

С.В. Растольцев, студент 1 курса магистратуры факультета мировой экономики и мировой политики Национального Исследовательского Университета – Высшая Школа Экономики. Эл. почта: sergej-ras@yandex.ru Тел.: 8-926-283-97-03

Rastoltcev Sergey; 1-year master student of the World Economy and World Policy department of the National Research University – Higher School of Economics.

Роль и место Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в постбиполярной системе международных отношений (1990-е – 2000-е гг.)

Аннотация

В статье рассматривается процесс реформирования Совещания (Организации) по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ/ОБСЕ) в 1990-е – 2000-е гг. в контексте общих изменений в системе европейской безопасности в период после окончания холодной войны. Как отмечает автор, ОБСЕ, наряду с другими институтами безопасности в Европе, прежде всего, ЕС и НАТО, в новой ситуации распада биполярной организации международных отношений были вынуждены фактически заново искать для себя новое положение в сфере европейской безопасности. По мнению автора, незавершенная процедура институционализации ОБСЕ и усиление роли НАТО и ЕС в решении проблем безопасности континента наряду с общим широкомасштабным расширением данных западноевропейских интеграционных структур на рубеже XX-XXI вв. привела к кризису ОБСЕ и последующей маргинализации ее роли в системе европейской безопасности.

Abstracts

Role and Place of the Organization for Security and Cooperation in Europe in the Postbipolar International Relations System (1990's – 2000's)
The article discusses the process of reforming the Conference (Organization) for Security and Cooperation in Europe (CSCE / OSCE) in the 1990's – 2000's in the context of overall changes in the system of European security since the end of the Cold War. As the author notes, the OSCE, together with other institutions of security in Europe, primarily the EU and NATO, in the new situation of the collapse of the bipolar organization of international relations had to actually re-search for a new position in the field of European security. In the author's opinion, incomplete procedure of institutionalization of the OSCE and the

strengthening of role of the NATO and the EU in solving the problems of security of the continent, at the same time with the general large-scale expansion of these Western European integration structures at the turn of XX-XXI centuries led to a crisis of the OSCE and follow marginalization of its role in European security system.

Ключевые слова

ОБСЕ, Хельсинский акт, европейская безопасность, мультилатерализм.

Key words

OSCE, Helsinki Final Act, European security, multilateralism.

Уже более 35 лет система европейской безопасности функционирует согласно ключевым принципам Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в Хельсинки, во многом благодаря которым, по мнению ряда исследователей, европейским государствам удалось достаточно мирно преодолеть холодную войну [См., напр.: Новик, 1995. С. 335]. Хотя биполярное противостояние разделяло Европу на два непримиримых лагеря, оно в то же время определяло четкие правила взаимодействия государств и институтов межгосударственного сотрудничества. Широкомасштабные геополитические перемены, произошедшие в архитектуре европейской безопасности на рубеже 1980-х – 90-х гг., привели к необходимости кардинальной перестройки всей системы международных отношений, поскольку прежние схемы и модели стремительно утратили свое значение.

Показательно, что за последние 20 лет понадобилось далеко не единожды подтверждать основные принципы Хельсинского акта, что отчасти может свидетельствовать о серьезных проблемах, связанных с их воплощением в жизнь в постбиполярную эру. В современной критике, посвященной роли и месту ОБСЕ в системе европейской безопасности сложилось общепринятое утверждение, что Организация сыграла определенную положительную роль в преодолении холодной войны и в установлении стабильности в начальный период после ее окончания. В свою очередь, новая среда безопасности XXI века стала предъявлять к ОБСЕ такие требования, к которым она не смогла должным образом адаптироваться, что и привело Организацию к глубокому и длительному кризису, сделав ее попросту «лишней» [См., напр., Адамишин, 2005].

Вместе с тем, как полагает автор данной статьи, к выводам о принципиальной нежизнеспособности ОБСЕ можно прийти в том случае, если рассматривать процесс трансформации Организации за последние 20 лет вне контекста развития всей сферы безопасности в целом. Между тем, многие кризисные явления последнего десятилетия могут стать более понятными, если рассматривать развитие СБСЕ/ОБСЕ наряду с эволюцией других ведущих организаций, т.е. систему европейской безопасности в целом как комплекс институтов, действующих в сфере европейской безопасности и направленных на поддержание мира и решение проблем в этой области. В этой связи, наиболее продуктивным, по всей видимости, будет параллельный анализ трансформации СБСЕ/ОБСЕ в постбиполярную эпоху в сравнении с ходом реформирования двух других крупнейших структур безопасности в Европе – НАТО и ЕС.

Феномен взаимодействия нескольких организаций в одной и той же области, имеющих схожее устройство, цели и задачи, получивший в современной науке термин мультилатерализма, несет в себе как положительные, так и отрицательные стороны. Дублирование одинаковых функций, в случае, если совместным решением организаций не устанавливается грамотное и четкое «разделение труда», неизбежно приводит к соперничеству между институтами. Это утверждение вполне продуктивно можно применить и к анализу развития взаимодействия институтов в системе европейской безопасности после окончания холодной войны, когда одни организации заявили претензию на то, чтобы играть определяющее положение в области безопасности, что одновременно привело к маргинализации положения других институтов.

В настоящей работе предполагается затронуть несколько важных аспектов трансформации СБСЕ/ОБСЕ в постбиполярную эпоху. Во-первых, рассмотреть те организационных, правовых и политических оснований, с которыми СБСЕ и другие институты европейской безопасности вступили в постбиполярную эпоху. Во-вторых, провести анализ процесса их приспособления к новым реалиям, сложившимся после окончания холодной войны. Наконец, в-третьих, сделать попытку выделения характерных черт новой системы европейской безопасности, сложившейся в начале XXI века., где ОБСЕ, по единодушному признанию, утратила свое прежнее влияние и значение.

Трансформация после холодной войны: старые принципы в меняющемся мире

Одной из ключевых проблем для трансформации СБСЕ в системе европейской безопасности в 1990-х гг. оказалась необходимость адаптации основополагающих принципов СБСЕ к новым условиям. В условиях кардинальных сдвигов в архитектуре безопасности европейского континента и резкой смене политического курса значительного числа государств на рубеже 1980-х – 90-х гг., разная трактовка некоторых принципов Хельсинкского заключительного акта привела к серьезным межгосударственным и внутригосударственным конфликтам на обширной территории зоны ответственности СБСЕ. Прежде всего, вступили в конфликт принцип государственного суверенитета и уважения суверенных прав (наряду с принципами нерушимости границ и территориальной целостности государств) и принцип права народов на самоопределение. В результате стремительной деформации противоречивой, но весьма устойчивой и сбалансированной системы биполярного противостояния проявилась острая потребность в поиске новых механизмов регулирования ситуации в области безопасности.

Следует признать, что целью Заключительного акта изначально являлось снижение напряженности и недопущение конфликта в Европе между двумя противоборствующими военно-политическими блоками. Однако, хотя преодоление биполярного противостояния возможно и выявило его морально устаревший характер, центральная мысль Хельсинкского акта – принцип универсальности, оказалась в новых условиях едва ли не более важной и актуальной, чем в предшествующий период до начала последнего десятилетия XX в. Наиболее серьезной угрозой для безопасности Европы в 1990-е гг. стала опасность бесконтрольного и кровопролитного распада государств, и в этой связи, универсальный характер СБСЕ как всеобъемлющего форума европейских государств, выступал в качестве наиболее подходящей площадки для решения проблем общеевропейской безопасности.

Кроме того, нужно отметить еще один важный отличительный параметр, ход реализации которого имеет непосредственное отношение к развитию институционального измерения сферы европейской безопасности в целом, а именно – принцип «неделимости безопасности», отмеченный в Заключительном акте и закрепленный в документах всех саммитов СБСЕ/ОБСЕ 1990-х гг. Положение о новой Европе без разделительных линий формировалось как раз в ходе преодоления блокового противостояния и выступило в качестве одной из фундаментальных основ выстраивания новой архитектуры европейской безопасности на основе ведущей роли СБСЕ в этом процессе.

Вместе с тем, пользуясь теорией концепции кооперативной безопасности, можно выделить, как минимум две модели, весьма сильно отличающихся друг от друга и используемых в современных подходах к определению роли международных организаций в этой сфере [Цыганков, 2003. С. 128-139]. Первая из них, «гроцианская» или («рационалистская»), апеллирующая к международным институтам и правовым нормам, соотносится с СБСЕ и системой ООН в целом. В то же время для другой концепции – «кантианской» (революционаристской), которая настаивает на универсальности моральных норм и соблюдения прав личности как основном критерии безопасности, наиболее подходящим инструментом достижения безопасности рассматривается НАТО. Можно заключить, что успех объявленного под эгидой ОБСЕ стремления к неделимому пространству безопасности в Европе, отмеченный в эпохальной Парижской хартии СБСЕ для новой Европы, стал напрямую зависеть от желания европейских государств идти по определенному вектору развития. Общеευропейскому, который мог быть реализован только в рамках ОБСЕ, либо западноцентричному – под руководством ЕС и/или НАТО. Получается, что уже в начале 1990-х гг. в силу принципиального различия моделей безопасности, между разными институтами закладывались серьезные противоречия, делавшие такую систему довольно противоречивой и хрупкой. Вместо казавшегося, на первый взгляд, в изменившихся условиях столь простым свободным и мирным диалогом, отношения в рамках постбиполярного мироустройства вскрыли целый ряд новых острых линий конфронтации.

Новые вызовы безопасности – новые шаги по реформе

В общем плане, ОБСЕ, как и другим институтам европейской безопасности, предстояло столкнуться в 1990-х – начале 2000-х гг. с двумя основными проблемами: многоплановым расширением природы конфликтов и понятия безопасности в целом и изменением характера протекания конфликтов. В то же время, не менее важным вопросом на повестке дня, являющимся следствием этих двух факторов, в этот период оставался вопрос о праве на вмешательство во внутренние дела государства, если процессы, происходящие в нем, несли угрозу массовых нарушений прав человека и переходу конфликта на межгосударственный уровень.

Кроме того, для сферы безопасности в целом, в качестве важнейшей проблемы после окончания холодной войны следует выделить начало беспрецедентного по масштабам процесса разоружения на всем европейском континенте, ключевой задачей

которого являлось снижение общего уровня напряженности и предотвращение конфликтов между государствами. В результате достижения согласия государствами-участниками ОБСЕ о снижении вооружений по целому ряду направлений на рубеже 1980-х – 90-х гг., которые были выделены в отдельную область деятельности Организации, удалось сконцентрировать ресурсы на решении новых проблем в сфере безопасности, по преимуществу приобретающих внутрисоюзный характер.

Крушение биполярной системы на рубеже десятилетий создало потребность не только приспособить к качественно новым политическим условиям структуры и институты, сформировавшиеся в период холодной войны, но также изменить в соответствии с ними модель межгосударственных отношений, что оказалось, более труднопреодолимой проблемой. Вместе с тем, если говорить об ОБСЕ, по всей видимости, именно начальный период 1989/90-1992 гг. заложил тот новый институциональный фундамент ОБСЕ, на котором в дальнейшем строилась логика развития межгосударственных отношений в рамках данной организации [Некоторые исследователи считают, что институты, основанные до 1992 г., имели более заметный эффект для ОБСЕ/ОБСЕ, чем те, что появились позднее. См., напр.: Дунай, 2006. С. 75]. На практике европейским государствам необходимо было решить несколько задач в области безопасности, причем их результаты непосредственно влияли на складывание новой архитектуры европейской безопасности, постепенно обретавшей в 1990-х гг. прочную структуру.

Во-первых, возникла необходимость пересмотреть прежние принципы Хельсинского акта 1975 г. Как отмечается, в историографии, с одной стороны, принцип невмешательства во внутренние дела государства не мог служить оправданием для массовых нарушений прав национальных меньшинств, как показал пример Югославии. С другой стороны, принцип права народов на самоопределение не должен был рассматриваться в качестве права отдельных сепаратистки настроенных регионов на отделение [См.: Ротфельд, 1994. С. 103]. Во-вторых, сообщество евроатлантических стран несмотря на высокий уровень институционализированности межгосударственного диалога, как в частности показал пример ОБСЕ, находилось в ситуации значительного разрыва между выработкой теоретического инструментария политического взаимодействия и осуществлением принятых обязательств на практике. В-третьих, новые структуры, выработанные в ходе встреч ОБСЕ в 1990-92 гг. в целом уже создавали весьма прочный каркас для организации общеевропейской безопасности. Таким образом, результативность проведенных изменений в большей степени теперь

зависела от политической воли государств-участников СБСЕ, чем от разработки новых теоретических механизмов дальнейшего функционирования Совецания. Вместе с тем, на повестке дня критическим моментом для реформирования СБСЕ оставался вопрос о преодолении принципа консенсуса и созданию Исполнительного комитета в рамках Совецания, наподобие Совбеза ООН.

Важным фактором эволюции СБСЕ стало также значительное расширение самого понимания безопасности в постбиполярную эпоху, которое, по существу, вышло за рамки исключительно контроля над вооружениями. В новой геополитической реальности наиболее важными проблемами становились предотвращение конфликтов и кризисное регулирование. В результате прежняя задача СБСЕ по ограничению вооруженных сил в новый период отходила на второй план, уступая место первоочередной работе над выработкой нового принципа организации миропорядка, опирающегося в большей степени на политические и юридические инструменты, нежели военное сдерживание.

Тем не менее, среди определяющих будущую роль СБСЕ факторов в обеспечении европейской безопасности в свете предшествующих решений, следует выделить также вопрос о степени взаимодействия СБСЕ и НАТО. В данный период было весьма вероятно, что Североатлантический альянс стал бы использовать довольно проработанную систему СБСЕ по поддержанию мира и разрешения конфликтов, а СБСЕ получило возможность использования вооруженных сил НАТО или других международных организаций либо создало бы собственный военный контингент [См.: там же. С. 97-98, 106].

С другой стороны, придерживаясь линии, направленной на укрепление ведущей роли и исключительной компетенции НАТО в вопросах обеспечения безопасности в Европе, США выступали против любых шагов в направлении трансформации СБСЕ в реально действующую организацию по урегулированию конфликтов на континенте. Тем не менее, теряя поддержку своих западноевропейских партнеров, которые поддерживали создание постоянных органов в рамках СБСЕ, США были вынуждены согласиться с некоторыми изменениями в структуре и деятельности СБСЕ. Результатом компромисса между СССР, США и государствами-членами ЕС стало частичное и ограниченное целым рядом оговорок преобразование СБСЕ в постоянно действующую организацию [См.: Бенедиктов, 2000. С. 185-186].

Таким образом, управление процессом перемен в постсоциалистических государствах и направление этой трансформации в мирное русло оказывалось

глобальным вызовом, как для СБСЕ, так и для западноевропейских интеграционных структур, находящихся в этот период в весьма неопределенном состоянии по отношению к стремительно меняющемуся и нестабильному пространству на востоке европейского континента.

Главным же результатом реформирования СБСЕ в период 1990-92 гг. можно констатировать факт незавершенности институционального статуса данной структуры: в целом по итогам решений государств-участников, СБСЕ нельзя было определить ни как союз, ни в качестве организации безопасности.

Середина 1990-х : смещение акцентов

За короткий период начала 1990-х гг. были созданы основные институты СБСЕ и установлены главные направления дальнейшей трансформации Совещания в концептуальном плане, что позволяет выделить его в качестве отдельной стадии развития СБСЕ. Как показала практика, в дальнейшей эволюции СБСЕ, особенно начиная со второй половины 1990-х гг., акценты сместились в сторону других аспектов. Почти вся вторая половина десятилетия 90-х гг. – от саммита в Будапеште до встречи на высшем уровне в Стамбуле – была потрачена странами-членами ОБСЕ на разработку общей модели безопасности для Европы, тогда как работа по преобразованию Организации в полноценный международный институт фактически остановилась [См.: Rotfeld, 1999. Pp. 51-70].

По всей видимости, определенной части стран-членов ОБСЕ было выгодно сместить акценты с разговора об институциональном укреплении Организации и установлении ее правового статуса на обсуждение модели европейской безопасности на XXI в. Попытки повернуть дискуссию на встречах в период 1992-94 гг. в русло решения вопроса о придании ОБСЕ статуса региональной организации по безопасности в Европе под эгидой ООН, несколько раз выдвигавшаяся некоторыми европейскими державами, в том числе и Россией, не нашла поддержки ряда участников Совещания, вероятно, по причине, того, что эти страны, прежде всего, делали ставку на усиление роли таких интеграционных группировок, как НАТО и ЕС. Вследствие этого они стремились выиграть время, необходимое для реформирования политики этих институтов в области безопасности, как представляется, полагая, что укрепление ОБСЕ может нанести ущерб их интересам в реализации своей политики через другие международные организации и ослабить их влияние.

Европейский Союз еще в 1992 г. согласно решениям Маастрихтского договора провозгласил стремление к формированию «трех опор»: кроме экономической интеграции провозглашалось стремление к созданию общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), а также единой судебной системе [См.: Treaty on European Union (1992)]. Таким образом, в 1990-х гг. Евросоюз вышел на качественно иной уровень интеграции, пытаясь распространить свое влияние в том числе и на сферу европейской безопасности.

Уже в 1993 г. была выдвинута концепция «Многонациональных оперативных сил» для осуществления миротворческих и гуманитарных миссий, которые можно будет применять под эгидой НАТО и военно-политического Западноевропейского союза (ЗЕС). Проект формирования ОВПБ получил развитие в Амстердамском договоре 1997 г., который обозначил более четкую институционализацию ОВПБ, наделив ЕС новыми функциями по урегулированию международных кризисов, в т.ч. предусматривая создание поста «Высокого представителя ЕС по общей внешней политике в области безопасности» [См.: Treaty of Amsterdam (1997). Title V. Provisions on a Common Foreign and Security Policy. Article J.8, 16.].

В свою очередь, Организация североатлантического договора, к середине 1990-х гг. осуществила несколько ключевых изменений, основной сутью которых являлось расширение своего влияния в Европе. При этом, важно отметить, что расширение НАТО на Западе с самого начала рассматривалось в трех аспектах: расширение «миссии» (т. е. целей альянса, зафиксированных в Североатлантическом договоре как чисто оборонительные), расширение «зоны ответственности» и расширение состава. Приняв эту концепцию, Альянс создал ряд институтов взаимодействия со всеми участниками ОБСЕ, не входящими в НАТО, такие как Совет Североатлантического сотрудничества (ССАС; декабрь 1991 г.) и программа «Партнерство ради мира» (ПРМ; январь 1994 г.). В результате 12 стран ЦВЕ заявили о своем желании вступить в НАТО и в 1996 г. Совет НАТО принял принципиальное решение о начале процесса расширения Альянса [См.: Глинский-Васильев Д., 2000. С. 101-131].

При этом зачастую весьма деструктивное поведение новых стран-членов СБСЕ/ОБСЕ из числа бывших советских республик и некоторых прежних сателлитов СССР в рамках Организации, по существу отражало их стремление не столько к эффективному осуществлению своих внешнеполитических интересов через ОБСЕ, сколько желание противостоять попыткам России усилить свое влияние в деле построения новой единой системы общеевропейской безопасности. Поскольку участие

в процессах развития западноевропейских интеграционных структур, хотя бы даже и косвенное, сулило вполне осязаемые политические и финансовые дивиденды, в то время как трансформация ОБСЕ, в свою очередь, наоборот, требовала материальных затрат, без определенных гарантий, участие в реформировании СБСЕ/ОБСЕ, равно как и сама Организация в целом, стали постепенно терять привлекательность для самих же ее государств-членов.

Несмотря на то, что в документах ОБСЕ неоднократно подчеркивалось, что развитие Организации служит дополнением к интеграционным процессам на пространстве ОБСЕ, трансформация других институтов европейской безопасности шла в других направлениях, далеко не всегда совпадающих с вектором развития ОБСЕ. Более того, хотя практически все десятилетие продолжалась весьма активная риторика о необходимости налаживания взаимоотношений с другими институтами международной безопасности, относительно четкое институциональное оформление получил диалог ОБСЕ с Советом Европы и НАТО, тогда как НАТО и ЕС, намного более интегрированные структуры, не проявили особого стремления к закреплению равноправного межорганизационного сотрудничества с ОБСЕ. В то же время, они проявляли интерес к взаимодействию с ОБСЕ в тех случаях, когда возникала потребность обеспечения уже предпринятыми ими действиями и решениями, как в случае с участием ОБСЕ в реализации Дейтонских мирных соглашений или Пакта стабильности для Европы/Юго-Восточной Европы 1995/1999 гг.

Важнейший вектор развития новой Европы, свободной от разделительных линий, заданный Парижским саммитом СБСЕ, неоднократно подтверждался по итогам всех без исключения саммитов Организации на протяжении 1990-х гг. Тем не менее, можно сделать вывод, что такой проект новой Европы не получил своего воплощения на практике, поскольку перекося в сторону западнцентричной, а не единой основы для будущей архитектуры европейской безопасности, уже к концу 90-х гг. вполне очевидно выявилось появление новой Европы, *не единой, а разделенной* несколькими рубежами влияния западноевропейских интеграционных структур. По сравнению с ситуацией холодной войны, отношения выстраивались теперь по прежним, но несколько видоизмененным шаблонам: не центр – периферия – центр (США – Европа – СССР), а центр – периферия (консолидированный, хотя и не вполне единый Запад – вся Восточная Европа).

В этой связи роль России в западном проекте единой Европы, куда наша страна в силу ряда особенностей никак не укладывалась, приобретала маргинальное

положение. В то же время, единый «Восток», прекративший свое существование еще в начале 1990-х гг., теперь рассматривался ЕС и НАТО как объект для интеграции определенной степени включенности в зависимости от региона в набиравший силу процесс объединения континента. Однако, в концепции предстоящих интеграционных процессов, Россия оказывалась неудобным и весьма угрожающим исключением, а вместе с ней и модель организации общеевропейской безопасности в рамках ОБСЕ, которую Россия пыталась защищать.

Кризис 1999 г. вокруг вооруженной операции НАТО в Югославии наглядно показал, что идеалистические надежды построения «мирной неделимой демократической» Европы, обозначенные, например, в известном программном манифесте американского дипломата и политолога Дж. Гудби (участвовавшего, кстати, в разработке Хельсинского акта СБСЕ 1975 г.) на основе сотрудничества США, России и НАТО [См.: Гудби Дж., 2000. С. 35] не оправдались, поскольку, по сути, не могли быть реализованы в сложившихся условиях. Более того, новый виток конфронтации между Россией и Западом на рубеже столетий непосредственно отразился в дальнейшей судьбе ОБСЕ, роль которой в ситуации очередного разделения Европы стала приобретать маргинальный характер.

Новая система после балканского кризиса: уверенная экспансия западноевропейского интеграционного проекта

Несмотря на глубокий кризис межгосударственных отношений в Европе, в особенности между Западом и Россией в 1999 г., совместные решения, принятые на последнем саммите ОБСЕ в Стамбуле, отражали опыт кризисного реагирования 1990-х гг., приспособливая принципы и нормы ОБСЕ к новым потребностям [См.: Ротфельд, 2001. С. 217]. Однако главные проблемы начались с претворением этих шагов в жизнь, поскольку Стамбульские договоренности стали серьезно затягиваться в исполнении. В начале нового десятилетия западные участники стали обращать больше внимания на регион Восточной Европы и вопросы гуманитарного измерения ОБСЕ в целом. Отчасти это объясняется тем, что процессы дезинтеграции на пространстве бывшей Югославии и Советского Союза, которые в значительной мере определяли направления деятельности СБСЕ/ОБСЕ на протяжении 1990-х гг. в основном завершились, не в последнюю очередь благодаря широкому комплексу программ ОБСЕ по их преодолению.

Тем не менее, если оценивать ситуацию с кризисными явлениями ОБСЕ в начале 2000-х гг. в общем геополитическом контексте развития основных тенденций в системе европейской безопасности, становится вполне понятно, что данные черты являются лишь частными случаями глобальных структурных изменений этой среды. Нужно заметить, что параллельно панъевропейской модели «единого европейского дома» от Атлантики до Урала, или в более широком понимании, от Ванкувера до Владивостока, апологетом и флагманом которой выступала ОБСЕ, все 1990-е гг. происходило усиленное развитие западноцентричной модели европейской кооперативной безопасности системообразующим стержнем в котором выступали НАТО и ЕС.

Данный процесс в свете событий 1999 г. и общих трендов развития вышеуказанных институтов, направленных на более тесную интеграцию наряду с расширением численного состава и политического влияния, на рубеже десятилетий приобрел новое качество. С установлением относительной стабильности на континенте, Европейский Союз и Организация Североатлантического договора приложили огромные усилия, чтобы наладить партнерство и устранить острые различия между собственными членами и другими государствами, не входящим в ЕС и НАТО, давая им страховку от изоляции, если это требовалось. В результате одно из важнейших преимуществ ОБСЕ – универсальность и всеохватность – стало терять свою привлекательность и уникальность, учитывая, что будущее членство в западноевропейских интеграционных институтах предполагало помимо выполнения довольно строгих обязательств, совершенно иной уровень межгосударственного сотрудничества и уровень включенности в решение общеевропейских проблем, в том числе, в области безопасности [См.: Дунай, 2006. С. 75.].

В результате в понимании модели безопасности ЕС и НАТО, сфера европейской безопасности этих институтов утратила свою принадлежность к собственно европейскому пространству. Итогом деятельности этих институтов стало значительное расширение пределов ответственности не только в традиционном транслантическом регионе, но и претензия на глобальную безопасность. Более того, с установлением относительной стабильности на европейском континенте, уже с начала 2000-х гг. обозначилась довольно четкая тенденция к перенесению акцентов военно-политической деятельности на близкие к границам Европы регионы Ближнего Востока, Северной Африки и Персидского залива. При этом, несмотря на то, что западноевропейские интеграционные институты перенесли внимание на соседние с Европой регионы, выйдя даже за пределы зоны ответственности ОБСЕ, они, в то же

время, стремились не допустить одновременного усиления ОБСЕ в данной сфере, оставляя для Организации право лишь подтверждать их решения по наиболее значимым вопросам и оставляя в ее ведении проблемы второстепенной важности [См.: Peters, 2004. Рр. 381-402].

Между тем, развитие процессов интеграции западноевропейских институтов, на рубеже десятилетий, привело к утрате ОБСЕ тех преимуществ, которые составляют ее ключевые уникальные черты. Широкое участие евро-атлантических государств, упор на законность при разрешении внутренних вопросов, концентрация на всем цикле конфликтов, пристанище для изолированных в прочих контекстах наций, а также относительно слабая и не обязывающая институциональная структура – по оценкам экспертов, ни одна из данных основных отличительных черт ОБСЕ уже не представляла особого преимущества в сложившихся в Европе к этому времени условиях.

В свою очередь, ЕС и НАТО удалось существенно расширить свою роль во внутренних аспектах безопасности, отчасти вследствие того, что после окончания холодной войны, происходило все более сильное размывание границ между внутренними и международными сферами безопасности, и, кроме того, эти интеграционные структуры активно занялись урегулированием конфликтов на различных стадиях их развития. Например, Евросоюз расширил свои полномочия в этой области и разработал инструментарий достаточно широкого спектра в области гражданского и военного предотвращения конфликтов и управления кризисами [См. концептуальные документы ЕС в сфере ОВПБ и ЕПБО: European Union. Presidency Conclusions. Santa Maria da Feira European Council, 19-20 June 2000. SN 200/00; A secure Europe in a better world. European security strategy; Council of the European Union. Headline Goal 2010. ESDP Presidency Conclusions document 10547/04. Annex 1].

Недостаточные усилия по адаптации ОБСЕ к структуре европейской безопасности после завершения холодной войны, по всей вероятности, не были ведущим обстоятельством, приведшим к ее относительному упадку к середине первого десятилетия XXI в. Более серьезная проблема состоит в том, что течение длительного периода повестка дня ОБСЕ продолжала быть недостаточно значительной, чтобы привести ее в соответствие важным задачам, перенимаемым другими институтами, которые были в состоянии более эффективно с ними работать. В результате повестка дня ОБСЕ стремительно теряла наполнение, оказываясь все менее содержательной.

Теперь даже деятельность по пресловутой демократизации, ставшей объектом критики в рамках гуманитарного измерения ОБСЕ (не говоря уже об экономическом измерении), для всех новых членов Евросоюза автоматически становилась заботой и сферой первостепенных интересов ЕС, в результате чего и эти государства, по сути, выпадали из программ развития этих аспектов под эгидой ОБСЕ; либо ОБСЕ в одностороннем порядке предлагалось присоединиться к помощи в развитии аналогичных проектов, но уже под покровительством ЕС. В силу этих объективных причин ОБСЕ ничего не оставалось, как сосредоточиться на тех странах и регионах, которые еще не были включены в процесс интеграции со стороны западноевропейских институтов.

Середина 2000-х гг. – именно тот важный рубеж, когда цикл больших перемен для Европы, в контексте интеграционных процессов как ключевой движущей силы развития континента, подошел к своему завершению. На этом этапе можно выделить несколько важных характерных черт. Во-первых, это достижение логического предела расширения интеграционных структур в геополитическом плане, особенно, касаясь Евросоюза. Во-вторых, теперь перед ЕС и НАТО стояла другая, гораздо более сложная и масштабная, чем присоединение, задача: внутренняя приближение новых демократий к высоким западным стандартам. Наконец, еще одна особенность, имеющая отношение непосредственно к ОБСЕ: уменьшение количества стран Европы, участниц Хельсинского процесса, «свободных» в зависимости от степени интеграции, от обязательств по отношению к ЕС и НАТО. Хотя даже на этой стадии расширения Североатлантический Альянс включал 1/3, а Евросоюз 1/2 от общего числа государств-членов ОБСЕ, эти западноевропейские институты благодаря различным программам партнерства сумели в той или иной мере установить определенную зависимость с подавляющим большинством стран Европы, не входящих в их состав. «Европа переживает динамичный переходный процесс» – отмечалось в указанном выше концептуальном документе ОБСЕ «Единство цели: сделать ОБСЕ более эффективной» [Единство цели: сделать ОБСЕ более эффективной. Итоговый доклад и рекомендации группы видных деятелей по вопросам повышения эффективности ОБСЕ. 27 июня 2005 г. П. 30а]. Но в результате перемен, произошедших в распределении ролей в системе европейской безопасности, этот процесс в участии в нем самой ОБСЕ, в сложившихся условиях, уже практически не нуждался.

Невозможность достичь согласия по принятию итогового документа на нескольких встречах Совета министров, отсутствие встреч на высшем уровне глав-

государств ОБСЕ, которые имели первостепенное значение в определении направления дальнейшего развития ОБСЕ, наконец, ожесточенная критика деятельности Организации по ряду направлений – все это свидетельство не только кризиса собственно ОБСЕ, но и самой идеи универсальной, инклюзивной кооперативной безопасности среди ее стран-членов и признак смены их приверженности другой модели безопасности – эксклюзивной, «революционаристской» под эгидой НАТО, непосредственно связанной с формами реализации их внешнеполитических интересов.

Даже факт многолетнего отсутствия встреч на высшем уровне (напомним, что со времени проведения саммита в Стамбуле 1999 г. до следующего саммита в Астане 2010 г. прошло более 10 лет, тогда как на протяжении 1990-х гг. в рамках ОБСЕ состоялось целых пять встреч на высшем уровне), красноречиво свидетельствует о том, что ОБСЕ перестало в должной мере выполнять свое предназначение служить общей площадкой, как для обсуждения, так и для решения проблем европейской безопасности. Показательно также, что одной из отличительных черт дискуссии о роли ОБСЕ в системе европейской безопасности стала тема возврата к изначальным принципам Организации, по всей вероятности, подтверждающее тезис о неоднократном и серьезном нарушении Хельсинских соглашений в 1990-е гг. и процессе их глубокой эрозии в сложившихся к этому времени условиях.

Список источников и литературы

1. Единство цели: сделать ОБСЕ более эффективной. Итоговый доклад и рекомендации группы видных деятелей по вопросам повышения эффективности ОБСЕ. 27 июня 2005 г. П. 30а) // ОБСЕ: офиц. сайт. URL: http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_ru.pdf.

2. A secure Europe in a better world. European security strategy // Council of European Union: official site. URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

3. Council of the European Union. Headline Goal 2010. ESDP Presidency Conclusions document 10547/04. Annex 1. Brussels, 15 June 2004. European Security and Defense Assembly. Assembly of WEU: official site. URL:

http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2005/1898.php#top

4. European Union. Presidency Conclusions. Santa Maria da Feira European Council,

June 2000. SN 200/00 // Council of European Union [Электронный ресурс] : official site.
Public Information Office. URL:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm

5. Treaty of Amsterdam. Tille V. Provisions on a Common Foreign and Security Policy. Article J.8, 16. Official Journal C 340 of 10 November 1997. Эл. версия: Treaty of Amsterdam // Eur-lex: Access to European Union Law. Managed by Publication Office. URL: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/tif/JOC_1997_340_1_EN_0005.pdf

6. Treaty on European Union (1992). Official Journal C 191 of 29 July 1992. Эл. версия: Treaty on European Union (1992) // Eur-lex: Access to European Union Law. Managed by Publication Office. URL: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/tif/JOC_1992_191_1_EN_0001.pdf

7. Адамишин А.Л. Заключительный акт: занавес опускается? // Россия в глобальной политике [Электронный ресурс]. Электрон. журн. 2005. № 4, Июль-Август. URL: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/15/4508.html>

8. Бенедиктов К. Россия и ОБСЕ: реальные и мнимые перспективы сотрудничества // Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век / Под ред. Тренина Д. М.: S&P, 2000. С. 172-209.

9. Глинский-Васильев Д. Расширение НАТО на восток как проблема российской и европейской безопасности // Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век / Под ред. Тренина Д. М., 2000. С. 101-131.

10. Гудби Дж. Неразделенная Европа: новая логика мира в американо-российских отношениях. М., 2000. 333 с.

11. Дунай П. Приложение 1а. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе: постоянная адаптация наряду с устойчивыми проблемами // Ежегодник СИПРИ 2005. М., 2006. С. 74-81.

12. Новик Ф.И. СССР и проблемы безопасности и сотрудничества в Европе (опыт 70-х – первой половины 80-х годов) // Советская внешняя политика в годы «холодной войны» (1945-1985). Новое прочтение / Отв. ред. Л.Н. Нежинский. М., 1995. С. 334-366.

13. Ротфельд А.Д. Европа: новая транслантическая повестка дня // Ежегодник СИПРИ 1999. М., 2000. С. 195-226.

14. Ротфельд А.Д. СБСЕ: к созданию системы безопасности // Ежегодник СИПРИ 1993. М., 1994. С. 91-106.

15. Цыганков П.А. Безопасность: кооперативная или корпоративная? (Критический анализ международно-политической концепции) // Полис. № 3. 2003. С. 128-139.

16. Peters I. The OSCE, NATO and the EU within the “Network of Interlocking European Security Institutions”: Hierarchization, Flexibilization, Marginalization // OSCE Yearbook 2003. Baden-Baden, 2004. Pp. 381-402.

17. Rotfeld A.D. Prescriptions for improving OSCE effectiveness in responding to the risks and challenges of the 21st century // The OSCE and Preventive Diplomacy. Program for the Study of International Organizations at Geneva University, PSIO Occasional Papers № 1 / Eds. Gheballi V.-Y. and Warner D. Geneva: PSIO, 1999. Pp. 51-70.