

ТАЛЛИНСКИЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Факультет бизнеса и управления

Институт права

Яна Никитина

**ВЛИЯНИЕ СЛАБЫХ СТОРОН ОРГАНИЗАЦИИ ПО
БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ НА
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ
БЕЗОПАСНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО РЕГИОНА**

Бакалаврская работа

Программа МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Научный руководитель: лектор Влад Вернигора, МА

Таллинн 2018

Декларирую, что составила настоящую работу самостоятельно и на все использованные при составлении работы исследования других авторов, принципиальные точки зрения, полученные из литературных источников данные, имеются ссылки. Эта работа не была ранее предоставлена на оценку.

Длина документа, начиная с введения до конца заключения, равна слов 9 493 слова.

Yana Nikitina.....

(подпись, дата)

Код студента: 123367TASB

Электронный адрес студента: nikitinayana1@gmail.com

Руководитель: Влад Вернигора, МА

Работа соответствует действующим требованиям:

.....

(подпись, дата)

ОГЛАВЛЕНИЕ

АННОТАЦИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
1. СОЗДАНИЕ СБСЕ В КАЧЕСТВЕ ИНСТРУМЕНТА ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	11
1.1. Период Холодной Войны и образование региональных организаций по безопасности.....	11
1.2. Конфликт неолиберализма и неореализма в создании международных организаций: контекст СБСЕ.....	13
2. СБСЕ КАК СТАРЫЕ РАМКИ ДЛЯ НОВОЙ АРХИТЕКТУРЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	16
2.1. Ключевые идеи функционирования СБСЕ: анализ основных положений Заключительного акта СБСЕ для поиска определения безопасности в понятии организации.....	16
2.2. Договор об обычных вооруженных силах в Европе как вклад СБСЕ в будущее европейской безопасности.....	18
2.3. ‘Расширение’ границ Европы за счет вступления новых участников: укрепление европейской безопасности или обретение нового бремени?.....	20
2.4. Институциональное расширение СБСЕ.....	23
3. МИССИИ ОБСЕ.....	25
3.1. Сепаратистские конфликты и подход ОБСЕ к их решению.....	25
3.2. Роль миссий ОБСЕ в разрешении международных конфликтов.....	28
3.3. Помощь ОБСЕ в гуманитарных кризисах.....	30
4. ДИСКУССИЯ: СРАВНЕНИЕ ЗАЯВЛЕНИЙ ОРГАНИЗАЦИИ С ЕЕ РЕАЛЬНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ НА МЕЖДУНАРОДНОЙ АРЕНЕ.....	32
4.1. Расширение членства организации и территориальное увеличение политической Европы.....	32
4.2. Рамки сотрудничества и безопасности в деятельности ОБСЕ.....	34
4.3. Роль ОБСЕ в европейском регионе.....	35
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	37
SUMMARY.....	40
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	43

АННОТАЦИЯ

Данная работа посвящена актуальному вопросу о месте, занимаемом Организацией по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в современной архитектуре европейской безопасности. Главной задачей данной работы является анализ эффективности ОБСЕ в качестве инструмента для достижения стабильной, безопасной и защищенной от угроз обстановки в европейском регионе. Данное исследование проведено с учетом теоретических подходов неореализма и неолиберализма, которые выводят собственные предпосылки объединения усилий государств в процессе системного поиска обеспечения региональной и глобальной безопасности. Также были рассмотрены фундаментальные нормативные документы по созданию рамочного сотрудничества в формате Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Вдобавок, были проанализированы итоги некоторых миссий ОБСЕ и сделан анализ по факту соответствия условий и принципов, существующих на 1975 год, современным условиям и принципам. В финале работы и в контексте темы, было проведено описание характера сотрудничества ОБСЕ с другими европейскими организациями по безопасности. После рассмотрения вышеописанных факторов был сделан вывод о высокой степени несоответствия ОБСЕ параметрам зарождающейся новой международной системы, а также о наличии быстроразвивающегося внутриорганизационного кризиса.

Ключевые слова: Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, европейская безопасность, современные механизмы ответа на угрозы безопасности.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность проблемы обеспечения безопасности, разрешения конфликтов и урегулирования кризисов существовала всегда, однако в XX-ом веке степень ее повысилась ввиду череды национальных, региональных и глобальных конфликтов, которые оказывали и оказывают влияние на международную систему. Например, после Первой мировой войны, Версальско-Вашингтонская система и созданная на ее основе Лига Наций (ЛН) олицетворяли первую попытку международного сообщества к формированию глобальной координации деятельности суверенных государств, их сотрудничества в целях обеспечения и стабилизации порядка и мирного существования на основе подхода коллективной безопасности (Ebegbulem 2011, 23). Однако ЛН и Версальский мир потерпели крах: выход Германии из ЛН, подписание Мюнхенского соглашения в 1938 году и последующее нарастание взаимной агрессивности привели к началу Второй мировой войны.

С момента окончания Второй мировой войны, когда произошло осознание кризиса и отсутствия координирующей стратегии, участники международных отношений – вернее, лидирующая тогда тройка супердержав – предприняли попытку создания своеобразной рамочной формы сотрудничества для закрепления итогов войн, содействия состоянию безопасности в мире, а также стремлению не допустить появления новых вспышек конфронтации и потенциальной войны. Продолжением системообразующего (и неудачного) опыта ЛН, которая была создана, чтобы быть гарантом закрепленного порядка, стала Организация Объединенных Наций (ООН), что являлось собой абсолютно логичной закономерностью в рамках развития международной системы безопасности того времени (Goodrich 1947, 20). В то же время, ООН попыталась запустить более широкий процесс стабилизации мира и порядка и одновременно стала системообразующей организацией в области безопасности, помимо прочего присвоив себе право использования метода превентивной дипломатии в качестве основного инструмента для предотвращения кризисов. Признанный ответственным органом за мир и безопасность, Совет Безопасности ООН (СБ) (Устав ООН 1945, ст.24), в который на постоянной основе вошли Соединенные

Штаты Америки (США), Союз Советских Социалистических Республик (СССР или Советский Союз)¹, Китай, Франция и Великобритания, принципиально менялся только дважды (в 1971 и 1991 годах), хотя многими странами-участницами и политическими акторами было признано смещение соотношения сил и появление новых тенденций в развитии международной системы (Bisley 2012). Принимая во внимание отсутствие своевременного ответа на изменения в мире, сомнение в актуальности и эффективности структуры организации было вполне оправдано.

Очевидно, что ООН была основана для создания и поддержания стабильного мирового порядка в постконфликтный период, однако организация и ее инструменты не стали панацеей от бед и угроз новых кризисов и войн. С момента создания организации обстановка в мире не стала стабильной: разгораются новые конфликты, угрозы безопасности приобретают новый вид, внешняя политика некоторых стран не скорректирована в рамках международного сотрудничества, нарушается международное право. Более того, пять постоянных членов СБ, по сути, решают ход и развитие принятия решений по политической повестке дня, выдвинутой третьими странами, так как имея право вето и руководствуясь своими национальными интересами, имеют возможность отклонить потенциально эффективное антикризисное решение. Структурно ООН противоречит сама себе, говоря о равенстве суверенных государств независимо от их параметров, и в то же время, наделяя постоянных членов СБ правом вето, способным влиять на дальнейший ход событий урегулирования конфликта (Langenhove 2011, 33). Так, к примеру, на Ближнем Востоке, израильско-палестинский кризис не решен по сей день, а 80 резолюций по этому конфликту были отменены из-за неоднократного наложения вето США, принятого, в большинстве случаев руководствуясь внешними государственными интересами (Колобов 2008, 5). Помимо непосредственного использования вето постоянным членом, сам факт наличия такого права у пяти стран является в их руках инструментом влияния на третьи страны. Так, например, российский ультиматум блокирования плана Ахтисаари по статусу Косово, отложил решение конфликта на длительный период. Основываясь на данного рода фактах, напрашивается вывод о том, что существует необходимость реформы ООН, в том числе реконструкции СБ. Постоянное членство и право вето участников СБ сделали ООН не только недемократичной, но и негодной для работы структурой (Lucas 2007, 281). Неспособность быстрого реагирования на угрозы

¹ Ныне это место занимает Российская Федерация (РФ или Россия).

ввиду временных затрат на поиск оптимального решения между постоянными членами СБ, затрудняет процесс стабилизации и урегулирования.

Недостаточность инструментов ООН и внутренние разногласия ее участников в условиях роста числа конфликтов и необходимость доработки подходов к их решению, поставили перед мировым сообществом задачу поиска и разработки новых подходов к сотрудничеству с целью защиты от потенциальных и существующих угроз. Помимо глобальной и системообразующей ООН, было создано множество региональных союзов, блоков и организаций по стабилизации мирного положения, отвечающих требованиям главы 5 Устава ООН о региональных соглашениях.

Рассматриваемая в данной работе Европа, которая на данный момент является очагом и регионом международных конфликтов, и функционирующие на континенте современные организации, ответственные за сохранение мира и поддержание безопасности, были созданы в период Холодной войны для регулирования отношений США с СССР и вытекающих из их противостояния угроз. В 1975 году 35 стран, в число которых входили **обе сверхдержавы**, Канада и все европейские страны, кроме Албании, подписали Хельсинский Заключительный акт, запустив процесс деятельности Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), направленной на снижение напряженности на континенте и разрядку противостояния США-СССР. Важнейшим фактором для поддержания безопасности в регионе стала нерушимость закрепленных границ Европы в том виде, который они приобрели после окончания Второй мировой войны и после договоренностей отдельных стран по разделу спорных территорий. Роль СБСЕ стала ключевой в поддержании и контроле приверженности данному принципу. Сегодня, измененная из формата совещания-конференции в организацию, ОБСЕ является объединением уже 57 стран и продолжает заявлять о себе как об инструменте для сотрудничества и обеспечения безопасности в регионе. Что, в свою очередь делает ее полноценным агентом архитектуры европейской безопасности, на которого европейские страны могли бы рассчитывать в кризисный час.

Однако, помимо ОБСЕ, страны континента принимают участие в Организации Североатлантического договора (НАТО) и Европейском Союзе (ЕС или Евросоюз). Две последних организации также являются рамочными и также ставят своей целью обеспечение безопасности своим членам: НАТО является военно-политическим блоком 29 стран; а страны ЕС, 22 из которых входят в североатлантический альянс, разрабатывают

собственную политику безопасности и обороны. Характерно, что все до одной страны ЕС и НАТО входят в состав ОБСЕ, что на бумаге, придает данной организации **первостепенную и системообразующую** роль важнейшего регионального инструмента безопасности. В целом, ОБСЕ является единственным механизмом именно для строительства сотрудничества и безопасности в Европе и Атлантике совместными усилиями (Mlyn 2007, 227).

Анализируя современную обстановку в Европе, вспыхивающие межгосударственные конфликты, гибридизацию угроз и кризис в построении диалога между странами региона, эффективность и актуальность инструментов деятельности организации ставится под сомнение. С момента реформирования ОБСЕ в 1995 году, увеличилось число организационных институтов, расширился состав самой организации и, соответственно, территория возможного влияния. ОБСЕ стала «широко представительной, всеобъемлющей организацией для проведения консультаций, принятия решений и сотрудничества» в Евро-Атлантике (Хартия европейской безопасности 1999, гл. 2). На самом деле, уникальность ОБСЕ состоит в том, что в рамках данной организации Москва, Вашингтон и крупнейшие державы Европы имеют одинаковый вес в диалогах по принятию и анализу эффективности мер укрепления доверия и безопасности.

После Югославских войн 1990-х годов, ОБСЕ в значительной степени была забыта, однако запустив миссию мониторинга и координации в 2014 году в конфликте между воюющими сторонами в восточной Украине, сделала попытку восстановить свои былые позиции (Grünther 2014). В то же время, украинский кризис (по сути – российско-украинская война), который разрешается в ручном режиме и без прямого влияния со стороны ОБСЕ, не только затрудняет участие организации в процессе, но и делает вывод о ее фактической недееспособности в отношении обеспечения мира в регионе.

В силу отсутствия законодательской функции, все решения и обязательства ОБСЕ носят политический характер, нарушение которого не предполагает фактического нарушения международного права. Функционируя на основе политической воли государств-членов к сотрудничеству, данная организация сталкивается с рядом препятствий на пути к эффективному поддержанию мира и строительства безопасного европейского пространства. В ряде случаев недостаточно и политической воли: установленные миссии в кризисных регионах не могут быть проведены в полной мере, поскольку, опять же, из-за нехватки принуждающих к выполнению резолюций инструментов, сторонами

безнаказанно нарушаются установленные договоренности. Также, отсутствие юридического статуса, военного потенциала и исполнительного аппарата, по мнению некоторых исследователей, сделали данную организацию инструментом осуществления бюрократических решений НАТО и Евросоюза (Костин 2013 106). С другой стороны, площадка ОБСЕ является стратегически необходимым инструментом для представления внешнеполитических интересов России, наравне со странами ЕС и НАТО, также способной влиять на ход событий, подобрав инструменты влияния на участников объединения. Все это формирует внутри ОБСЕ тенденцию к отражению чьих-либо государственных интересов и ставит под сомнение независимость принятых в рамках организационного сотрудничества решений и резолюций от целей ключевых региональных акторов. Немаловажным является и мнение о том, что большее значение имеют межправительственные организации для западных держав, тем важнее такие организации станут для России, для использования подобных форумов в ее стремлении к власти, участию в архитектуре европейской безопасности и других интересах (Kropatcheva 2012, 374).

Существующая, таким образом, в условиях конкуренции политического Запада и России, и, одновременно, являющаяся представителем достигнутого межгосударственного консенсуса по вопросам безопасности, просматривается ряд внутренних организационных проблем и функциональных недоработок, препятствующих своевременному и адекватному процессу принятия антикризисных норм, особенно в режиме *ad hoc*. Следовательно, напрашивающееся предположение о том, что за безопасность Европы отвечает организация, не обладающая достаточным набором характеристик для ее обеспечения, формирует тезис данной работы: ОБСЕ, как региональная организация по предотвращению и урегулированию кризисов в Европе, **не способна достичь заявленных целей и не имеет достаточного влияния в области решения проблем европейской безопасности** из-за наличия очевидных недочетов в системе её функционирования, что ставит под сомнение актуальность и необходимость существования такого рода организации в архитектуре безопасности данного региона.

Для определения роли и значимости ОБСЕ в условиях современной архитектуры европейской безопасности, с учетом преобладания слабых сторон, автором данной работы будет сделана попытка оценить эффективность и необходимость ОБСЕ как актора международных отношений, ответственного за региональную стабильность и защищенность.

Задачей данного исследования будет:

1. анализ основных отличительных характеристик внутреннего изменения через призму эволюционного процесса организации с момента создания СБСЕ до перехода в формат организации, а также сравнение преобладающих в этот период взглядов реализма и либерализма на идею создания подобного рода объединения;
2. исследование текущих полномочий и проблем ОБСЕ после приобретения нового статуса и географического расширения рамок организации, а также выявление слабых сторон механизмов организации для их решения и анализ достигнутых результатов;
3. анализ результатов участия ОБСЕ в урегулировании основных видов конфликтов, характерных европейскому региону, посредством проведения миссий;
4. проведение дискуссии с целью выявления соответствия фактических результатов, достигнутых организацией в обеспечении безопасности региона, ею заявленным целям.

Для достижения целей работы автором будут исследованы уставные документы организации и практическое применение их положений; рассмотрение отличительных черт форматов конгломерата в ходе развития и расширения институциональной основы организации; анализ совместимости имеющихся механизмов ОБСЕ с ответом на возникающие угрозы и конфликты; проанализированы ключевые особенности сотрудничества стран-участниц при наложении на политические теории неореализма и неолиберализма; а также использован метод дискурсивного анализа для определения направления развития/деградации и роли организации в рамках европейской безопасности.

1. СОЗДАНИЕ СБСЕ В КАЧЕСТВЕ ИНСТРУМЕНТА ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Новой архитектуре европейской безопасности, формировавшейся с момента окончания Холодной войны, свойственна высокая степень институционализации. Главенство неолиберального подхода в теории международных отношений в конце Холодной войны и последующий период привели к образованию различных институтов и организаций, прямо или косвенно ставящих своей целью обеспечение безопасности. Поскольку компетентности и инструментов ООН оказалось недостаточно, регионы и союзы схожих в интересах стран стали образовывать формы сотрудничества для достижения общих целей. В период Холодной войны в Европе появилось сразу **три таких формы**, две из которых, хоть в измененном виде, но продолжают существование и деятельность, ссылаясь на стремление к стабилизации региона. СБСЕ/ОБСЕ, как один из сохранившихся институтов, представляет большой интерес и потенциал в современном мире. Для определения направления ее развития и анализа функционально эффективности в данной главе будут рассмотрены исторические предпосылки и свойства неолиберального институционализма, регионализации безопасности, а также проанализированные ключевые фундаментальные документы организации.

1.1. Период Холодной Войны и образование региональных организаций по безопасности

Холодная война и ситуация после ее окончания значительно повлияли на аппарат мирового устройства, привнеся новые виды форм сотрудничества стран, интеграцию экономик и смену лидирующих политических течений **как в Европе, так и в мире**. Сама по себе, эта война была противостоянием СССР и США, не включавшего прямых военных действий, но применение и использование сверхдержавами полномочий для поддержки

оппозиционных сторон в ведущихся войнах третьих стран, оказание помощи и косвенное установление влияния на нейтральные страны, а также ведение гонки вооружений, в том числе конкуренция в области оснащения ядерным оружием (Фонд конституционных прав США 2014).

Периодом Холодной войны принято считать временной отрезок с 1947 по 1991 год. Сама Холодная война, согласно подхода Виртуального центра знаний по Европе (CVCE) к ее изучению, делится на три этапа: период биполяризации мирового устройства с 1945 по 1953 год; пароксизмы Холодной войны 1953-1962 годов; возобновление напряженности в 1962-1985 годах и стремление к окончанию Холодной войны с 1985 по 1989 годы (2016). Так, на первом этапе, в 1949 году была создана Организация Североатлантического договора (НАТО) по коллективной безопасности во главе с США, нацеленная на сдерживание агрессии Советского Союза и консолидации европейских стран, разделенных противоречиями (Корягин 2014). Следуя вышеуказанной классификации, создание альянса являлось причиной и следствием процесса биполяризации. Позднее, и уже в рамках второго этапа, в 1955 году, Советским Союзом была создана Организация Варшавского договора (ОВД), также призывающая европейские страны содействовать миру и безопасности, но по предложенной СССР схеме, с вытекающей из этого **поддержкой социалистического движения** и развития. Создание последней организации относится к периоду усиления напряженности в отношениях двух сверхдержав и, как итог, означает начало процесса деления стран Европы по блоковому типу. В середине третьего этапа, в 1970-х годы международное сообщество стремилось к разрядке напряженности, поиску платформы для диалога между Западом и Востоком для предотвращения потенциально-возможного перерастания конфликта в полноценную войну. Фундаментом для такого диалога, сдерживания агрессии и попытки ведения консультаций была идея создания единой площадки для межгосударственного сотрудничества и поиска эффективных решений для достижения мира и безопасности в регионе. Предпосылкой создания такого международного инструмента стало несоответствие компетенций ООН и ее неспособность контролировать межгосударственные распри. Ввиду отсутствия глобального инструмента в системе, способного обеспечивать мир и координировать действия государств, международные отношения находятся в хаосе, именуемом анархией, порождающей необходимость поиска и создания надгосударственных ключей к стабильности и миропорядку. Создание СБСЕ в 1975 году, стало быть, являлось попыткой урегулирования

международных кризисов в Европе и закрепления упорядоченной системы межгосударственных отношений.

1.2. Конфликт неолиберализма и неореализма в создании международных организаций: контекст СБСЕ

Попытки мирового сообщества уйти от анархии в международных отношениях способом сотрудничества, консультаций и обменом информацией, привели к созданию межгосударственных организаций, попавших под внимание и критику теоретиков международных отношений. Превалирующими подходами в условиях реалий после окончания Холодной войны являются идеи неолибералов и неореалистов, предлагающих способы перехода от хаотичного существования к упорядоченной системе международных отношений.

К концу 1960-х годов, стало очевидным ослабление социалистических систем европейских государств в условиях коммунистического мира, капиталистических систем в развивающихся странах и западных социально-демократических направлений. Однако всесторонняя критика существующих в регионах подходов не привела к окончательному свержению господствующих режимов, но способствовала росту позиций идеи глобального финансирования, оправдания идеологии свободного рынка и конечному главенству идеи неолиберализма в международных отношениях (Priestland 2013, 10). Ключевым лозунгом неолиберализма является утверждение о том, что межгосударственные институты являются союзами стран с похожими интересами, созданными после признания проблематики автономной деятельности и объединившихся для более эффективного сотрудничества с ориентиром на достижения оных объединенными усилиями (Stein 2008, 9). Другими словами, союзы стран возникли из-за необходимости коллективизации сил и инструментов для получения какого-либо рода благ и максимального устранения проблем, препятствующих достижению национальных целей суверенитетов. Суверенитетам для этого пришлось отказаться от полной независимости и интегрировать свои интересы с интересами других участников объединения. Идеология неолиберализма оправдывает процесс союзничества стран и замену национальных интересов общими, что, в свою очередь, способствует получению благ всеми участниками конгломерата, и, следовательно,

приводит к параллельному удовлетворению отдельных суверенных целей. С данной точки зрения, международные участники только выигрывают от создания и проведения сотрудничества.

Контраргументом преимущества неолиберального подхода является неореализм, настаивающий на автономии стран в развитии внешней политики и принятии решений, и, соответственно, критикующий образования альянсов. По мнению сторонников неореализма, суверенитет является постоянным, экзогенным, целостным и неделимым атрибутом государства (Lake 2003, 305). Передача части суверенитета, таким образом, является неправильным решением, поскольку международные организации не в состоянии влиять на обстановку без заинтересованности и поддержки великих держав.

Таким образом, оба подхода признают анархичность международных отношений, в условиях которой государствам необходимо выбрать направление деятельности. Неолиберализм поощряет создание государствами организаций, с помощью которых анархия смягчится и будет найден коллективный подход к решению проблем безопасности. Неореализм оставляет главенство суверена, подчеркивая абсолютную силу государств, и, в особенности сверхдержав, в руках которых имеются все инструменты для функционирования и следования национальным интересам.

Объединение стран в рамках СБСЕ/ОБСЕ отвечает неолиберальным взглядам. В основе данного сотрудничества лежат цели по демократизации стран, экономической интеграции, созданию свободного рынка, а также коллективный подход принятия решений по урегулированию конфликтов. В рамках данной организации страны-участницы теоретически имеют равный вес в диалоге, что подразумевает отсутствие дискриминации взглядов менее развитых стран. Однако равенство голосов не предполагает возможность быстрого достижения консенсуса, что, в рамках данной организации, прослеживается в диалоге с участием России и США.

Исчезновение биполярности с распадом СССР не снизило степень напряженности отношений Запада и Востока (уже во главе с Россией). Новой парадигме российско-американских отношений, сложившейся после окончания Холодной войны, характерно повышение уровня взаимной терпимости, но, наряду с этим и желание сохранения эквидистантной позиции и отчужденности (Kortunov 1997). Принимая во внимание стремление сторон к сохранению автономии интересов и неглубокое сотрудничество в создании европейской безопасности, не имеющие принуждающей функции решения ОБСЕ,

таким образом, являются не больше чем рекомендациями. Следовательно, подтверждается аргумент неореализма о том, что без заинтересованности суверена, деятельность международных институтов не будет максимально эффективной.

Несмотря на окончание Холодной войны, в условиях которой было создано СБСЕ и переформировано в ОБСЕ, а также распад Советского Союза, организация осталась одним из наиболее значимых и масштабных агентов безопасности Европы, расширив географические границы влияния и проведя конструктивно-функциональные изменения.

2. СБСЕ КАК СТАРЫЕ РАМКИ ДЛЯ НОВОЙ АРХИТЕКТУРЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Новой архитектуре европейской безопасности, формировавшейся с момента окончания Холодной войны, свойственна высокая степень институционализации. Международные институты сыграли большую роль для создания стабильности в Европе в момент перехода от прежней структуры межгосударственных отношений к новой. Созданное в 1975 году служить форумом для многосторонних диалогов и переговоров между Западом и Востоком СБСЕ, прошло ряд институциональных изменений в 1990-х годах, превратившись из совещательного органа в организацию, нацеленную обеспечивать и поддерживать мир и безопасность в Европе.

Однако, созданная в период Холодной войны и актуальная по целям и принципам для того периода организация, существующая и в новых реалиях, переживает упадок ввиду несоответствия новым условиям и угрозам, с которыми сталкивается Европа сегодня (Jaïn 1994).

2.1. Ключевые идеи функционирования СБСЕ: анализ основных положений Заключительного акта СБСЕ для поиска определения безопасности в понятии организации

Как описывалось выше, СБСЕ было создано в рамках биполярного мира для эффективного проведения переговоров между США и СССР, закрепления политических и территориальных итогов Второй мировой войны и недопущения развязывания новых военных конфликтов. Заключительный акт СБСЕ, являющийся фундаментом объединения, закрепил десять принципов межгосударственного взаимодействия и три измерения безопасности. Включивший принцип соблюдения прав человека, акт стал уникальным в

своем роде документом, подчеркнувшим неразрывную связь между обществом, региональной безопасностью и крепким государством.

Согласно Хельсинскому декалогу, суверенитеты государств-участников равны; избегается угроза силы и ее применение; границы и территориальная целостность государств Европы нерушимы; споры регулируются мирным путем; внутренние дела каждого государства остаются в компетенции лишь этого государства; все государства уважают права и основные свободы человека; уважается равноправие и право на самоопределение народов; государства стремятся к сотрудничеству; обязательства по международному праву выполняются добросовестно и неуклонно (CSCE Final Act 1975, 4-8). Данная нормативная структура легла в основу евразийского режима безопасности (Hornmann 1999, 8).

Деятельность организации осуществляется по трем измерениям: укрепление доверия, поддержание мира и разоружение; сотрудничество стран в области экономики, науки, развития технологий и в области окружающей среды; сотрудничество по гуманитарным вопросам. Документ не содержит примечаний касательно распределения сил организации по данным направлениям. Следовательно, теоретически деятельность должна равно распределяться на все три корзины. Таким образом составляющие трех измерений и декалог косвенно сообщают понятие безопасности для СБСЕ/ОБСЕ, которая умозрительно будет достигнута на континенте при всеобъемлющем сотрудничестве и достижении консенсуса между участниками организации.

Комплексный подход к вопросу безопасности континента, включающий в себя три измерения, делает данную организацию существенно отличной от других, также существующих в рамках архитектуры европейской безопасности (Andrić, 110). Структура и широкий спектр сотрудничества государств, объединенных Хельсинскими соглашениями, как проект, являются неплохой попыткой для создания всесторонне уполномоченного и эффективного института для обеспечения безопасности в Европе. Однако, в большинстве случаев из-за отсутствия инструментов влияния и действия принципа принятия решений на основе консенсуса, развитие и продуктивность деятельности организации на практике сводятся к минимальным результатам и непрерывной всесторонней критике. Несмотря на то, что было достигнуто соглашение для мирного существования двух разных систем, политическая агитация внутри государств за идеологическое господство росла. В итоге Хельсинский акт не ввел никаких новых принципов, а лишь по сути своей подтвердил порядок, принятый Ялтинской конференцией

1945-ого года: принцип равного деления Европы на две антагонистические системы (Richter 2015, 7).

2.2. Договор об обычных вооруженных силах в Европе как вклад СБСЕ в будущее европейской безопасности

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) в рамках Парижского саммита ОБСЕ был подписан в 1990-м году и фактически являл собой конец эпохи противостояния двух блоков. Участниками стали 16 стран НАТО и 6 государств ОВД. Договор ставил своей целью снижение уровня вооружения и, как следствие, снижение потенциальной угрозы новых вооруженных нападений в Европе. Основной идеей было количественное уравнивание вооруженных сил стран Европы для их приблизительного равенства и баланса. Однако после распада Советского Союза и присоединения некоторых бывших социалистических стран к блоку НАТО, а также роспуском ОВД, был нарушен военный баланс, что привело к необходимости адаптировать договор под новые реалии.

В 1999-ом году в Стамбуле была предпринята попытка к адаптации ДОВСЕ, устанавливающая новые количественные стандарты в условиях измененного подхода к распределению квот на каждое государство вне зависимости от его принадлежности к какому-либо блоку. На момент принятия решения о необходимости внесения изменений в существующий договор в Европе была только одна группа, объединенная военно-политическими интересами – страны НАТО. На другой чаше весов стояла Россия, настаивающая на пересмотре принципа распределения квот, отведенных доминирующей в регионе в военном плане НАТО.

На Стамбульских встречах на высшем уровне странами был обрисован новый принцип распределения, основанный на отсутствии привязки формирования квот к принадлежности стран к альянсу. В целом, новые калькуляции соответствовали интересам обеих сторон, однако новое соглашение все же не вступило в силу. Для единогласной ратификации адаптированного ДОВСЕ стороны должны были выполнить ряд ‘стамбульских обязательств’, направленных на повышение стабильности, прозрачности и предсказуемости в регионе. Например, России предстояло вписаться в новые условия по фланговым ограничениям, вывести войска из Грузии и Молдовы и свести их число к установленным нормам. Европейским членам НАТО, в свою очередь, не было выдвинуто

конкретных условий. Внесение корректировок странам альянса было предусмотрено только после принятия новой версии ДОВСЕ. Но самым важным пунктом Заключительного акта Конференции государств-участников ДОВСЕ 1999-года является скорейшая ратификация компромиссного соглашения.

Однако и Стамбульские соглашения, в том числе заверения российской стороны о выполнении необходимых пунктов, не привели к фактическому изменению договора. Даже наоборот, усложнили последующий диалог несогласных сторон. Российская позиция отражается согласно заявления главы министерства иностранных дел (МИД) РФ Сергея Лаврова (2011) о том, что Россия выполнила все обязательства в полном объеме, и даже сверх необходимого, однако вместо шагов по ратификации нового порядка со стороны НАТО, столкнулась лишь с рядом новых ультиматумов, не относящихся напрямую к стамбульским договоренностям. Следовательно, возрастающие недоговоренности между оппонентами, приводят к возможности сделать вывод об использовании Западом площадки ОБСЕ для достижения других, внешнеполитических целей, а не для поиска консенсуса по адаптационному варианту ДОВСЕ. В рамках возрастающего недоверия, диалог между Россией и США ухудшился и стороны принялись отстаивать свои позиции вместо стремления к поиску оптимального решения. Например, опираясь на заявление официального представителя МИД России Александра Яковенко (2005), блок НАТО и ассоциированные страны делают все возможное для затягивания процесса принятия адаптированного договора, поскольку расширивший свои границы альянс в условиях действия старых договоренностей находится в более выгодном положении. Со стороны альянса факт выполнения Россией договоренностей не рассматривался как основа для продолжения процесса ратификации (НАТО 2000). Российская сторона рассмотрела такие спекуляции как неприемлемую попытку Запада использовать ДОВСЕ в качестве инструмента давления (Areshchev 2007).

На основе проделанного исследования процесса принятия решения об изменении существующих норм в рамках ОБСЕ, можно сделать вывод о том, что на смену противостояния США-СССР пришла конфронтация России и блока стран Североатлантического договора во главе с США. То есть и в условия нового мирового порядка конфликт Запада и Востока в контексте европейской безопасности остается камнем преткновения для достижения полноценного мира в регионе. Это подтверждается и российским мораторием на ДОВСЕ. В 2007 году Россия приостановила участие в договоре, обосновав свое решение утерей действующим договором актуальности и параллельный

уклон Запада от принятия новых условий сотрудничества. По мнению российской стороны (Яковенко 2005), режим контроля над вооружениями нуждается в видоизменении, а сам ДОВСЕ соблюдается участниками лишь в надежде на скорую ратификацию его адаптированного к современному положению варианта.

Признанный краеугольным камнем европейской безопасности (ООН 2014), ставящий целью урегулирование соотношения военной мощи сторон для обеспечения баланса и мирного существования европейских стран на континенте, ДОВСЕ в итоге превратился скорее в препятствие, чем в инструмент региональной безопасности. Российское недовольство увеливанием западного блока стран от подписания адаптационной версии, привело к мораторию на договор, что, в свою очередь рассматривается, как нарушение Россией международного права. И более того, дает повод другим государствам также отступить от договора. Осознание акторов возможности отступления от договора любым способом в любое время подорвет значимость и зависимость стран от международных соглашений, что в свою очередь негативно скажется на стабильности и предсказуемости в регионе (Shterngel 2008, 1066-1068). Позиции же международной организации станут еще более ослабленными, из-за отсутствия рычагов контроля над государствами.

2.3. ‘Расширение’ границ Европы за счет вступления новых участников: укрепление европейской безопасности или обретение нового бремени?

Хельсинский Заключительный акт 1975-ого года был подписан 33-мя европейскими странами, Канадой и США. Вопрос о том, каким образом США относится к европейской безопасности, исследовался неоднократно. В первую очередь, их объединяют религиозные и культурные ценности, схожие взгляды на политический аппарат, стремление к глобальной демократизации. Однако одной из причин, почему Европа пришла к атлантизму – это ее несостоятельность в автономном обеспечении безопасности (Кабасакалова 2012). Также к европейской безопасности относится и Канада, страна-участница НАТО и союзник Великобритании на протяжении многих лет, - на основе чего она вошла в архитектуру безопасности Европы.

Нынешний состав ОБСЕ существенно отличается от состава участников СБСЕ. После распада Советского Союза, еще в рамках СБСЕ к сообществу присоединились пять обретших независимость стран Центральной Азии (ЦА), Андорра, Албания, три страны

Южного Кавказа (ЮК или Закавказье). На данный момент в организации 57 стран. С одной стороны, обширный состав участников дает хорошую основу для межкультурного и политического диалога, а с другой стороны, затрудняет процесс принятия решений на основе консенсуса.

Стратегически страны ЦА играют значимую роль для безопасности Европы. Граничащие с Афганистаном Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан и в том числе их природные ресурсы, обеспечивающие регион, попали под угрозу после распада СССР и сокращения военной поддержки со стороны России на приграничных с Афганистаном территориях. Таким образом появилась необходимость в дополнительном мониторинге ситуации со стороны внешних партнеров и, в случае необходимости, оказание помощи в рамках ОБСЕ. Потенциальными угрозами, которые ЦА может принести в Европу, являются: незаконная торговля оружием, людьми и наркотиками; терроризм; подрыв демократических ценностей; проблемы масштабной миграции коренного населения в Европу; экономическая нестабильность региона. Для обеспечения контроля над ситуацией, органы ОБСЕ были учреждены в Ашхабаде, Бишкеке, Душанбе, Астане, в Узбекистане присутствует Координатор проектов ОБСЕ. Проводится сотрудничество по трём измерениям организации, однако, основной упор ОБСЕ все же делает на демократизацию ЦА и соблюдения прав человека, а не на искоренение прямых угроз.

Оценивая деятельность организации в ЦА необходимо отметить существенное характерное отличие проблем региона от привычных для европейских стран кризисов. Например, начавшаяся в 1994 году миссия в Таджикистане, в рамках которой в 1997 году был положен конец гражданской войне, присутствовала в стране и в поствоенный период с целью постконфликтного строительства государства, опять же, в большей степени действуя в рамках человеческого измерения. На весь регион выделяется менее пяти процентов бюджета организации, что препятствует ее более широкому и углубленному сотрудничеству с принимающими странами. Здесь также важно отметить то, что принимающие миссии страны часто блокируют решения ОБСЕ, отказывают во введении новых проектов на своих территориях, считая многие из предложений излишним вмешательством во внутренние дела. Ярче всего предвзятость к участию в организации показывает неоднократное и грубое нарушение принятых при вступлении обязательств со стороны Туркменистана. Являясь одним из наиболее недемократических участников ОБСЕ, Туркменистан неоднократно пренебрегал правами и свободами своих граждан при президентстве Сапармурада Ниязова. В ответ на политику государства в 2003 был запущен

‘Московский механизм’ для исследования кризиса. Однако ни участники ОБСЕ, ни Туркменистан не дали проекту всеобъемлющую поддержку, в следствие чего миссия застыла и со временем сошла на нет (Тухбатуллин 2007). Из этого можно сделать вывод, что государства Центральной Азии всячески избегают вмешательства и изменений в сторону демократии, а ОБСЕ как площадка для сотрудничества не выполняет свое предназначение, создавая лишь новые конфликты и недопонимания между регионами.

В политических кругах присутствие стран ЦА в составе организации оценивается крайне противоречиво и в большинстве случаев критично. Несомненно, сотрудничество с данным регионом в рамках ОБСЕ дает возможность Европе косвенно влиять на потенциальные угрозы. Но полная ликвидация угроз, вытекающих из региона, и на момент существования СБСЕ, и в современном мире, в рамках организации невозможна, поскольку стороны видят в партнерстве разные преимущества. С точки зрения изменения политических режимов, уже неоднократно было понятно, что страны ЦА не спешат демократизироваться. Членство в ОБСЕ дает им возможность получать дополнительные ресурсы со стороны таких финансовых учреждений, как Европейский Банк Реконструкции и Развития, Всемирный Банк и Азиатский Банк Развития, спекулируя стремлением к урегулированию регионального кризиса в области человеческого измерения (ОБСЕ 2012).

Либерализация политической и общественной жизни затруднена и в странах ЮК, участниц СБСЕ/ОБСЕ. Аналогично региону ЦА, в Закавказье прогресс в социальной сфере стоит на месте. Помимо этого, регион ЮК подвержен постоянно обостряющимся внешним и внутренним конфликтам. Обостренные отношения Грузии и Азербайджана с Россией, а также Карабахский конфликт формируют еще одну угрозу безопасности, попытки разрешения которой ОБСЕ неоднократно предпринимала на протяжении нескольких десятков лет.

Теоретически все страны как совещания, так и организации, имеют равное значение в процессе принятия решений и совещаний. Однако подтекст многих конфликтов часто лежит в основе конкуренции США-РФ, де-факто влиятельнейших членов ОБСЕ. Конфликты на Кавказе и в ЦА показывают стремление стран региона примкнуть к одной из конкурирующих сторон. Например, российско-азербайджанский конфликт, возникший из-за изменений в условия поставок российского газа, значительно повлиял на прозападные настроения в Азербайджане (Румер 2007, 14).

Стремление многих стран вести геостратегические игры, приводит к затруднению процесса стабилизации и безопасности в Европе, поскольку в выборе курса развития межгосударственных отношений они руководствуются лишь национальными интересами. Следовательно, если принцип построения межгосударственных отношений страны преследует цель дестабилизации порядка и стабильности, ни один внешний инструмент не будет способен урегулировать кризисы этого государства (Schmidt 2003).

2.4. Институциональное расширение СБСЕ

Помимо территориального расширения, СБСЕ в ходе своей истории расширял состав своих органов и институтов. С 1990 по 1994 год СБСЕ значительно расширил число своих институтов и сферы занятости. Саммиты в Хельсинки в 1992-ом и Будапеште в 1994-ом году стали ориентирами и положили основу новой системе деятельности организации и дали большие результаты во многом благодаря налаживающимся отношениям Запада с Востоком в тот период (Министерство иностранных дел и по делам Содружества 2015, 2).

Значимые изменения были проведены в области институциональных механизмов, дающих возможность членам организации официально поднимать вопросы и проводить обсуждения. Были выработаны обязательства и нормативные рамки для сотрудничества государств. Бюро по свободным выборам было ликвидировано, а его деятельность делегировалась созданному в 1990 году Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Для тактичного предотвращения конфликтов с использованием «тихой дипломатии» был создан орган – Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ). Межэтнические конфликты и их регулирование стали новым вызовом для организации в период 90-х годов, с которой ВКНМ справлялся достаточно хорошо и, как следствие, усилил значение ОБСЕ на мировой арене (AIV 2005). На Балканах, Кавказе и в Центральной Азии были развернуты миссии, направленные на мониторинг, помощь и предотвращение конфликтов, демократизацию регионов и продвижение прав человека. Изменили и порядок дискуссионных процессов: директивным органом для совещаний стал Постоянный совет, в котором участники ОБСЕ представлены в нем на уровне послов, еженедельно собирающихся в Вене для проведения консультаций и управления текущими процессами.

На саммите в Будапеште совещание было переименовано в организацию. Целью преобразования служило намерение показать непрерывную деятельность и наличие определенных функций. Однако никаких значительных изменений в плане повышения эффективности органа проделано не было. ОБСЕ, также, как и совещание не обрела правосубъектность в соответствии с международным законом: политические обязательства ОБСЕ не являются юридически обязательными для выполнения. Однако ОБСЕ была признана региональной организацией, содействующей миру и порядку, согласно Главе VIII Устава ООН. Отсутствию бюрократизированной поспособствовал блок западных стран, в интересах которых было оставить себе возможность использовать ее в собственных политических целях (МИДПС 2015). Более того, завершив устав и придав юридическую силу постановлениям ОБСЕ, организация, по мнению США, лишится своей гибкости, являющейся ее основной силой (Blokker, Wessel 2018, 3).

Анализируя проделанную работу по превращению системы совещания в организацию, можно подчеркнуть стремление стран к сотрудничеству и их стремительность в намерениях искать компромиссы в рамках данной организации, однако конкретных шагов, направленных на повышение авторитета и развития более эффективной стратегии для борьбы с угрозами, предпринято не было. Основанная на Хельсинских соглашениях и декалоге, ОБСЕ вступила в эру новых реалий практически не подготовленной к реагированию на новые угрозы. Теоретически, процесс формирования ОБСЕ дал толчок для смещения внимания с традиционных аспектов безопасности, такие как контроль и соблюдение границ, на более нормативные вопросы безопасности: человеческое право, демократизация и свободы. Расширение рамок видения и набора инструментов для решения проблем безопасности, в теории, сделали ОБСЕ первой организацией «встроенной безопасности» (Mosser 2015, 580). Однако функциональные и компетентные характеристики ОБСЕ снизились из-за ‘мягкой’ политики влияния на участников.

3. МИССИИ ОБСЕ

Основой обеспечения безопасности для ОБСЕ являются миссии. Инструменты и функции миссий ОБСЕ подбираются отдельно для каждого конкретного случая, в режиме *ad hoc*. Во многом успех миссий зависит от желания принимающей страны сотрудничать и заинтересованность наблюдателей в быстром урегулировании кризиса.

Организация устанавливает свои миссии в зонах с повышенным уровнем возможности возникновения и эскалации конфликта; в кризисных регионах; а также для контроля стабильности в местах, где по окончании конфликта есть вероятность его реинкарнации. Для проведения анализа эффективности деятельности ОБСЕ в данной главе будут рассмотрены три вида конфликтов: сепаратистский, международный и гуманитарный.

3.1. Сепаратистские конфликты и подход ОБСЕ к их решению

Суть сепаратистских конфликтов лежит в желании государственного субъекта получить автономию или присоединить территорию к другому суверенному государству. Число такого рода конфликтов на территории Европы возросло в 1990-е годы после краха социалистической системы, распада Советского Союза, Югославии и Чехословакии. Крах СССР привел к провозглашению суверенитета пятнадцатью бывшими Советскими Социалистическими Республиками (ССР); территория Югославии была поделена на шесть независимых государств; в процессе Бархатного развода было провозглашено два суверенных государства Чехии и Словакии и процесс дезинтеграции которых был единственным примером быстрого и бескровного разделения (Boyd 1998, 57).

Ярким примером сепаратистского конфликта на территории бывшего СССР является Приднестровский конфликт, начавшийся с провозглашения независимости Приднестровской Молдавской Республикой (ПМР) от бывшей ССР Республики Молдова (Молдавия) в 1990-м году. Эскалацией данного конфликта считаются вооруженные

действия в 1992-ом году на территории Дубоссар и Бендер. Еще в формате совещания, ОБСЕ начала миссию по данному конфликту в 1993 году, ставя своей целью поиск мирного решения и завершения конфликта путем переговоров. Последний раз мандат данной миссии был продлен в ноябре 2017 года до 31 декабря 2018-ого года (PC.DEC/1274), таким образом присутствие организации не прекращено по сей день, что указывает на долгосрочность миссии и отсутствие адекватных инструментов по урегулированию. Конфликт пережил стадию эскалации, заморозки и реинкарнации, но ни в одном из периодов не было достигнуто адекватных соглашений между сторонами. Очевидно, что нежелающие искать консенсус стороны тормозят процесс поиска и принятия плана окончания конфликта, как, например, случилось в 2006 году, когда запущенный процесс переговоров в формате «5+2» был приостановлен из-за отсутствия заинтересованности со стороны Приднестровья в рассмотрении предложенного варианта решения Меморандумом Козака (Balas 2010, 7). Однако участие ОБСЕ в качестве наблюдателя в проекте сетевой дипломатии «5+2» указывает на наличие потенциальной способности организации повлиять на ход решения конфликта. Доказательством тому является договоренность ОБСЕ с Россией о применении постановлений ДОВСЕ и вывод войск с территории Молдовы в рамках обозначенных квот.

Потенциал ОБСЕ в рамках приднестровского конфликта действительно большой, но участие в политических процессах затруднено. Мнение организации по статусу Приднестровья, хоть и неоднозначное, но компромиссное: мандат миссии гласит о необходимости укрепления суверенитета независимости Республики Молдова и придании особого статуса Приднестровью (CSCE/19-CSO/Journal No.3 Annex 3 1993), что предполагает необходимость ключа к примирению сторон и их совместного существования в рамках одного государства без разделения. В то же время, ОБСЕ оставляет за Приднестровьем право на самоопределение в случае отказа Молдовы от государственности в пользу присоединения к Румынии (Доклад главы миссии СБСЕ в Молдове Т. Вильямса №13 1993). Тогда же была подчеркнута необходимость соблюдения принципа нерушимости границ, принятого и установленного Заключительным актом в 1975 году, и, следовательно, отсутствие у Приднестровья прав на суверенитет, поскольку ПМР находится на территории Молдовы (Цуканова 2011). На основе такой позиции деятельность ОБСЕ в регионе больше направлена на демократизацию государства и мониторинг за соблюдением прав и свобод, то есть в области человеческого измерения.

Другим примером сепаратистского конфликта является Боснийский конфликт, начавшийся в 1992 году, между населением провозгласившей независимость Боснией и Герцеговиной (БиГ или Босния) после распада Югославии. Сторонами межэтнического конфликта были сербы, босняки и хорваты, проживающие на территории одного государства. Отличительной особенностью данного конфликта являются конфессиональные противоречия гражданского населения, которые привели к военным действиям и необходимости внешнего вмешательства и принятия антикризисных мер. Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине была создана в 1995 году, на основе Дейтонских соглашений (ДС), положивших конец гражданской войне и наделивших ОБСЕ статусом ответственности за обеспечение прочного мира путем установления стабильного, безопасного и демократизированного государства (The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina 1995, Annex 3).

Первостепенными задачами ОБСЕ в Боснии, согласно ДС, являлись: наблюдение за подготовкой и проведением выборов; мониторинг нарушений прав человека с помощью специального омбудсмана; оказание помощи в проведении переговоров по мерам установления доверия и контроля над вооружениями (Бикфорт 2006, 8). По мнению Адлер, апогеями данной миссии ОБСЕ стало создание комплексной программы образования избирателей; содействие обмену военной информацией; ввод ограничений на военное развёртывание в некоторых регионах; и установление количественных лимитов на танки, бронемашину, боевые самолёты и вертолёты (1998, 129).

В отличие от миссии в Молдове, мандат данной миссии ОБСЕ был направлен на поддержание стабильности в постконфликтный период, следовательно, **необходимо оценить конструктивную роль организации** и соответствие ее инструментов. Стоит обратить внимание и на то, что роль России в югославском кризисе (и боснийском, как его составляющей) является менее значительной, чем, например, в той же Молдове или Нагорном Карабахе, что в рамках данного конфликта оставило сербов без зарубежной поддержки (Эндельгардт 2015, 11-12).

Рассматривая деятельность и достигнутые итоги миссий, стоит отметить всестороннее признание ключевой роли организации в проведение работ по гуманитарному вектору: содействие свободе средств массовой информации в Молдове; работа по установлению и развитию демократических институтов и поддержка партий в БиГ; повышение уровня образования в обоих случаях. Однако, первостепенная цель – сохранение целостности и

суверенности государств и поддержание уровня безопасности и стабильности на их территории, не может быть высоко оценена. Факт неоднократного продления мандатов миссий указывает на затянутость кризисов, а значит, на отсутствие адекватного решения конфликтов. ОБСЕ затрагивает и способствует улучшению уровня жизни и образования населения, проводит либерально-направленные процессы внутри конфликтных регионов, но не справляется с одной из главнейших задач, - установлению эффективного диалога между оппонентами. И хоть не стоит опускать факт личного нежелания сторон идти на компромисс, ОБСЕ все же заявляет о себе как о форуме, способствующем диалогу, а фактически является лишь площадкой для выдвижения условий и углубления кризиса из-за отсутствия должных функций.

3.2. Роль миссий ОБСЕ в разрешении международных конфликтов

Обобщенно говоря, конфликты носят международный характер в двух случаях: если в конфликте участвуют два и более суверенных государств, а сам конфликт проходит через национальные границы; и когда внутренний конфликт происходит в рамках одного государства, но его влияние распространяется на региональном и/или глобальном уровне, привлекая и включая в процесс регулирования внешних участников (Babbitt 2009, 540). К последнему относится посредничество, союзничество и поддержка третьих стран. Таким образом, уже упоминавшийся Приднестровский конфликт, также является международным, поскольку в поиске его разрешения участвуют пять субъектов. Входящая в их число Россия, оказывает поддержку Приднестровью, вводя на территорию Республики Молдова свое вооружение. ОБСЕ, в свою очередь, отреагировавшая на такую поддержку, принудив Россию сократить военное присутствие в Приднестровье. Вывод войск был оговорен молдавско-российскими соглашениями 1992-ого и 1994-ого года с выпуском соответствующих документов ОБСЕ, однако, ссылаясь на слова Павла Филипа на 72-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН (ГА ООН), на 2017 российское военное присутствие продолжает существовать и создает угрозу для возникновения нового витка сепаратистского конфликта, который на данный момент урегулирован (Филип 2017). Приостановившая в 2007 году соблюдение ДОВСЕ Россия, нарушает международное право и размещает свои войска без согласия Молдовы на ее территории (Государственный департамент США 2014, 5). Позиция ОБСЕ по этому поводу неоднозначна: переговоры по

адаптированной версии зашли в тупик, а принудительных инструментов для соблюдения соглашений Россией у организации нет.

Результативность деятельности ОБСЕ можно рассмотреть также на примере аннексии Крымского полуострова в состав России в 2014 году. В данном случае гибридный характер конфликта, включающий сепаратистские настроения Крыма и их покровительство российской стороной, привело к международным дебатам о легитимности присоединения части территории Украины к составу РФ. Для России Крым является историко-стратегически важным регионом, поскольку там размещен Черноморский флот РФ, а также преобладают пророссийские настроения: по итогам переписи населения в Крымском Федеральном округе в 2014 году 68% населения Крыма признали себя русскими (в 2001 году указавших русскую национальность было приблизительно 61% населения). Некоторые эксперты считают, что именно во имя поддержки русского этнического населения Украины и его защиты от ультраправых настроений в новом государственном аппарате Украины, Россия стала участником конфликта (Nunn, Foley 2014). Иные эксперты придерживаются точки зрения о классической аннексии.

Присоединение Крыма в состав РФ рассматривалось мировым сообществом как агрессия со стороны России, аннексия и нарушение международного права. Россия, неоднократно пытавшаяся нарушить целостность государств (например, в Грузии, Молдове, Украине), действует в интересах создания помехи в стремлениях этих стран к принятию членства в ЕС и/или НАТО, создавая зависимость внешних политик и укрепления сфер ее влияния в перечисленных регионах (Grigas 2016, 55-56).

Однако именно факт аннексии Крыма для анализа роли ОБСЕ и ее деятельности является ключевым. После распада СССР возник крымский вопрос между Украиной и Россией, который тогда был решен мирно и закрепил Крым как автономный субъект за Украиной в рамках переговоров ОБСЕ с 1992 по 1996 год. Такой результат мирного урегулирования международного спора является большим достижением организации в период после окончания Холодной войны и раскрывает преимущества превентивной дипломатии как инструмента для завершения конфликта. В молодом конфликте же ОБСЕ вступила в урегулирование уже после эскалации конфликта и играла больше роль наблюдателя, нежели миротворца (Норманн 2016, 283). БДИПЧ проводило мониторинг и косвенно влияло на выборы в Украине в 2004, 2005, 2010 году: результатом последних стало избрание Януковича на пост президента. С этого момента стало сильно выражено

отсутствие народного единства как среди населения, так и в парламенте (*Ibid*, 284). Украинская внешняя политика, одновременно направленная на сближение как с Россией, так и с Евросоюзом, привела к многочисленным проблемам и внутригосударственному разлому, чем всегда пользовалась Москва. Именно с этого момента конфликт перешел в статус международного, а в марте 2014 года Украина обратилась в ОБСЕ с просьбой об устранении угроз безопасности в лице введенных на ее территорию российских войск.

Для ОБСЕ данное нарушение установленных границ можно рассматривать как прямое несоблюдение договоренностей организации; на что ОБСЕ ответила создание Специальной Мониторинговой Миссии (СММ), мандат которой предусматривал сбор и обмен информацией о ситуации в области безопасности, установление фактов в ответ на инциденты, налаживание контактов и содействие диалогу, а также нормализация ситуации на принципах беспристрастности и прозрачности ('OSCE response to the crisis in and around Ukraine' 2015). Именно такими действиями, по мнению организации, необходимо оперировать в данного рода кризисе. Здесь же стоит отметить, что мандат миссии ОБСЕ в Украине был продлен не раз и до сих пор миссия не закрыта. Опираясь на факты о продолжающейся военной агрессии, разногласиях населения в стране и несостоятельностью эффективного межгосударственного диалога, единственным трофеем ОБСЕ остаются доклады, которые, в свою очередь, не всегда соответствуют реальности из-за случаев недопущения агентов миссии в места действия.

Касательно той же Украины, но затрагивая более глубокий вооруженный конфликт этого государства с Россией на территории отдельных районов Донецкой и Луганской областей – так называемых Донецкой Народной Республики (ДНР) и Луганской Народной Республики (ЛНР) – Минские соглашения (особенно показательное Второе Минское соглашение 2015 года), принятые нормандской четвёркой и подписанные Украиной, Россией, ОБСЕ и воюющими сторонами, также не оказались эффективной мерой по деэскалации конфликта, поскольку соглашения от прекращения огня до обеспечения безопасности для предоставления гуманитарной помощи неоднократно нарушались.

3.3. Помощь ОБСЕ в гуманитарных кризисах

Участие ОБСЕ в гуманитарных кризисах можно рассмотреть на примере Европейского миграционного кризиса, начавшегося в 2015 год. Проблемой данного случая был большой

поток беженцев из стран Северной Африки, Ближнего Востока, Южной Азии в страны Европейского Союза. В 2015 году в Европе проживала приблизительно одна треть международных мигрантов – 75 миллионов человек (Агенство миграции ООН 2018). Огромный поток беженцев и нелегальное пересечение границ привел к кризису в Евросоюзе, связанным с неспособностью контролировать миграцию. ОБСЕ, в зоне которой начался кризис, в свою очередь, отреагировала на катастрофу созданием Советника по вопросам безопасности мигрантов и беженцев в рамках миссии в Скопье, поскольку Македония является частью Западно-Балканского маршрута для нелегального пересечения границ.

Мерами ОБСЕ по данному кризисному регулированию являются: организация переговоров и привлечение третьих сторон, включая негосударственные организации (НГО), в диалог для поиска решений; предоставление юридической помощи беженцам и мигрантам, а также защита их прав; борьба с незаконным пересечением границ и преступностью.

Такие же меры и действия ОБСЕ предпринимает в условиях посткризисного миростроительства в БиГ, Молдове, Сербии: проводится мониторинг, составляются отчеты и перечни советов для сторон конфликта, ведется работа с населением регионов по улучшению уровня образования, просвещенности и демократизации.

Таким образом, можно заключить, что основные инструменты ОБСЕ в урегулировании кризисов – это создание площадки для переговоров и консультаций, а также работа в области третьего измерения, а именно: содействие продвижению принципа демократии, защиты прав и свобод человека и СМИ, а также наблюдение за ситуацией согласно мандату миссии. В случае же нарушения установленных соглашений, единственное, что ОБСЕ может предпринять, это создать форум для обсуждения, привлечь стороны к диалогу и предпринять попытку проведения независимого наблюдения.

4. ДИСКУССИЯ: СРАВНЕНИЕ ЗАЯВЛЕНИЙ ОРГАНИЗАЦИИ С ЕЕ РЕАЛЬНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ НА МЕЖДУНАРОДНОЙ АРЕНЕ

В целом, формат СБСЕ был успешным инструментом международного сотрудничества в европейском регионе с целью предотвращения потенциальных конфликтов и предоставления форума для сотрудничества стран по ключевым вопросам безопасности. Заключительный акт стал звеном европейской безопасности, отвечающим за стабильность и мир в регионе. Закрепление новых границ Европы после Второй мировой войны и процесс разрядки международной напряженности (или *détente*) стали основой для сотрудничества в Европе.

Уникальность формата СБСЕ состояла в направленности деятельности организации по трем основным пунктам: военно-политический вопрос; сотрудничество в сфере экономики и экологии; и совершенно уникальным формат делало заявление о необходимости также сотрудничать в гуманитарной области. Проводя параллель, например, с НАТО, являющимся военно-политическим альянсом 29 государств, или же с ЕС, комплексом наднациональных институтов, связывающим 28 европейских стран, СБСЕ стало системой, включившей в себя все аспекты, необходимые для поддержания мира и сотрудничества в Европе и все страны Европы.

4.1. Расширение членства организации и территориальное увеличение политической Европы

Одним из важнейших факторов для поиска ответа на вопрос об актуальности и эффективности ОБСЕ в современном мире является территория и состав ее участниц. Из совещания 35 стран организация превратилась в союз 57 стран, географически

находящихся в Атлантике, Европе, Центральной Азии и на Кавказе. Такое расширение главным образом обусловлено вступлением обретших независимость бывших советских республик, а также присоединением Монголии в 2012 году.

Со вступлением новых членов организация получила возможность предоставлять арену для более широкого и конструктивного диалога, в котором будут представлены разные взгляды и, соответственно, поле вариаций по решению проблем будет шире. Но рост числа участников сказался и негативно, поскольку с появлением новых подконтрольных территорий, возросло и количество проблем и угроз, с которыми организация должна была справляться. Отсюда следует вопрос: как же отразилось на организации увеличение числа суверенных государств в ее составе?

С точки зрения самой ОБСЕ и ее многочисленных докладов, присоединение стран, желающих сотрудничать и быть прямыми участниками процесса защиты европейской безопасности, привело к положительным изменениям как для самой организации, так и для отдельных стран-участниц или стран-партнеров. В основном, ключевые преимущества определены возможностью более адекватного консультирования между участниками и возможностью получения более детальной информации по конфликтам и кризисам.

С другой же стороны, такие участники как Россия, отступившая от ДОВСЕ из-за своих сомнений в его актуальности и эффективности, стала примером внутреннего кризиса организации в области обеспечения поведенческого конструктива между участниками. Российский мораторий стал примером возможности несоблюдения установленных соглашений и главенством национальных интересов над региональными. По сути ОБСЕ, не имея принуждающих к всестороннему выполнению установленных в ее рамках соглашений и договоров, показала свою неспособность направлять диалог между своими членами в позитивное русло, оставшись просто наблюдателем по этому вопросу.

Также стоит обратить внимание на принцип консенсуса в процессе принятия решений, достичь которого в короткие сроки очень сложно, а, как в случае с дебатами по ДОВСЕ, практически невозможно. Поэтому можно прийти к выводу, что с расширением числа стран, входящих в ОБСЕ, и имеющих равный вес в принятии решений, поиск консенсуса станет еще более проблематичным, а число проблем, которые попадут в зону влияния организации, будет только увеличиваться.

4.2. Рамки сотрудничества и безопасности в деятельности ОБСЕ

С расширением своей географии, ОБСЕ приобрела новые виды угроз безопасности, которые теперь появились в фокусе ее деятельности. Например, страны ЦА, особенно Туркменистан, Узбекистан и Таджикистан, сделали из конфликтогенного Афганистана прямую угрозу для европейской безопасности, поскольку эти три страны имеют общие границы с Афганистаном. Однако с появлением афганской угрозы и присоединением в свой состав пяти стран ЦА, ОБСЕ приобрело новую функцию: косвенное участие и поддержка первых президентских (в 2004 году) и парламентских (в 2005 году) выборов в Афганистане на основе партнерства организации с данным государством, что сделало ОБСЕ не только наблюдателем, но и командой поддержки в проведении выборов (Brichambaut 2008, 363). На основе этого примера можно прийти к выводу о том, что для современных реалий действительно необходимо иметь гибкость подходов к возникающим проблемам и предоставлять спектр новых инструментов для их решения, но, в то же время, распыление внимания организации на возникающие угрозы отводит на второй план имеющиеся, нерешенные и более глобальные проблемы.

Сферы сотрудничества, установленные Заключительным актом, также могут быть показательным примером несоответствия ОБСЕ современной международной системе. Поскольку на момент создания декалога и границ сотрудничества, отраженных в трёх измерениях, была действительная необходимость, ОБСЕ с ее уставными принципами полностью соответствовала реалиям и нуждам того времени. Но по истечению времени, изменений тенденций в международных отношениях и появлением новых угроз, три направления остались неизменными. Сместился только фокус и баланс распределения внимания организации. Если в начале своей деятельности ОБСЕ была больше углублена в военно-политическое и экономическое сотрудничество, то на сегодняшний день практически все силы организации уходят на работу по третьему измерению, человеческому (Veđiraj 2011). Но так ли эффективно демократизировать страны с низким уровнем уважения прав и свобод, проводить мониторинги выборов и военных столкновений, если ситуация в европейском регионе становится все более нестабильной и критичной?

Определенно, в начале своего существования, все три корзины сотрудничества были релевантны обстоятельствам, эффективны ввиду готовности и желания стран сотрудничать, были сильными сторонами объединения. В настоящее время, переведенные

в формат измерений без существенных отличий, но с углублением сотрудничества по человеческому измерению, некогда считавшиеся уникальными принципами функционирования, сейчас являются слабыми чертами организации (Ibid).

De facto, ОБСЕ в её уставном арсенале имеет все необходимые критерии для обеспечения безопасности Европы: обширный состав стран, декларацию необходимых направлений сотрудничества, институциональный потенциал и соответствующий бюджет. В действительности же, существует ряд препятствий, убирающий организацию с ведущих позиций в области безопасности: принятие решений на принципе консенсуса; парализованность деятельности, в случае отсутствия политической воли стран к сотрудничеству; а также нехватка юридически-обязательного характера принимаемых решений и соглашений.

Говоря об определении безопасности, которым оперирует ОБСЕ, опять же, можно взять за основу три измерения/корзины Заключительного акта. Таким образом, региональная безопасность, по мнению организации, достигается за счет военно-политического сотрудничества и прозрачности действий стран-участниц в этой области; содействием интеграции и кооперации в сфере экономики и экологии; и, возведенном на вершину повестки дня, сотрудничеству в области человеческого измерения. Примечательно, что за четыре декады существования организации, глобальных изменений в шаблоне определения безопасности сделано не было. Хотя в рамках новых реалий, с развитием технологий и ввиду постоянно меняющихся тенденций в международных отношениях, происходит гибридизация уже известных и появление совершенно нового типа угроз безопасности.

4.3. Роль ОБСЕ в европейском регионе

Из-за отсутствия конкретики, доверия между участниками организации и правотворческой функции, можно предположить, что ОБСЕ, особенно, если сравнить эту организацию с Евросоюзом и НАТО, отошла на второй план в рамках сотрудничества европейских стран в области защиты Европы.

Сравнивая ОБСЕ с НАТО, в первую очередь стоит отметить безоговорочное преимущество ОБСЕ в подходе к обеспечению безопасности: данная организация имеет более комплексный подход к определению направлений для сотрудничества и более широкий

арсенал инструментов для обеспечения стабильности, а НАТО, до недавних пор использовавшая лишь инструменты жесткой силы, стратегически проигрывает (Mosser 2015, 584). Теоретически, широкий спектр и возможности ОБСЕ должны ставить организацию на ведущие позиции среди других организаций и последние должны признавать ключевую роль ОБСЕ. На практике же, Стратегическая концепция НАТО 2010 года, делая главный акцент на партнерстве, не упоминает ОБСЕ, зато обращает внимание на важную роль Евросоюза в качестве партнера для решения экономических и экологических проблем (IISS Strategic Comments 2011). Таким образом, в видение НАТО, для европейской безопасности достаточно военно-политического потенциала альянса и экономико-экологических усилий ЕС. ОБСЕ, согласно такому подходу, осталась за пределами меж-институционального сотрудничества.

Экономическая мощь Евросоюза также повлияла на позицию, занимаемую ОБСЕ в архитектуре европейской безопасности. Например, в решении Карабахского конфликта, ОБСЕ была ключевым инструментом для предоставления политического форума, но в качестве механизма антикризисного регулирования, ее превосходил ЕС, обладающий большими финансовыми возможностями, а, следовательно, и большей значимостью (German 2007, 367). Очевидно, что ограниченная в финансовом плане ОБСЕ, значительно сдает позиции сравнительно с другими региональными организациями, обладающими достаточным бюджетом для проведения полноценных миссий в местах конфликтов.

Состав ОБСЕ, в который входят члены НАТО и ЕС, включает в себя также третьи страны, по определенным причинам не относящиеся к двум последним организациям. На основе широкой представленности интересов континента, ОБСЕ могла бы быть стратегически важным игроком международных отношений. Однако, её внутренние проблемы: частое отсутствие своевременного консенсуса между участниками, институциональные недоработки, нехватка легитимной право- и нормотворческой функции, а также ограниченный бюджет, поставили ее в ряд второстепенных инструментов. Из-за возможности третьих организаций дополнять и/или расширять функции ОБСЕ, существует также прямая зависимость курса данной организации от доноров. Из чего можно предположить, что в некоторых случаях ОБСЕ может потерять свои основные преимущества, став инструментом других участников международных отношений для достижения их интересов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной работе была сделана попытка проанализировать степень актуальности ОБСЕ в условиях современных европейских кризисов и процесса стабилизации региона. Исследование было обозначено рамками теоретических подходов, которые главенствуют в политической науке, что позволило провести экстраполяцию изначальной идеи и структуры СБСЕ и приобретенный формат организации в 1995 году на современные реалии, а также рассмотреть некоторые специфические особенности результатов проведения миссий. Также была проведена дискуссия на тему соответствия итогов деятельности организации с заявленными принципами. Созданная для снижения градуса западно-восточного противостояния, закрепления и сохранения нерушимости границ европейских стран, СБСЕ – некогда достаточно успешное системное образование – в условиях современной реальности переживает множество кризисов как внутриорганизационного, так и соответствующего угрозам характера.

Первая часть работы, исследующая предпосылки регионализации и институционализации архитектуры европейской безопасности после окончания Второй мировой войны, в рамках теоретических подходов неолиберализма и неореализма, вывела аналитические рамки, в которых можно проследить степень соответствия феномена коллективной безопасности в понятии СБСЕ по отношению к сложившейся на тот момент ситуации в Европе. Преобладающие неолиберальные течения того времени заложили фундамент сотрудничества стран, основанный на глубокой интеграции национальных интересов и экономики участников для создания общего коллективного подхода к решению возникающих угроз. Но конструктивные утверждения неореалистов о преобладающем верховенстве суверенных интересов над межгосударственными, оказались подтверждены неоднократным односторонним нарушением соглашений между участниками организации.

Вторая глава работы направлена на изучение основных документов, принятых в рамках регионального объединения: Заключительный акт, ДОВСЕ, а также количественного

расширения институционального механизма организации в период реформирования. Основные принципы и направления деятельности СБСЕ/ОБСЕ остались неизменными с момента создания по сегодняшний день. Их актуальность в большей степени соответствует действительности, однако частичные нарушения договоренностей и гибридизация современных угроз безопасности не подтолкнули организацию к поиску новых инструментов стабилизации/превентивных мер.

Пример ДОВСЕ и, в частности, мораторий России на данный договор, показали сразу две внутренних проблемы. Во-первых, актуальность положений договора некоторыми принявшими его сторонами оценивается крайне негативно, а консенсус по адаптационной версии не может быть найден в течение более чем десятилетия из-за разногласий стран-участниц ОБСЕ. Во-вторых, приостановившая участие в договоре Россия, стала потенциальным примером безнаказанности за нарушение установленных договоренностей для остальных членов организации. Многосторонняя критика поведения РФ свелась к выражению мнений и предписаний наблюдателей, однако никаких фактических наказаний за нарушение международного права от ОБСЕ назначено не было. Здесь же можно отметить недостаточность инструментов «мягкой» силы и отсутствие законодательных предписаний для наказания нарушающих соглашения сторон.

В третьей главе работы был проведен анализ некоторых процессов и итогов подмандатных ОБСЕ миссий в процессе урегулирования сепаратистских, международных и гуманитарных кризисов. Внутренний политический/религиозный/этнический раскол государств является распространенной проблемой государств Европы, особенно в бывших странах СССР. В основном, антикризисные меры ОБСЕ по таким проблемам сводятся к мониторингу выборов и внутригосударственной обстановки, а также проведению работ по образованию и демократизации населения. Международные конфликты, также свойственные европейскому региону, по которым были установлены миссии ОБСЕ, стали показателем эффективности ОБСЕ в предоставлении пространства и содействия переговорам конфликтующих сторон, но соглашения, которые были заключены в рамках такого сотрудничества, неоднократно нарушались, что еще раз указывает на нехватку легитимности решений, принятых с помощью ОБСЕ.

Гуманитарные кризисы разрушенных войной стран, тоже попадают в сферу теоретической компетенции ОБСЕ. Из исследования приведенных примеров, следует вывод о потенциально широком спектре возможностей организации в посткризисном

урегулировании. Однако на практике все усилия сводятся к наблюдению, предоставлению информации и попыткам установления диалога для поиска адекватных решений. Конкретных показателей позитивных результатов ОБСЕ не имеет и в этой области.

Четвертая глава данной работы – это собственно дискуссия на тему соответствия заявленных целей конечным результатам деятельности ОБСЕ. В ходе дискуссии была проведена параллель с уставными принципами 1975 года и функционированием ОБСЕ на основе этих принципов в условиях современной региональной обстановки. Далее были сделаны выводы о противоречивом эффекте расширения состава ОБСЕ в сторону Азии и Кавказа: с одной стороны, организация приобрела количественное и качественное преимущество в получении информации и проведении более масштабных переговоров, с другой стороны, возросло число проблем, борьба с которыми попала в прямую зависимость от ОБСЕ. Схема сотрудничества участниц ОБСЕ также имеет проблемы, основная из которых лежит в перерождении регулирующих инструментов в других организациях архитектуры европейской безопасности. Такие организации как НАТО и ЕС часто имеют больший потенциал для ответа на угрозы ввиду лучше отлаженных инструментов влияния, политических переговоров и финансовых возможностей.

С помощью данных выводов, автор пришел к заключению, что ОБСЕ как последователь СБСЕ не имеет достаточного набора характеристик и функций для соответствия современной международной системе. Также, на снижение результативности деятельности ОБСЕ влияет отсутствие политической воли ее членов к сотрудничеству, а, ввиду отсутствия легитимных рычагов давления, сама организация уступает некогда приобретенную ведущую, системообразующую роль, третьим союзам, относящимся к архитектуре европейской безопасности.

Очевидно, что ввиду внутренних организационных кризисов и отсутствия важнейших для системы факторов влияния, роль ОБСЕ, по сравнению с когда-то высокой ролью СБСЕ в регионе, снизилась и превратила организацию в инструмент второго сорта. Каким будет будущее данного объединения зависит от работы, которую сможет проделать ОБСЕ, в первую очередь, решив внутренние проблемы, связанные с изменением статуса ее резолюций и поиском веского аргумента для возобновления желания стран сотрудничать и искать консенсус друг с другом.

SUMMARY

IMPACT OF WEAKNESSES OF THE ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE ON THE EFFICIENCY OF ITS SECURING ACTIVITIES IN THE EUROPEAN REGION

Yana Nikitina

Through a study of the theoretical approaches of the original idea and the structure of the Conference for Security and Cooperation in Europe (CSCE), with its continuation after 1995 in the format of an organization (OSCE), and with comparison of those characteristics to modern realities, through a review of some specific results and processes of its missions, as well as through a discussion on the compliance of the results of the organisation's activity with its stated principles, this paper made an attempt to describe the relevance of the OSCE in terms of modern conditions of European security crises and regional stabilization processes. The CSCE, in its original form, was created to reduce confrontation between the political West and East. Moreover, its fundamental aim was also to secure and save the borders of European countries. Once a fairly successful formation, in today's realities, it is experiencing both intra-organizational challenges and capacity crises.

The first chapter of this paper reviews, within the framework of neoliberalism and neorealism, the prerequisites of European security architecture's regionalization and institutionalization after World War II. According to a neoliberalist and neorealist perspective, there was an attempt to compare the CSCE's comprehensive security phenomena to the current destabilized situation in Europe. The neoliberal approach prevalent at that time caused the foundation for cooperation between states. The basic idea of such cooperation was a deep integration of the states' national and economic interests, with the purpose of establishing a common collective approach to address emerging threats. Nevertheless, constructive statements of neorealism were confirmed by the fact of a plural unilateral violation of agreements established by the participants in the organization.

The second chapter focused on the basic documents adopted within the framework of the regional association, namely the Helsinki Final Act and the Treaty on Conventional Forces in Europe (CFE Treaty). Furthermore, the chapter provides information on the quantitative expansion of the institutional mechanism of the organization made during the period of reformatting. The main principles of the CSCE/OSCE's functioning have not been changed since its very beginning. Those principles, in turn, are relevant enough for the modern reality, but in connection with the lack of changes in response to unilateral violations of agreements and the hybridization of the nature of threats, the effectiveness of the OSCE as a security provider has decreased. The organization needs to find new stabilizing instruments and preventive measures in order to keep afloat.

As to the example of the CFE Treaty and, in particular, Russia's moratorium, two internal problems of the organization were found. Firstly, some of the treaty provisions are viewed by the participants as highly irrelevant measures. Consensus on the adopted version cannot be reached for more than a decade because of disagreements among the OSCE participant states. Secondly, the fact of Russia's suspension is an illustration of impunity for violating agreements and a potential example for other members of the organization. Multilateral criticism, showed in expressions of opinions and recommendations, did not bring any practical punishments for a violation of international law from the side of the OSCE. There is also an inadequacy of soft power instruments and lack of legislative prescriptions to punish violators of agreements.

The third chapter contains an analysis of some processes and outcomes of the OSCE mandated mission. The analysis was made on the basis of three sorts of conflicts: separatist, international, and humanitarian.

The inner state's political/religious/ethnic split is a widespread problem in the European region, especially in the former USSR states. Basically, the OSCE regulating measures in those conflicts are reduced to elections and intrastate situation-monitoring, as well as to carrying out missions on education and democratization of the population.

International conflicts, which are also inherent in the area, showed the OSCE's effectiveness in providing space and facilitating negotiations between the conflicting sides. Despite this achievement, agreements made within the framework of the OSCE forum were violated many times. This, in turn, indicates, once again, a high need for establishing legislative power for the organization's accords.

Humanitarian crises in war-torn countries are theoretically issues within the OSCE's competence as well. According to the research given in the examples in the chapter, the conclusion is: in the period of post-crisis settlement, the organization has potentially a rather wide range of tools. In practice, however, all its efforts are reduced to monitoring, providing and sharing information, and attempts to maintain dialogue for searching for adequate decisions. In actuality, the OSCE has no specific positive indicators in the humanitarian crisis regulation process.

The last chapter is a discussion on the conformity of the stated goals with the final results of the OSCE. In the course of the discussion, the normative principles established in 1975 and the current organization's functioning on them were compared with the contemporary situation in the region.

The following conclusions are presented. The OSCE's expansion to Central Asia and the Caucasus is highly controversial. On the one hand, the organization has acquired a quantitative and qualitative advantage in the process of obtaining information and conducting broader negotiations. On the other hand, there have arisen a number of problems, the fight against which became directly dependent on the OSCE. The scheme of cooperation between the members has also weaknesses. The main problem lies in the fact of the rebirth of the OSCE's regulatory instruments in other units of the European security architecture. Such organizations as NATO and the EU often have a greater potential for responding to threats because they have much better instruments of influence, political negotiations, and financial opportunities.

With these findings, the author of this paper concluded that the OSCE, as a successor of the CSCE, does not have a sufficient set of characteristics and functions to match the modern international system. Additionally, the decline of the effectiveness of the OSCE's activities affect the lack of political will among its members to cooperate. Moreover, because of the absence of legitimate levers of pressure, the organization itself concedes the once acquired leading and system-forming role to the third parties of the European security architecture.

Arguably, owing to internal organizational crises and a lack of influencing factors of the system, the role of the OSCE, compared to the once significant role of the CSCE in the region, has decreased and turned the organization into an instrument as a second-rate security tool.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- Adler, E. (1998). Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model. – *Security Communities*. (Eds.) E., Adler, M., Barnett. Cambridge: Cambridge University Press. 119-160.
- Adviesraad Intrenationale Vraagstukken Advisory report nr. 26: The Netherlands and the Organisation for Security and Cooperation in Europe in 2003: role and direction. 10 October 2005. <https://aiv-advice.nl/download/c6ec1866-859f-449a-9f50-26e49336eea1.pdf> (10.04.2018).
- Andrić, M. (2016). OSCE and contemporary security challenges. – *The OSCE and Contemporary Security Challenges: A collection of essays*. Organization for security and co-operation in Europe Mission to Serbia, 109-120.
- Babbitt, E., F. (2009). *The Evolution of International Conflict Resolution: From Cold War to Peacebuilding*.
http://www.luys.am/attachments/babbitt_eileen_f_the_evolution_of_international_conflict_resolution_from_cold_war_to_peac.pdf (10.04.2018).
- Bălan, G. (2010). *Place of the Confidence Building Process in the Policy of Solving the Conflict in the Eastern Region of Moldova*. Chisinau: Black Sea Peacebuilding Network.
- Beqiraj, J. (2011). *Organization for Security and Co-operation in Europe*.
http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/448_OSCE-beqiraj.pdf (10.04.2018).
- Bisley, N. (2012). *Great Powers in the Changing International Order*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Blokker, N. M., Wessel, R. A. (2018). *Revisiting Questions of Organisationhood, Legal Personality and Membership in the OSCE: The Interplay Between Law, Politics and Practice*. <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/research/wessel/wessel117.pdf> (10.04.2018).
- Boyd, A. (1998). *An Atlas of World Affairs*. 10th ed. London: Routledge.
- CSCE/19-CSO/Journal No.3 Annex 3, 4 February 1993.
<https://www.osce.org/moldova/41137?download=true> (10.04.2018).
- CSCE. (1975). *Final Act Helsinki 1975*. <https://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true> (12.05.2018).

- Department of State Bureau of Arms Control. (2014). *The Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*. <https://www.state.gov/documents/organization/230109.pdf> (10.04.2018).
- Ebegbelem, J. (2007) *The failure of Collective Security in the Post World War I and II International System* https://www2.hu-berlin.de/transcience/Vol2_Issue2_2011_23_29.pdf (10.04.2018).
- Final Communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. 24 May 2000. https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_18215.htm?selectedLocale=en (10.04.2018).
- Foreign & Commonwealth Office Research Analysts note. (2015). *What is the OSCE? The CSCE and OSCE from 1975 to 2014*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/479115/RA_Newsletter_Nov_2015_The_CSCE_and_the_OSCE_1975-2014.pdf (10.04.2018).
- German, T. C. (2007). Visibly Invisible: EU Engagement in Conflict Resolution in the South Caucasus. – *European Security*, Vol. 13, No. 3, 357-374. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09662830701751141?needAccess=true> (10.04.2018).
- Goodrich, L. (1947). From League of Nations to United Nations. – *International Organization*, Vol. 1, No. 1, pp. 3-21. http://www.jstor.org/stable/2703515?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents (10.04.2018).
- Grigas, A. (2016). *Beyond Crimea: The New Russian Empire*. New Haven and London: Yale University Press.
- Grünther, M. (2014). *The OSCE's importance for Peace and Security in Europe*. https://nefia.org/sites/default/files/zeitschrift/artikel/adhoc_15_EN_17_Guenther_NEU.pdf (10.04.2018).
- Hopmann, P. T. (1998). The United States and the CSCE/OSCE. <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/00/Hopmann.pdf> (10.04.2018).
- Hopmann, P.T. (2016). *The OSCE's Contrasting Roles in Managing the Ukraine/Crimea Crises in 1992-96 and 2015-15*. <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/15/Hopmann-en.pdf> (10.04.2018).
- International Organization for Migration (IOM) World Migration Report 2018. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf (10.04.2018).
- ISS Strategic Comments. (2011). The OSCE uncertain future. – *Strategic Comments*, Vol. 12, No. 2, 1-3. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13567888.2011.575614> (10.04.2018).
- Kortunov, A. (1997). Russian-American Relations in the Post-Cold War Environment. http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pm_0016.pdf (10.04.2018).
- Kropatcheva, E. (2012). Russia and the role of the OSCE in European Security: a 'Forum' for Dialogue or a 'Battlefield' of interests?. – *European Security*, 21:3, 370-394. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2011.640323> (10.04.2018).

- Lake, D.A. (2003). The New Sovereignty in International Relations. – *International Studies Review*, 5. 303-321. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.414.4652&rep=rep1&type=pdf> (10.04.2018).
- Langenhove, L. V. (2011). *Building Regions: The Regionalization of the World Order*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Lucas, C. (2007). Crisis in the United Nations, NATO and the European Union. – *Medicine, Conflict and Survival*, 19:4, 275-284. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13623690308409702> (10.04.2018).
- Mlyn, E. J. (2007). OSCE: Now More Than Ever. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09557579808400201?needAccess=true> (10.04.2018).
- Mosser, M. W. (2015). Embracing “embedded security”: the OSCE’s understated but significant role in the European security architecture. – *European Security*, Vol. 24, No. 4, 579-599. <https://doi.org/10.1080/09662839.2015.1054376> (10.04.2018).
- Nunn, M., Foley, M. (2014). *Why Does Putin want Crimea anyway?* <https://euobserver.com/opinion/123496> (10.04.2018).
- OSCE. (1995). *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*. <https://www.osce.org/bih/126173?download=true> (10.04.2018).
- OSCE. (2014). *Factsheet on OSCE engagement with Ukraine*. <https://www.osce.org/home/125575?download=true> (10.04.2018).
- Perrin de Brichambaut, M. (2008). *OSCE Engagement with Afghanistan*. <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/08/PerrinDeBrichambaut-en.pdf> (10.04.2018).
- Priestland, D. (2013). Neoliberalism, Consumerism and the End of the Cold War. https://ora.ox.ac.uk/catalog/uuid:39c49213-e310-4e32-8ad1-33284474ef1c/download_file?file_format=pdf&safe_filename=DPriestland_HWP_complete.pdf&type_of_work=Book+section (10.04.2018).
- Richter, W. (2015). *Foundations and Crisis of the European Peace and Security Order*. <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/12060.pdf> (10.04.2018).
- Schmidt, J. (2003). Security challenges in the Caucasus and Central Asia – A German and European perspective. http://avrasya.istanbul.edu.tr/wp-content/uploads/2015/02/caucasus_smj_030301.pdf (10.04.2018).
- Shterngel, M. (2008). Bucking Conventional Wisdom: Russia’s Unilateral “Suspension” of the CFE Treaty. – *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 33, 1037-1068. <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1207&context=bjil> (10.04.2018).
- Stein A.A. (2008). Neoliberal Institutionalism. – *The Oxford Handbook on International Relations*. (Eds.) C. Reus-Smit, D. Snidal. New York: Oxford University Press, 201-221.

- The Cold War (1945-1989)*. (2016). / CVCE.
https://www.cvce.eu/obj/the_cold_war_1945_1989_full_text-en-6dfe06ed-4790-48a4-8968-855e90593185.html (10.04.2018).
- The Cold War: How Did It Start? How Did It End?*. (2014). / Constitutional Rights Foundation.
<http://www.crf-usa.org/images/pdf/gates/Cold-War.pdf> (10.04.2018).
- Арешев, А. (2007). *ДОВСЕ. Устаревший договор и новые реалии*.
<https://interaffairs.ru/jauthor/material/1697> (10.04.2018).
- Бикфорт, Р. (2006). “Великолепная лаборатория” Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине. – Журнал «ОБСЕ». Январь, 8-11.
<https://www.osce.org/ru/secretariat/17911?download=true> (12.05.2018).
- Ближневосточная политика великих держав и арабо-израильский конфликт. (2008). /Ред. О. Колобов. Нижний Новгород: ИСИ ННГУ.
[http://www.academ.lunn.ru/old/Departments/International_relations/ТВ_Near_East_policy_T1\(2\)_030701_031900_st_2008.pdf](http://www.academ.lunn.ru/old/Departments/International_relations/ТВ_Near_East_policy_T1(2)_030701_031900_st_2008.pdf) (10.04.2018).
- Итоги переписи населения в Крымском Федеральном Округе. Официальное издание. (2015). / (Ред.) А., Суринов, М., Дианов. Москва: ИИЦ «СТАТИСТИКА РОССИИ».
http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/perepis_krim/KRUM_2015.pdf (10.04.2018).
- Кабасакалова, М. (2012). *Роль США в европейской системе безопасности*.
<http://csef.ru/ru/politica-i-geopolitica/500/rol-ssha-v-evropejskoj-sisteme-bezopasnosti-3600> (10.04.2018).
- Костин, С. (2013). Реформирование ОБСЕ – необходимое условие для дальнейшего существования организации. – *Право и безопасность*, No. 1-2 (44), 100-107
http://dpr.ru/pravo/pravo_40_20.pdf (10.04.2018).
- Организация Объединенных Наций. A/RES/69/47. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/664/99/PDF/N1466499.pdf?OpenElement> (10.04.2018).
- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) Стамбульский документ 1999 года. <https://www.osce.org/ru/node/125811?download=true> (10.04.2018).
- Организация по безопасности и Сотрудничеству в Европе PC.DEC/1274, 30 November 2017. <https://www.osce.org/ru/permanent-council/365951?download=true> (10.04.2018).
- Отчет №38 МГПК – Азия: *ОБСЕ Центральной Азии: Новая стратегия*. (2002). /International Crises Group. Ош/Брюссель. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/38-the-osce-in-central-asia-a-new-strategy-russian.pdf> (10.04.2018).
- Тухбатуллин, Ф. (2007). *ОБСЕ теряет себя*. <http://archive.chrono-tm.org/?id=302> (10.04.2018).
- Устав Организации Объединенных Наций. 1945. <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (10.04.2018).

- Центральная Азия и Южный Кавказ: Насущные проблемы.* (2007). /Румер, Б. Москва: Новое издательство. <http://avidreaders.ru/download/centralnaya-aziya-i-yuzhnyu-kavkaz-nasuschnye.html?f=pdf> (10.04.2018).
- Цуканова, О. (2011). *Деятельность ОБСЕ в области Молдавско-Приднестровского урегулирования.* <https://cyberleninka.ru/article/v/deyatelnost-obse-v-oblasti-moldovo-pridnestrovskogo-uregulirovaniya> (10.04.2018).
- Энгельгардт, Г. (2015). Республика Сербская в Боснии и Герцеговине. Возникновение и эволюция (1990-2006 гг.). (Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук). Институт Славяноведения РАН. http://inslav.ru/images/stories/other/2015_engelgardt_dissertacija.pdf (10.04.2018).
- Яковенко, А. (2005). *Мифы и реальность стамбульских договоренностей.* <https://rg.ru/2005/04/06/dovse-stambul.html> (10.04.2018).