовольствием постарались учесть.
- 2 См.: Lake D. L., Martin L.L., Risse T. Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization // International Organization. Vol. 75 (2021). Special Issue 2. P. 225-257.
- 3 См.: Zürn M. Contested Global Governance // Global Policy. Vol. 9 (2018). Issue 1. P. 138-145.
- 4 См.: Cooley A. Ordering Eurasia: The Rise and Decline of Liberal Internationalism in the Post-Communist Space // Security Studies. Vol. 28 (2019). Issue 3. P. 588-613.
- 5 См.: Morse J. C., Keohane R. Contested Multilateralism // Review of International Organizations. Vol 9 (2014). No 1. P. 385-412.
- 6 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки, 1975. С. 6-7 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf.
- 7 СБСЕ. Парижская хартия для новой Европы. Париж, 1990. С. 1 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/39520.pdf>.
- 8 См.: Нюонлист К., Аунеслуома Ю., Цогг Б. Дорога к Парижской Хартии: исторические нарративы и уроки для ОБСЕ сегодня. Доклад Сети аналитических центров и академических институтов ОБСЕ. – Вена, 2017. URL: https://osce-network.net/fileadmin/user_upload/publications/RoadtoParisCharter_2018_RU_web.pdf.
- 9 См.: Zellner W. Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment // Cambridge Review of International Affairs. Vol. 18 (2005). Issue 3. P. 389-402.
- 10 См.: Кортунов А. Уйти или остаться? Семь российских претензий к ОБСЕ // Российский совет по международным делам. 2021. 19 мая. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/uyti-ili-ostatsya-sem-rossiyskikh-pretenziy-k-obse/>; Загорский А. ОБСЕ в современной Европе // Российский совет по международным делам. 2015. 17 ноября. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/obse-v-sovremennoy-evrope/>; Zellner W. Russia and the OSCE.
- 11 Загорский А. Россия и ОБСЕ // Будущее ОБСЕ: подходы правительства. ОБСЕ Insights 5/2021. Специальный выпуск / Ф. Эверс, А. Картсонаки (отв. ред.). – Баден-Баден: Номос, 2022. С. 27.
- 12 См.: Гремингер Т. Повышение эффективности ОБСЕ: практические рекомендации бывшего Генерального секретаря // ОБСЕ Insights 1/2021 – Баден-Баден: Номос, 2021. URL: <https://www.nomos-eibrary.de/10.5771/9783748911463-01/povyshenie-effektivnosti-obse-prakticheskie-rekomendacii-byvshego-generalnogo-sekretarya?page=1>.
- 13 См.: Dembinski M., Spanger H.-J. «Pluraler Frieden» – Leitgedanken zu einer neuen Russlandpolitik. HSKF-Report. 2017. Nr. 2. URL: https://www.hskf.de/fileadmin/HSKF/hskf_publikationen/report0217.pdf.
- 14 О диссоциации как стратегии мира см.: Link W. Überlegungen zu einer strukturellen Konflikttheorie // Frieden und Konflikt in den Internationalen Beziehungen / G. Krell, H. Müller (Hrsg.). – Frankfurt: Campus, 1994. S. 99-115.
- 15 См.: Zellner W. Using the OSCE more effectively – ideas and recommendations. CORE/IFSH. Paper for the Federal Foreign Office. 2020. URL: https://ifsh.de/file/publication/2021_OSZE-Studie/20210301_USING_THE_OSCE_MORE_EFFECTIVELY.pdf.

- 16 См.: T. Tuilikainen (ed.). Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE. Contribution of the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions to the Panel of Eminent Persons. 2015. URL: https://osce-network.net/fileadmin/user_upload/publications/Reviving_Co-operative_Security_in_Europe_through_the_OSCE_web.pdf.
- 17 Zellner W. Using the OSCE more effectively.
- 18 Возвращение к дипломатии. Окончательный доклад и рекомендации Группы видных деятелей по европейской безопасности как общему проекту. Ноябрь 2015 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/9/229661.pdf>.
- 19 См.: Загорский А. Россия и ОБСЕ. С. 31.
- 20 Как и в годы «холодной войны», это проявляется в противопоставлении либеральных гражданских и политических прав социально-экономическим, отрицании универсальности либеральных ценностей и идеологическом контрнаступлении, в основе которого лежит тезис о кризисе западных ценностей. В действующей Стратегии национальной безопасности России, утвержденной в 2021 г., впервые содержится развернутая критика «вестернизации» как угрозы для безопасности и подчеркивается необходимость защиты «традиционных российских духовно-нравственных ценностей». См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. С. 34-38 // Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. URL: <http://scrf.gov.ru/media/files/file/l4wGRPqJvETSkUTYmhepzRochb1j1jqh.pdf>.
- 21 См.: Загорский А. Россия и ОБСЕ. С. 28; ОБСЕ. Возвращение к дипломатии. С. 14.
- 22 См.: Dembinski M., Spanger H.-J. Op. cit. S. 29.
- 23 См.: Zellner W. Russia and the OSCE. P. 392.
- 24 См.: Levy J. S. The ‘paths-to-war’ concept // What do we know about war? 2nd ed. / J. A. Vasquez (Eds.). – Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2012. P. 281-290.
- 25 См.: Restoring European Security: From Managing Relations to Principled Cooperation / W. Kemp, R. Krumm (eds.). – Vienna: Friedrich-Ebert-Stiftung Regional Office for Cooperation and Peace in Europe, 2021. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/wien/17733.pdf>.