

Гюльшен Пашаева

ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ ОБСЕ, ВЗГЛЯД ИЗ БАКУ

На фоне жесткого противостояния Запада и России, а также разрастающегося кризиса на Ближнем Востоке практически незамеченным осталось важнейшее в истории послевоенной Европы событие — 40-летие подписания хельсинского Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (31.12.1994 трансформировавшегося в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе — ОБСЕ).

Конечно, за 40 истекших лет геополитический ландшафт Европы сильно изменился, а в результате распада или объединения ряда государств ОБСЕ сегодня насчитывает не 34, как на момент основания в 1975 г., а уже 57 стран-участников, включая принятую в 2012 г. Монголию. С одной стороны, многие политики и эксперты признают фундаментальную значимость Заключительного акта для современной архитектуры европейской безопасности, с другой стороны, в адрес ОБСЕ продолжает звучать обоснованная критика, в том числе из Азербайджана¹, связанная с ее неэффективностью, несовершенством процедур принятия оперативных решений, отсутствием у организации устава или иного документа, который в юридически обязывающей форме устанавливал бы порядок деятельности ее исполнительных органов.

Справедливости ради надо заметить, что трудности ОБСЕ заключаются не столько в отсутствии устава, сколько в неспособности ведущих акторов достичь взаимопонимания в вопросах трактовки положений хельсинского Заключительного акта и других основополагающих документов ОБСЕ. Как отмечается в промежуточном докладе *Группы мудрецов* об украинском кризисе, проблемы ОБСЕ являются следствием глубокого кризиса, в котором находится Европа, противоречивые представления стран — членов ОБСЕ о происходящих событиях подрывают идею о неделимости безопасности, а отсутствие консенсуса в вопросах безопасности и сотрудничества приводит к слабости ОБСЕ как организации².

Стоит напомнить, что подписание в 1975 г. хельсинского Заключительного акта стало возможно в результате серьезных компромиссов по широкому кругу вопросов, затрагивающих практически все сферы отношений между западными странами и блоком социалистических стран во главе с СССР. В практическом плане это нашло свое отражение в формировании всеобъемлющего подхода



И
И
Р
А
Т
Н
Е
М
М
К
О

к безопасности, включающего *политико-военное* (меры укрепления доверия и некоторые аспекты безопасности и разоружения), *экономическое и экологическое* (сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды), *а также человеческое* (сотрудничество в гуманитарных и других областях)³ измерения. Как отмечает Ф. Лукьянов, в результате подписания хельсинкского Заключительного акта «Советский Союз получил то, ради чего инициировал весь процесс, — подтверждение послевоенных европейских границ и, тем самым, расстановки сил, которая возникла по итогам Второй мировой войны». Тогда как основным интересом Запада была «тема общественной трансформации в духе расширения прав человека» и переход от политики «все менее оправдывавших себя прямых силовых методов к воздействию, опосредованному примером и обаянием»⁴.

Как известно, с окончанием холодной войны фактически исчезла прямая угроза крупномасштабного вооруженного столкновения в Европе, существенно возрос уровень экономической взаимосвязи стран — участников ОБСЕ. В то же время в сфере безопасности возник ряд угроз, среди которых следует особо выделить рост числа вооруженных конфликтов. Хотя в 1990-е гг. СБСЕ/ОБСЕ и была вовлечена в разрешение региональных и этнических конфликтов в Косово, Боснии и Герцеговине, Македонии, Хорватии, Грузии, Таджикистане, Нагорном Карабахе, Чечне и др. посредством своих миссий, дислоцированных в зоне конфликта, однако ее возможности были ограничены в силу рекомендательного характера принимаемых решений, отсутствия исполнительного аппарата и собственных вооруженных сил⁵. Одновременно на рубеже XX–XXI вв. «чрезмерно увеличилась гуманитарно-правозащитная составляющая ОБСЕ в ущерб двум другим исключительно важным направлениям — военно-политическому и экономическому»⁶. ОБСЕ все больше стала решать задачи, связанные с процессами демократизации, мониторингом проведения выборов и т. п., а в наиболее важных вопросах региональной безопасности постепенно отходить на второй план.

Главная причина этого, по-видимому, состоит в том, что на современном этапе в формировании архитектуры европейской безопасности участвуют еще две структуры — НАТО и, частично, Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО), которые после распада Советского Союза за счет принятых новых членов существенно расширили сферу своего влияния на восток и практически разрешили собственные проблемы в сфере военно-политической безопасности. Заметим также, что в условиях надежных гарантий со стороны НАТО Европейский союз (ЕС) даже не приступил к формированию собственных вооруженных сил, хотя вопрос создания единой армии периодически поднимается, в том числе в связи с украинским кризисом⁷.

Между тем одной из фундаментальных проблем современной Европы в области военно-политической безопасности продолжает оставаться имплементация принципа неделимости безопасности, закрепленного еще в хельсинкском Заключительном акте⁸. Как известно, в отличие от стран, входящих в НАТО или ОДКБ и имеющих юридические гарантии безопасности, существует также ряд постсоветских государств, которые в силу своих национальных интересов и сбалансированного характера внешнеполитических приоритетов не ставят целью членство в военно-политических блоках. Соответственно все это приводит к тому, что в обширном регионе, включающим территории пяти из шести стран — участников программы

ЕС *Восточное партнерство* (исключая Беларусь), существует серьезный дефицит безопасности, связанный в первую очередь с наличием неурегулированных этно-территориальных конфликтов.

С другой стороны, именно отсутствие единого мнения по такой фундаментальной проблеме постбиполярной эпохи, как противоречие между принципом территориальной целостности и правом народов распоряжаться своей судьбой, а также «избирательное применение хельсинских принципов, их интерпретация в зависимости от соображений политической целесообразности сторон» препятствует эффективному урегулированию конфликтов и способствует появлению новых⁹.

Как известно, в Заключительном акте применение принципа, связанного с правом народов на самоопределение, напрямую увязывается с соблюдением принципов Устава ООН и соответствующих норм международного права, «включая те, которые относятся к территориальной целостности государств»¹⁰. Однако на практике ведущие акторы так и не могут прийти к единому мнению о том, в каких случаях реализация права народов распоряжаться своей судьбой должна происходить исключительно в пределах уже существующих и признанных мировым сообществом границ. О серьезном кризисе международной правовой системы свидетельствует и печально известное решение Международного суда ООН по Косовской проблеме, в котором Международный суд лишь формально подтвердил, что факт принятия Декларации о провозглашении независимости Косово не противоречит международному законодательству, не рассмотрев при этом ни вопрос о праве Косово на отделение от Сербии в одностороннем порядке, ни правовые последствия этого шага¹¹.

Возможно осознание опасных последствий прецедентов признания независимости Косово, Абхазии и Южной Осетии для системы международных отношений и привело к тому, что в ноябре 2009 г. Д. Медведев, в то время президент России, предложил заключить новый Договор о европейской безопасности (ДЕБ) с целью обеспечения равных и надежных гарантий для всех государств, вне зависимости от принадлежности к военным блокам и интеграционным союзам¹². В рамках дебатов вокруг ДЕБ также активно обсуждались новые пути обеспечения безопасности на постсоветском пространстве. В частности предполагалось, что России должна выступить в роли «главного и наиболее влиятельного гаранта территориальной целостности и суверенитета соседей по СНГ, конечно, при условии сохранения ими нейтрального военно-политического статуса»¹³. Одновременно Россия и США могли бы договориться о правилах конкуренции на постсоветском пространстве, которые включали бы «отказ от восстановления зоны своего исторического влияния силовыми методами» со стороны России, а также отказ США от попыток разжигания противостояния России с «другими странами постсоветского пространства путем их вовлечения в НАТО, а также от выстраивания с ними двусторонних военно-политических партнерств»¹⁴.

Кстати, такой подход последовательно осуществляется в отношении Молдавии, так как Россия полагает, что урегулирование конфликта в Приднестровье возможно «в рамках уважения территориальной целостности Молдавии, которая должна оставаться суверенным государством, имеющим военно-политический нейтралитет». В Москве полагают, что если «Молдавия теряет свой суверенитет и поглощается другой страной или меняет свой военно-политический статус с нейтрального



на блокочный, то приднестровцы имеют полное право принять решение о своем будущем самостоятельно»¹⁵. Очевидно, что эту схему практически невозможно применить в случае конфликтов в Грузии и Украине, так как трудно представить в ближайшей перспективе ситуацию, в которой Россия сможет отказаться от своих решений в отношении Абхазии, Южной Осетии и Крыма.

В этот контекст не вписывается армяно-азербайджанский конфликт вокруг Нагорного Карабаха, который, начавшись в 1988 г. с требований о передаче Нагорно-Карабахской автономной области (НКАО) из состава Азербайджанской ССР в состав Армянской ССР, после распада Советского Союза фактически перерос в полномасштабный межгосударственный вооруженный конфликт. На этой стадии конфликта, пытаясь уйти от обвинений в ирредентизме¹⁶, в Армении формально отказались от первоначальных призывов о присоединении Нагорного Карабаха, трансформировав их в требование о признании полного суверенитета так называемой Нагорно-Карабахской Республики (НКР), которая была самопровозглашена на контролируемых армянской стороной территориях Азербайджана. Баку, естественно, не признает легитимность НКР, образование которой сопровождалось применением военной силы, оккупацией семи административных районов вокруг бывшей НКАО, изгнанием азербайджанского гражданского населения и нарушением многих принципов международного права¹⁷, и предлагает решить конфликт с учетом территориальной целостности Азербайджана и предоставлением Нагорному Карабаху высокой степени автономии.

Как известно, после распада Советского Союза с марта 1992 г. ОБСЕ остается единственной организацией, имеющей мандат на урегулирование этого конфликта. Однако, к сожалению, после установления в 1994 г. при посредничестве России режима прекращения огня между противоборствующими сторонами реальный прогресс в последующем переговорном процессе так и не был достигнут, несмотря на ряд посреднических предложений Минской группы ОБСЕ¹⁸. К тому же консенсусный характер принятия решений в ОБСЕ делает практически невозможной выработку единой концепции разрешения конфликта, которую международные посредники могли бы не просто предложить, но и попытаться *навязать* противоборствующим сторонам.

Одна из первых попыток официально очертить принципиальные рамки урегулирования конфликта была предпринята на Лиссабонском саммите ОБСЕ в 1996 г.¹⁹. Сопредседателями Минской группы ОБСЕ тогда были предложены три принципа урегулирования армяно-азербайджанского нагорно-карабахского конфликта, которые включали обеспечение территориальной целостности Армении и Азербайджана, самоопределение Нагорного Карабаха в составе Азербайджана с предоставлением ему наивысшей степени самоуправления и обеспечение гарантий безопасности Нагорного Карабаха и всего его населения. Как известно, единственной страной, отказавшейся поддержать эти принципы, и в первую очередь принцип обеспечения территориальной целостности, стала Армения, которая заблокировала включение вышеуказанных принципов в окончательный текст политической декларации Лиссабонского саммита.

В 2007 г. в переговорном процессе начался новый этап, связанный с интенсивным обсуждением так называемых базовых *Мадридских принципов* урегулирования конфликта, которые были официально представлены сторонам в рамках

мадридской встречи министров иностранных дел стран — членов ОБСЕ. В 2009 г. с целью активизации переговоров впервые после Лиссабонского саммита ОБСЕ в совместном заявлении президентов России, США и Франции по Нагорному Карабаху были раскрыты шесть базовых принципов мирного урегулирования армяно-азербайджанского нагорно-карабахского конфликта, которые включали: возвращение территорий вокруг Нагорного Карабаха под контроль Азербайджана; предоставление промежуточного статуса для Нагорного Карабаха, обеспечивающего гарантии безопасности и самоуправления; обеспечение коридора, связывающего Армению с Нагорным Карабахом; определение будущего окончательного правового статуса Нагорного Карабаха путем имеющего обязательную юридическую силу волеизъявления; право всех внутренних перемещенных лиц и беженцев на возвращение в места прежнего проживания; международные гарантии безопасности, включая проведение миротворческой операции²⁰. Посредники при этом неоднократно подчеркивали, что урегулирование должно носить комплексный характер и утверждали, что «любая попытка выделить несколько элементов над другими сделает невозможным достижение сбалансированного решения»²¹.

Главным отличием *Мадридских принципов* от предыдущих предложений посредников было то, что они не предопределяли окончательный статус Нагорного Карабаха, однако, к сожалению, как показали дальнейшие события, отсутствие конкретики в предложениях Минской группы ОБСЕ по поводу последовательности реализации этих элементов и в вопросе приоритета того или иного принципа международного права не позволило развить конструктивный потенциал, который был заложен в *Мадридские принципы* урегулирования конфликта.

Справедливости ради надо заметить, что благодаря посредникам (здесь особо стоит отметить усилия Д. Медведева в 2008–2011 гг.) сторонам удалось значительно сблизить позиции по некоторым вопросам, однако из-за того, что переговорный процесс уже многие годы фактически базируется на принципе *согласовано все или ничего*, урегулирование все еще остается заложником вопроса будущего статуса Нагорного Карабаха. В связи с этим армянская сторона, основываясь на итогах военных действий 1992–1994 гг., которые оцениваются ею как безусловная *победа* Армении, продолжает придерживаться пресловутой формулы *территории в обмен на независимость* или ее различных модификаций (*территории в обмен на так называемый референдум*), предопределяющих статус Нагорного Карабаха на начальном этапе урегулирования.

В свою очередь, Азербайджан, понимая тупиковость подобного подхода, многократно заявлял о том, что в первую очередь необходимо приступить к поэтапному освобождению оккупированных районов вокруг Нагорного Карабаха, а также возвращению вынужденных переселенцев к местам их постоянного проживания, пока оставляя вопрос определения статуса региона открытым. Ясно, что в рамках формулы *территории в обмен на безопасность* освобождение районов вокруг Нагорного Карабаха, в соответствии с одним из положений Мадридских принципов, должно сопровождаться заключением соглашения об окончательном отказе сторон от применения силы, обеспечением международных гарантий безопасности и проведением миротворческой операции.



Между тем, «монополизируя переговорный процесс по урегулированию этого конфликта, сопредседатели Минской группы ОБСЕ заявляют, что готовы поддержать любое решение в случае самостоятельного нахождения Арменией и Азербайджаном взаимоприемлемого решения»²². Но, очевидно, что такой подход не способствует разрешению конфликта, а фактически нацелен на сохранение существующего статус-кво. Представляется исключительно важным, чтобы сопредседатели Минской группы ОБСЕ определились с принципиальными рамками урегулирования и направили свои посреднические усилия на разрешение этого конфликта.


В заключение хотелось бы отметить, что в сегодняшних условиях Минская группа ОБСЕ является одной из немногих переговорных площадок, где Россия и Запад все еще продолжают активно сотрудничать, пытаясь найти компромисс не только между сторонами конфликта, но и собственными интересами в регионе. Если исходить из тезиса о том, что три сопредседателя Минской группы ОБСЕ (Россия, Франция и США), представляющие ведущие державы и, кстати, несущие одновременно большую ответственность за ситуацию в Европе, заинтересованы в достижении стабильного мира на постсоветском пространстве, то они обязаны воспользоваться ОБСЕ, инициировав общеевропейскую дискуссию по широкому спектру вопросов, связанных с урегулированием этнотерриториальных конфликтов.

В рамках такой дискуссии, которую можно рассматривать как составную часть усилий по реформированию ОБСЕ, в первую очередь следовало бы попытаться достигнуть общего взаимопонимания по таким основополагающим хельсинским принципам, как территориальная целостность государств и право народов распоряжаться своей судьбой, так как правовая проблема актуальна для многих европейских стран, сталкивающихся с реальными или потенциальными угрозами этнического сепаратизма.

Параллельно, с целью совершенствования процедур деятельности директивных органов ОБСЕ можно было бы приступить к конкретным обсуждениям механизма принятия решений в ОБСЕ, в основу которого положен принцип консенсуса. Понимая чувствительность этого вопроса, особенно в свете обсуждений права вето в Совете Безопасности ООН, можно было бы предложить в особых случаях использовать принцип *консенсус минус один (консенсус минус два)*, сделав соответствующее и вполне логичное исключение для членов Совета Безопасности ООН. Как показывает недавняя история, это может способствовать принятию действенных решений со стороны ОБСЕ, особенно в процессе урегулирования ряда этнотерриториальных конфликтов.

Было бы целесообразно также рассмотреть механизм проведения миротворческих операций под эгидой ОБСЕ. В качестве примера можно указать на решение Будапештского саммита ОБСЕ 1994 г., на котором впервые в истории этой организации было принято принципиальное решение об использовании многонациональных сил ОБСЕ по поддержанию мира в случае достижения политического соглашения о прекращении вооруженного конфликта в Нагорном Карабахе²³.

Представляется, что только таким образом, т.е. методом *от частного к общему*, посредством достижения реальных подвижек в увеличении роли ОБСЕ в процессах по урегулированию затяжных конфликтов можно будет активизировать дея-

тельность в политико-военном измерении ОБСЕ и подойти к вопросу о единой системе европейской безопасности. Надо полагать, что никакие организационные изменения, особенно в условиях практики консенсусного принятия решений, не изменят сложившейся ситуации, если ведущие европейские акторы не объединят свои усилия для решения этой проблемы. 

Примечания

- 1 *Situation in the occupied territories of the Republic of Azerbaijan*. Statement by the Delegation of the Republic of Azerbaijan on 1070th Meeting of the Permanent Council, 8 October 2015. Интернет доступ по адресу: http://www.azembassy.at/files/osce/Statement%20by%20the%20Delegation%20of%20the%20Republic%20of%20Azerbaijan_PC%201070_situation%20in%20the%20occupied%20territories.pdf.
- 2 *Lessons learned for the OSCE from its engagement in Ukraine*. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project. 2015, June. P. 5.
- 3 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки, 1975. <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>.
- 4 Ф. Лукьянов. Консерваторы и ревизионисты. Газета.ru. 30 июля 2015 г. <http://www.gazeta.ru/comments/column/lukyanov/7662353.shtml>.
- 5 С. А. Костин. *Реформирование ОБСЕ — необходимое условие для дальнейшего существования организации* // Право и безопасность. 2013, июнь. № 1–2 (44). С. 103.
- 6 Там же. С. 103–104.
- 7 Глава Еврокомиссии заявил о необходимости создать единую армию ЕС. Lenta.ru. 8 марта 2015 г. <http://lenta.ru/news/2015/03/08/army>.
- 8 Юрьева Т. В. *Проблемы региональной безопасности: современный опыт Европы* // Вестник МГИМО-Университета. 2010. Вып. 6. С. 129.
- 9 Надежда Арбатова. *Замороженные конфликты в контексте европейской безопасности* // Индекс Безопасности. 2010, осень. Т. 16, № 3 (94). С. 65. <http://www.pircenter.org/index.php?id=1248&news=6017>.
- 10 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки, 1975. С. 8. <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>.
- 11 Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion of 22 July 2010 // International Court of Justice. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders. 2010. Paragraphs 49–56. P. 423–426. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>.
- 12 Проект Договора о европейской безопасности, 29 ноября 2009 г., Сайт Президента России. <http://kremlin.ru/news/6152>.
- 13 *Архитектура евроатлантической безопасности* / Под общей редакцией И. Ю. Юргенса, А. А. Дынкина, В. Г. Барановского. Москва: Экон-Информ, 2009. С. 115. http://www.riocenter.ru/files/INSOR_Architecture_of_the_Euro-Atlantic_security.pdf.
- 14 *Перенастройка, а не перезагрузка. Интересы России в отношениях с США*. Доклад к заседанию российско-американской секции международного дискуссионного клуба *Валдай*, Москва, июнь 2009. С. 21. http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Reconfiguration_rus.pdf.
- 15 Выступление С. В. Лаврова на открытой лекции по актуальным вопросам внешней политики Российской Федерации. Москва, 20 октября 2014 г. <https://interaffairs.ru/news/show/11949>.
- 16 Ирредентизм — движение, направленное на присоединение территории, на которой проживает этническое меньшинство, к территории титульного государства, в котором этот этнос уже составляет большинство.
- 17 Как известно, согласно IV принципу хельсинского Заключительного акта, государства-участники должны воздерживаться от того, чтобы превращать территорию друг друга в объект военной оккупации или в объект приобретения, при этом никакая оккупация или приобретение такого рода не будет признаваться законной. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки, 1975. С. 6. <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>.



- 18 Для более подробной информации о деятельности Минской группы ОБСЕ см. соответствующий раздел официального сайта ОБСЕ: <http://www.osce.org/mg>.
- 19 Заявление действующего председателя ОБСЕ // Лиссабонский документ 1996 г. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Лиссабонская встреча на высшем уровне, 1996. DOC.S/1/96. С. 14–15. <http://www.osce.org/ru/mc/39543?download=true>.
- 20 Joint Statement on the Nagorno-Karabakh Conflict by U.S. President Obama, Russian President Medvedev, and French President Sarkozy at the L'Aquila Summit of the Eight. July 10, 2009. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-statement-nagorno-karabakh-conflict>.
- 21 James Warlick. Nagorno-Karabakh: Keys to a Settlement. Carnegie Endowment for International Peace. May 7 2014. <http://carnegieendowment.org/2014/05/07/nagorny-karabakh-keys-to-settlement/ha7v>.
- 22 Colloquy with Novruz Mammadov on Crises of International Law and Governance: Causes and Consequences. Caucasus International. 2015, summer. Vol. 5, No 2. P. 16–17. <http://cijournal.az/post/colloquy-with-novruz-mammadov-on-crises-of-international-law-and-governance-causes-and-consequences-102>.
- 23 ОБСЕ. Будапештский документ 1994 г. Декларация Будапештской встречи на высшем уровне. С. 7. <http://www.osce.org/ru/mc/39558?download=true>.