

УДК 32

Лев ВОРОНКОВ

ОБСЕ И ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧТО ДАЛЬШЕ?

Аннотация. В статье рассмотрены попытки западных государств-участников СБСЕ построить систему европейской безопасности с блоком НАТО в качестве его системообразующего ядра. Охарактеризованы место и роль СБСЕ/ОБСЕ, НАТО, ЕС и Совета Европы в практической реализации этой концепции. Оценена роль программы “Партнёрство ради мира” в подготовке государств-участников ОБСЕ к участию в военных операциях под руководством НАТО и в их вступлении в члены Альянса. На основе сопоставления статьи 5 Вашингтонского Договора и “Декларации ЕС о солидарности” сделан вывод о стирании грани между членством в НАТО и участием государств-членов ЕС в ОПБО. Прекращение практики проведения конференций, форумов и встреч экспертов СБСЕ/ОБСЕ и утверждения их итоговых документов консенсусом лишило государства-участники возможностей влиять на выработку концепции европейской безопасности. Создание постоянных органов и институтов СБСЕ, наделение их дипломатическими привилегиями и иммунитетами способствовало ограничению сферы применения принципа консенсуса. Переименование СБСЕ в ОБСЕ без заключения международного договора и без утверждения парламентами государств-участников вопроса о создании новой международной организации создало возможности использовать трибуну ОБСЕ в интересах отдельных стран и их групп. Концепция “новой архитектуры европейской безопасности” обеспечила возможность для НАТО, ЕС, Совета Европы действовать под “зонтиком” ОБСЕ и от её имени в рамках полевых миссий ОБСЕ в странах Центральной и Восточной Европы и государствах СНГ, не являющихся их членами. После анализа современного содержания трёх “корзин” СБСЕ, автор заключает, что обязательства государств-участников перед СБСЕ/ОБСЕ исчерпали себя и могут быть возобновлены лишь в случае единодушной поддержки законодательных органов всех государств-участников.

Ключевые слова: СБСЕ, ОБСЕ, НАТО, ЕС, европейская безопасность, Россия, США, международная межправительственная организация, консенсус, Заключительный акт.

С момента созыва Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) и в течение более 20 лет концепция общеевропейской системы безопасности и сотрудничества создавалась совместными усилиями всех государств-участников в ходе одобрения консенсусом итоговых документов проводимых в рамках СБСЕ конференций, форумов или совещаний экспертов.

© **Воронков Лев Сергеевич** – профессор МГИМО(У) МИД России. **Адрес:** 119454, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76. **E-mail:** lvoronkov@yandex.ru
DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120186979>

Представители каждого государства имели возможность оказывать реальное влияние на содержание одобряемых документов и тем самым – на формируемую эволюционным путём концепцию европейской безопасности, учитывающую их суверенные права.

Можно с высокой долей уверенности утверждать, что современная ситуация в Европе могла бы коренным образом отличаться от нынешней в лучшую сторону, если бы такой уважительный подход к суверенитету и интересам безопасности всех государств – участников СБСЕ, их суверенному равенству сохранился до настоящего времени. Однако, как известно, события в Европе после завершения холодной войны и распада Советского Союза развивались по иному сценарию.

Новая модель европейской безопасности

Организация Североатлантического договора (НАТО) с уходом мирового коммунизма с международной арены оказалась перед реальной перспективой прекращения своей деятельности. Вопрос выживания НАТО оказался в зависимости от возможностей придания блоку новых европейских и глобальных функций, не связанных с противостоянием мировому коммунизму.

После окончания холодной войны и роспуска ОВД Североатлантический альянс, продолжая оставаться военным союзом, попытался взять на себя важные политические функции. Накануне будапештской встречи СБСЕ в 1994 году руководство НАТО пригласило все государства – участники СБСЕ присоединиться к Североатлантическому договору. Одновременно государства – члены НАТО воспротивились преобразованию Совещания в классическую, основанную на международном договоре международную межправительственную организацию и тем самым превращению её в основную несущую конструкцию будущей системы общеевропейской безопасности и сотрудничества. Они согласились лишь переименовать Совещание в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе – ОБСЕ. Что и было сделано.

Приглашение Совета НАТО всем государствам – участникам СБСЕ присоединиться к альянсу последовало после распада Советского Союза и социалистического содружества и превращения Соединённых Штатов в единственную “супердержаву”, объявившую себя победителем в холодной войне. Очевидно в таком своём качестве США не считали более необходимым и важным искать консенсус по вопросам европейской и международной безопасности с ослабленной Россией и другими государствами – участниками СБСЕ, полагая возможным навязать им свою волю. Фактически Совет НАТО предложил новую модель европейской безопасности, системообразующим ядром которой должен был стать руководимый США Североатлантический альянс.

В опубликованном в сентябре 1995 года исследовании о расширении НАТО, проведённом по решению министров иностранных дел стран-членов, говорилось, что такое расширение “после окончания холодной войны и исчезновения Организации Варшавского договора... давало уникальный шанс построить прочную безопасность на всём евроатлантическом пространстве без разделительных линий (НАТО Handbook, 2001: 61-62). Новая система европейской безопасности должна была, по замыслу, создаваться усилиями государств, разделяющих ценности запад-

ной демократии, исходя из презумпции, что “демократии друг с другом не воюют”. ОБСЕ в этих условиях становилась площадкой для рекрутирования новых членов НАТО из числа её государств-участников, а институты и структуры ОБСЕ – инструментами преобразования существующих в них политических режимов в аналогичные западным.

Таким образом, прежний подход к созданию системы общеевропейской безопасности и сотрудничества, построенный на учёте принципов суверенитета государств и их суверенного равенства, уступил место идеологизированному и крайне политизированному подходу западных союзников, который разделяли далеко не все государства – участники СБСЕ. При этом речь шла не о декларативной приверженности западных стран такой модели построения европейской безопасности, а о системе взаимосвязанных и согласованных мер, нацеленных на её практическое внедрение.

Роль ЕС в НАТО-центричной модели европейской безопасности

В рамках этой системы мер, призванных способствовать сближению всех государств – участников СБСЕ с НАТО, одна из центральных функций предназначалась учреждённой в январе 1994 года программе “Партнёрство ради мира” (ПРМ). Среди её основных целей – развитие военного сотрудничества с НАТО для осуществления совместного планирования, военной подготовки и учений, направленных на усиление их способности проводить миротворческие, поисково-спасательные, гуманитарные операции и формирование в долгосрочной перспективе в странах-партнёрах сил, которые будут готовы лучше взаимодействовать с вооружёнными силами стран – членов НАТО. Завершающей стадией взаимодействия в рамках ПРМ становился план действий по вступлению в НАТО (Partnership for Peace..., 10-11 January 1994).

В отсутствии гарантий, что Совет Безопасности ООН (СБ ООН) будет вручать мандат на проведение миротворческих операций именно НАТО, осуществление крупномасштабных подготовительных мероприятий к участию военных контингентов стран-партнёров в них под руководством альянса создаёт стойкое впечатление, что их реальная цель – подведение государств-партнёров к созданию индивидуальных планов действий по вступлению в НАТО и к участию в совместных военных операциях под руководством НАТО без мандата СБ ООН.

Важнейшим элементом построения НАТО-центричной системы безопасности в Европе стал “стратегический диалог” с ЕС в духе “взаимодополняемости и партнёрства”. Так как в ЕС помимо стран – членов НАТО входят государства, не участвующие в военных альянсах – Австрия, Ирландия, Мальта, Финляндия и Швеция, их взаимодействие с Североатлантическим альянсом обеспечивается в рамках “стратегического диалога” между НАТО и ЕС. В этом ключе и стоит толковать подписываемые между НАТО и ЕС документы.

В Декларации НАТО и ЕС от 16 декабря 2002 года, касающейся европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), стороны высказали намерение разработать общие для НАТО и ЕС требования к военным силам (EU-NATO Declaration on ESDP). Эксперты Европейского оборонного агентства (ЕОА) ЕС стали регулярно участвовать в работе учреждённой в мае 2003 года совместной с НАТО Группы по

силам и средствам. При военном штабе ЕС действует постоянная группа НАТО, а при штабе главнокомандующего объединёнными вооружёнными силами НАТО – отдел ЕС. Неприсоединившиеся к военным союзам члены ЕС участвуют в совместных заседаниях НАТО и ЕС на регулярной основе. ОВПБ и ОПБО ЕС глубоко интегрированы в НАТО-центричную концепцию европейской безопасности, содействуя вовлечению в её осуществление неприсоединившихся к военным союзам стран-членов ЕС.

Государства – члены Евросоюза приняли “декларацию ЕС о солидарности”, которая, согласно Лиссабонскому договору 2007 года, призывает другие государства ЕС в случае вооружённой агрессии против государства – члена ЕС, “оказать ему помощь и содействие всеми возможными для них средствами согласно статье 51 Устава ООН” с оговоркой, что подобное обязательство “не затрагивает особого характера политики безопасности и обороны некоторых государств-членов” (Treaty of Lisbon..., 13 December 2007]. Понятно, что от выбора самих государств, в том числе неприсоединившихся к военным союзам, зависит способ их реагирования на такие ситуации.

Эта “декларация солидарности” не побуждает неприсоединившиеся к военным блокам государства оказывать членам ЕС – жертвам вооружённой агрессии именно военную помощь, однако она и не исключает такой возможности. Вместе с тем эти государства, не отказываясь формально от своего статуса, могут рассчитывать на помощь других стран – членов ЕС, в том числе военную. В случае конфликта для получения военной помощи от стран – членов Североатлантического альянса или для предоставления такой помощи странам – членам блока совсем необязательно формально вступать в НАТО: такая помощь может быть оказана по линии ЕС.

“Декларация ЕС о солидарности” и статья 5 Вашингтонского договора не содержат принципиальных различий в части, касающейся обязательств государств в случае вооружённой агрессии против них. Отличие в том, что страны – члены ЕС не обязаны объединять свои усилия для создания коллективной обороны, “поддерживать и наращивать свой индивидуальный и коллективный потенциал борьбы с вооружённым нападением”.

Хотя возможность внешней агрессии против государств – членов НАТО или ЕС является абсолютно гипотетической, процесс ползучего “стирания граней” между обязательствами государств – членов НАТО и не входящими в военные союзы членами ЕС носит вполне конкретный и целенаправленный характер.

Место ОБСЕ в новой системе европейской безопасности

Первостепенной задачей западных государств – участников СБСЕ после завершения холодной войны стало содействие внутренним преобразованиям политических и экономических систем государств из числа стран бывшего социалистического содружества и построение НАТО-центричной системы европейской безопасности.

Её решение облегчалось тем, что, по мнению Е.М. Примакова, “сразу после обособления Российской Федерации от СССР руководство нового МИД проповедовало, да и осуществляло, идею ведомого Соединёнными Штатами государства, чтобы попасть в “цивилизованный мир” (Примаков, 2015: 150). В результате при реализации своих планов западные государства – участники СБСЕ не встречали должного противодействия со стороны России.

Дальнейший поиск консенсусных решений проблем европейской безопасности не только утратил для западных стран свою ценность, но и стал препятствием на пути практического осуществления их стратегии. На повестку дня западной политики в СБСЕ стала задача обеспечить эффективный обход принципа консенсуса в деятельности Совецания. В соответствии с Парижской хартией 1990 года и с согласия России были созданы постоянные органы, институты и должностные лица СБСЕ, затем их сотрудникам были предоставлены дипломатические привилегии и иммунитеты, сравнимые с ООН, хотя международно-правовых оснований для этого не имелось.

Заключительный акт СБСЕ, по признанию официальных лиц Государственного департамента США, является неправовым документом (Подробнее: Воронков Л.С., 2012: 49–50). Он не подлежал регистрации на основании статьи 102 Устава ООН в качестве международного договора, о чём специально упоминалось в его тексте, и не был ратифицирован ни одним государством-участником. Такая политическая декларация не может служить юридической основой для предоставления органам СБСЕ/ОБСЕ правосубъектности, дипломатических привилегий и иммунитетов, сравнимых с ООН. Тем не менее это было сделано.

На Пражском заседании Совета СБСЕ в январе 1992 года было одобрено решение “без согласия соответствующего государства” делать политические заявления или принимать иные политические шаги в отношении его политики, что означало введение в повседневную практику нарушений принципа консенсуса в работе СБСЕ и принципа суверенного равенства государств-участников.

В декабре 1993 года решением Совета СБСЕ постоянные дипломатические миссии государств-участников были преобразованы в дипломатические представительства при институтах СБСЕ, как это принято при классических международных межправительственных организациях. Это решение не утверждалось законодательными органами государств – участников СБСЕ. Вскоре практика проведения конференций СБСЕ/ОБСЕ в рамках последующих шагов, равно как и других форумов и встреч экспертов, на которых итоговые документы принимались консенсусом, была фактически прекращена.

Государства – участники ОБСЕ оказались лишёнными возможности влиять на выработку концепции европейской безопасности, отражать в ней национальные интересы и корректировать навязываемый западными странами курс. Не удалось возродить практику проведения таких конференций ОБСЕ и во время председательства Казахстана в ОБСЕ. Ирония ситуации в том, что переименование СБСЕ в ОБСЕ объяснялось стремлением активизировать политические контакты между государствами-участниками, которые в результате оказались заметно урезанными. Формально не отменённый принцип консенсуса остался применим в основном в отношении отдельных видов оперативной деятельности ОБСЕ и для предотвращения нежелательного для Запада дальнейшего развития СБСЕ.

Отклонив предложение России трансформировать СБСЕ в основанную на договоре международную межправительственную организацию, западные страны согласились лишь переименовать СБСЕ в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе – ОБСЕ. Это помогало государствам-участникам избежать заключения и ратификации международного договора, который составил бы международно-правовую основу деятельности новой международной межправительственной организации, одобрения законодательными органами всех государствах – уча-

ственников её учреждения и вступления каждого из них в её члены. Официальные лица и сотрудники органов и институтов ОБСЕ обрели формальный статус международной гражданской службы и в этом качестве получили право выступать от имени всей организации и публично излагать её позиции.

Сотрудники варшавского Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), например, разработали собственные, не получившие одобрения государств-участников критерии демократичности проводимых выборов и состояния с обеспечением в них прав человека, и представляют свои оценки от имени всех государств ОБСЕ, игнорируя при этом позиции стран-членов, не согласных с такими оценками. Ни в одной современной международной межправительственной организации её должностные лица, органы и институты не могут присваивать себе полномочия, которые не делегированы им суверенными государствами-членами. В ОБСЕ это стало повседневной практикой.

В 2015 году сотрудники БДИПЧ при участии Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств без какого-либо мандата государств-участников подготовили доклад, в котором говорилось об оккупации и аннексии Россией Крыма и о радикальном ухудшении для большого числа его жителей положения с их правами и свободами. Доклад был представлен не от имени международной неправительственной организации, коей по своему фактическому статусу является БДИПЧ, а от имени всех государств – участников ОБСЕ, в том числе Российской Федерации, что является абсурдом.

Тем не менее подобного рода деятельность органов и институтов ОБСЕ органично вписывается в миссию, которую они должны исполнять в политической стратегии Запада: служить инструментами преобразования государств – участников ОБСЕ в демократии западного типа, используя идею первичности политических прав человека и гражданских свобод в обеспечении международного мира и безопасности.

В связи с тем что ОБСЕ/ОБСЕ длительное время специализировалось на одобрении политических деклараций и оказалось неспособным вносить практический вклад в трансформацию политических режимов в государствах-участниках в желанном Западом направлении, была выдвинута концепция “новой архитектуры европейской безопасности”, нацеленной якобы на то, чтобы использовать наиболее сильные стороны других международных организаций в общем деле становления и укрепления системы безопасности и сотрудничества в Европе. Одобрение этой концепции позволило привлечь ведущие профильные международные организации Запада – НАТО, ЕС, Совет Европы, ОЭСР к работе внутри государств-участников по их обращению в демократии западного типа. Как известно, полевые миссии ОБСЕ работали и работают только и исключительно в странах Центральной и Восточной Европы и на постсоветском пространстве.

Указанные международные организации получили возможность проводить свою политику внутри суверенных государств, не являющихся их членами, от имени ОБСЕ и под её “крышей”. Ни одна из существующих международных организаций, включая ООН, не в состоянии предоставить аналогичные возможности. Именно в этом состояла и состоит уникальная ценность ОБСЕ для западных союзников.

Сложившаяся в ОБСЕ ситуация даёт широкие возможности отдельным государствам и их объединениям использовать её трибуну в собственных политических

интересах. Ничто не препятствует любой стране – члену ЕС или НАТО, выполняющей функции действующего председателя, представлять согласованные внешнеполитические позиции этих организаций как общеевропейские. Отказ властей Финляндии выдать визы членам российской делегации на сессию парламентской ассамблеи ОБСЕ, проходившей с 5 по 9 июля 2015 года в Хельсинки, по причине введённых против них санкций ЕС – наглядный тому пример.

Возможность представлять от имени ОБСЕ согласованную позицию стран-членов другой международной организации должна быть полностью исключена, однако отсутствие правовых норм, регулирующих полномочия органов, институтов и официальных лиц ОБСЕ, никак этому не препятствует. Должностные лица НАТО, ЕС и других международных организаций хорошо знают о недопустимости делать от их имени заявления, отражающие национальные подходы к проблеме, однако в случае с ОБСЕ считают это нормальным.

Сделанное Россией в июне 2008 года предложение начать новый диалог по проблемам безопасности в Европе и выработать договор, который мог бы иметь обязательную силу и заложить прочную международно-правовую основу для деятельности ОБСЕ, было “заболтано” рассуждениями о стремлении России расколоть НАТО. Без заключения основополагающего международного договора, который определил бы цели и задачи ОБСЕ, полномочия её органов и институтов, а также механизмы их достижения, и без ратификации такого договора всеми государствами – участниками претензии ОБСЕ на статус международной межправительственной организации являются несостоятельными.

Неформальное заседание министров иностранных дел ОБСЕ 28 июня 2009 года на греческом острове Корфу решило начать диалог для восстановления доверия между государствами и достижения единства в отношении будущей системы европейской безопасности. Тем не менее в рамках “процесса Корфу” задача создания международно-правовой основы для деятельности ОБСЕ всерьёз не рассматривалась.

Если освободить рассуждения об ОБСЕ от словесной дипломатической “шелухи”, то это международное образование следует рассматривать как комплекс договорённостей между дипломатическими ведомствами государств-участников вести дискуссии по проблемам европейской безопасности в рамках, выработанных в ходе развития Хельсинкского процесса. Не более. Эти договорённости не носят правового характера и ни в коей мере не могут считаться обязывающими государства в международно-правовом отношении.

Многочисленные ссылки западных политических деятелей, экспертов и журналистов на некие обязательства государств-участников, принятые в рамках СБСЕ/ОБСЕ, не могут рассматриваться как состоятельные, так как ни одно из них, кроме межгосударственных договоров, не получало одобрения их законодательных органов. Следует подчеркнуть, что от имени Советского Союза Заключительный акт СБСЕ был подписан Генеральным секретарём ЦК КПСС Леонидом Брежневым, от ГДР – Генеральным секретарём ЦК СЕПГ Эрихом Хонеккером, от ВНР – Генеральным секретарём ВСРП Яношем Кадаром, от ПНР – Первым секретарём ЦК ПОРП Эдвардом Геремом, которые в момент подписания не занимали в своих странах государственных постов. С этих позиций и следует оценивать обязательность для всех государств – участников СБСЕ/ОБСЕ положений, одобренных в рамках Хельсинкского процесса документов.

Что дальше?

Руководством Государственной думы принято решение не возобновлять участия в деятельности Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) до тех пор, пока не будет изменён регламент её работы, допускающий дискриминацию национальных делегаций. Россия воздерживается также от выплаты членских взносов в Совет Европы. Иного пути заставить коллег из ПАСЕ не заниматься политиканством по отношению к российской делегации, очевидно, не просматривается.

Учитывая растущую бесполезность и беспомощность ОБСЕ в решении ключевых вопросов европейской безопасности, целесообразно оценить условия и перспективность дальнейшего участия России в деятельности структур и институтов ОБСЕ, тем более что современное содержание трёх “корзин” Заключительного акта исчерпано, а о новом их наполнении речи не идёт.

Признание западными странами независимости прибалтийских республик, Словении и Хорватии без консультаций с центральными властями СССР и СФРЮ, бомбардировки территории Сербии – государства – участника ОБСЕ, поддержка независимости Косово стали откровенным игнорированием принципов межгосударственных отношений, закреплённых консенсусом в документах СБСЕ/ОБСЕ. Закрепление в первой “корзине” принципов территориальной целостности государств и нерушимости их границ не помешало 35 государствам – участникам СБСЕ превратиться в 57 стран – членов ОБСЕ. Делать вид, что принцип самоопределения народов не возобладали в ущерб другим принципам межгосударственных отношений, сродни игнорированию политических реальностей современной Европы.

Естественным следствием такого развития стала активизация сепаратистских настроений во многих европейских государствах Европы, укрепление веры и других народов в возможность достижения независимости. Незыблемости принципов отношений между государствами нанесён непоправимый ущерб.

Отказ государств – членов НАТО ратифицировать обновлённый вариант договора о сокращении обычных вооружений в Европе создал абсурдную ситуацию, при которой обычные вооружения восточноевропейских стран – членов НАТО продолжали числиться за несуществующим ОВД. Возможность дальнейшего изменения соотношения обычных вооружений в Европе в свою пользу за счёт привлечения в альянс новых членов, как это случилось с Албанией, Хорватией и Черногорией, никак не побуждала НАТО ратифицировать обновлённый ДОВСЕ. В результате Россия сочла себя не связанной его условиями, и Договор прекратил своё существование.

Меры по укреплению доверия продолжают применяться сегодня в весьма ограниченном виде, в частности, в рамках подписанного в 1992 году Договора по открытому небу. В своё время руководители Североатлантического договора уверяли М.С. Горбачёва, что в случае согласия эвакуировать советские войска из Восточной Германии НАТО ни на один метр не продвинется на Восток [Примаков, 2015: 140–141]. Однако после 1994 года они повели себя так, как будто никаких политических обязательств на этот счёт не брали, так как они не были зафиксированы на бумаге.

Возможно, руководители стран – членов НАТО считают, что лихо перехитрили или дипломатически переиграли оппонента, однако подобные “выигрыши” поставили под сомнение наличие у западных партнёров политической воли добросовест-

но соблюдать принимаемые на себя обязательства. На этом фоне пробудить взаимное доверие при помощи технических мер, взаимных инспекций и обменов военными планами невозможно. Как следствие, в последние годы в сфере укрепления доверия между государствами – участниками ОБСЕ наблюдается скорее регресс, чем какой-либо прогресс. Практическое значение деятельности мониторинговых миссий ОБСЕ на юго-востоке Украины для сдерживания и прекращения конфликта остаётся незаметным. В результате основные компоненты первой “корзины” исчерпали себя.

Проблематика второй “корзины” Заключительного акта касалась сотрудничества государств-участников в области экономики, науки и техники и окружающей среды. Опираясь на её положения, западные страны искали пути внедрения элементов рыночной экономики в хозяйственную практику социалистических стран. Этот круг проблем уже давно неактуален. Рыночный характер российской экономики является ныне общепризнанным, Россия стала членом Всемирной торговой организации (ВТО), заключила Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве и ряд других соглашений с ЕС, западные компании произвели крупные инвестиции в российскую экономику, российские компании вышли на рынки западных стран. Отношения между Россией и ЕС и другими европейскими странами в течение почти четверти века выстраивались без малейшего участия ОБСЕ, так как содержащиеся во второй “корзине” положения не имели и не имеют для них практического значения. Объявляя санкции против России, участвующие в них государства – участники ОБСЕ действовали в прямом противоречии с заявленными в рамках ОБСЕ принципами и не соизмеряли свои практические действия с ними.

Деятельность СБСЕ/ОБСЕ в области охраны окружающей среды в течение последних четырёх десятилетий не позволяет отыскать хотя бы малейший след этой организации в практическом решении экологических проблем Европы. Эти проблемы решаются другими глобальными и региональными международными неправительственными организациями. Всё это даёт основания утверждать, что и вторая “корзина” Заключительного акта на сегодняшний день оказалась пустой.

За годы, прошедшие после объявления об окончании холодной войны, в гуманитарных и других областях сотрудничества достигнут впечатляющий прогресс, хотя практическая роль СБСЕ/ОБСЕ в этой области едва различима. Россия и большинство бывших социалистических стран ратифицировали Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод и вступили в Совет Европы, превратив его в общеевропейский институт.

Совет Европы в отличие от СБСЕ/ОБСЕ строит свою деятельность на основе международного договора, ратифицированного всеми его государствами-членами, обладает широкими функциями и полномочиями, а также механизмами контроля за выполнением государствами-членами принятых на себя договорных обязательств. Добавочную ценность декларативных обязательств в гуманитарной области в рамках СБСЕ/ОБСЕ по сравнению с договорными обязательствами европейских государств – членом Совета Европы отыскать невозможно. Самостоятельная роль положений третьей гуманитарной “корзины” Заключительного акта в этих условиях неразличима.

В последнее время использование правозащитной проблематики для изменения политических режимов в государствах – членах ОБСЕ, остающихся за пределами

НАТО, явно утрачивают свою эффективность. Западные партнёры пытаются компенсировать снижение этой эффективности скоординированной кампанией демомобилизации России и запугивания других стран её “агрессивностью”, стремясь под этим предлогом вовлечь их в альянс, добиться дальнейшего расширения НАТО и тем самым продолжить создание НАТО-центричной системы европейской безопасности. Д. Данилов в этой связи пишет о “возвращении к истокам” – стратегическом сдерживании России на основе укрепления коллективной обороны, закреплённом в решении саммитов альянса в Уэльсе (2014 г.) и Варшаве (2016 г.) [Данилов Д.: 51].

Расчёты на превращение ОБСЕ в базовый или даже более или менее важный институт системы общеевропейской безопасности и сотрудничества в сложившейся ситуации являются не вполне оправданными. России, очевидно, следует исходить из тех реальностей, которые сложились на континенте, и искать решения проблем безопасности на этом направлении не только с участием исключительно европейских игроков.

России не следует в одностороннем порядке и на основе собственных политических оценок отказываться от соблюдения политических обязательств государств – участников СБСЕ/ОБСЕ, не говоря уже об одностороннем выходе из ОБСЕ. При этом следует иметь в виду, что в правовом государстве те или иные обязательства, не получившие одобрения законодательного органа, не могут считаться юридически связывающими и вступившими в законную силу. Между тем принятые на себя политические обязательства государств – участников СБСЕ/ОБСЕ, включая вопрос о создании ОБСЕ и членстве в ней соответствующего государства, не рассматривались их законодательными органами и не были ратифицированы ни в одном из них.

Было бы поэтому не только логичным, но и юридически оправданным вынести эти обязательства на рассмотрение национальных парламентов и, учитывая, что принцип консенсуса в работе ОБСЕ формально никто не отменял, считать обязательными и юридически связывающими только те из них, которые получают одобрение законодательных органов всех без исключения государств-членов.

Отказ хотя бы одного законодательного органа государства – участника ОБСЕ от ратификации того или иного обязательства будет означать, что оно не может считаться связывающим свободу действий всех остальных государств. Такой порядок де-факто способен не только заменить процедуру заключения основополагающего договора ОБСЕ, но и наглядно продемонстрировать наличие или отсутствие основы для сохранения ОБСЕ как общеевропейского института.

Список литературы

Воронков Л.С. (2012) Хельсинкский процесс и европейская безопасность. Что дальше? Москва, издательство “МГИМО-университет”.

Данилов Д. (2017) НАТО: неформальный саммит или новый формат? / *Международная жизнь*. №8.

Примаков Евгений. (2015) Россия. Надежды и тревоги. Москва, ЦЕНТРПОЛИГРАФ / EU-NATO Declaration on ESDP. URL: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm (дата обращения 25. 01. 2018)

NATO Handbook (2001) / NATO Office of information and Press. – 1110 Brussels, – Belgium.

Partnership for Peace: Framework Document. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/ North Atlantic Cooperation Council, NATO Headquarters, Brussels, 10-11 January 1994. URL: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm> (дата обращения 15.02.2017)

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT> (дата обращения 01.04.2017)

References

- Danilov D. (2017) NATO: Neformalnyi sammit ili novyi format / *Mezhdunarodnaya zhizn*. №8.
NATO Handbook (2001) / NATO Office of information and Press. – 1110 Brussels, – Belgium.
Partnership for Peace: Framework Document. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/ North Atlantic Cooperation Council, NATO Headquarters, Brussels, 10-11 January 1994. URL: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm> (15.02.2017)
Primakov Evgeniy. (2015) Rossiya. Nadezhdi i trevogi. M.: ZINTRPOLIGRAF / EU-NATO Declaration on ESDP. URL: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm (25. 01. 2018)
Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT> (01.04.2017)
Voronkov L.S. (2012) Helsinskiy prozess i evropeiskaya bezopasnost. Chto dalshe? M.: Izd-vo “MGIMO-universitet”.

OSCE in the “New Architecture of European Security”

Author. Voronkov L., Professor of MGIMO University, Russian Ministry for Foreign Affairs. **Address:** 76 Vernadskogo Ave., Moscow, Russia, 119454. **E-mail:** lvoronkov@yandex.ru.

Abstract. The article analyzes attempts by CSCE participating states to build a European security system with NATO as its strategic core. The role of the CSCE/OSCE, NATO, EU and Council of Europe in the practical implementation of this concept is described. The significance of the program “Partnership for Peace” in preparation of the OSCE states for participation in military operations under NATO leadership and for their eventual full membership in the Alliance is evaluated. The conclusion about withering lines between full NATO membership and participation of EU member states in the CSDP is based on the comparison between Article 5 of the Washington Treaty and the EC “Declaration of Solidarity”. By abandoning the practice of regular conferences, forums and meetings of experts and acceptance of their final documents by consensus, the OSCE participating states deprive themselves of opportunities to influence the concept of European security. Creation of OSCE permanent bodies and institutions and providing them with diplomatic privileges and immunities resulted in the practical limitation of the scope of consensus principle. Renaming CSCE to OSCE without conclusion of a founding international treaty and without a decision of legislative bodies of all CSCE participating states to establish a new international organization, has created the possibility of using the rostrum of the OSCE in the interests of individual countries and their groupings. The concept of a “new European security architecture” provided opportunities for NATO, the EU and Council of Europe to act under the “umbrella” of the OSCE and in its name within the framework of OSCE field missions inside countries of Central and Eastern Europe and CIS, which are not their members. Having analyzed the current content of the CSCE “baskets”, the author comes to a conclusion that the obligations of the CSCE/OSCE participating states have exhausted themselves. They can be renewed only in case of unanimous support by legislative bodies of all the OSCE participating states.

Keywords: CSCE, OSCE, NATO, EU, European security, Russia, USA, International intergovernmental organization, consensus, Final Act.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120186979>