

## ПАМЯТНЫЕ ДАТЫ В ИСТОРИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

**А.В. Фененко\***

### **ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ: ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»  
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

2015 год богат на знаковые юбилеи. Одним из них, безусловно, является 40-летие подписания Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, который заложил нормативно-правовые основы современной системы европейской безопасности в виде механизмов СБСЕ/ОБСЕ. В течение всех этих лет среди политиков и ученых не утихали дискуссии относительно целей, форм и перспектив развития данного формата. Для того чтобы попытаться оценить эффективность механизмов ОБСЕ в современных условиях, в данной статье предпринята попытка проанализировать эволюцию организации с точки зрения тех базовых принципов и идей, которые были в ней заложены изначально. Автор выделяет несколько крупных этапов в развитии системы европейской безопасности. Первый охватывает период с середины 1960-х годов, когда идея создания «Европы от Атлантики до Урала» получила системное изложение, до 1983 г. и включает первые успехи «хельсинкского процесса» и его последующий кризис на фоне обострения биполярного противостояния. Следующий этап, с провозглашения советским руководством политики «нового мышления» до 1991 г., ознаменовался институционализацией деятельности СБСЕ в рамках «парижского процесса». После распада Советского Союза российское руководство стремилось трансформировать и расширить деятельность СБСЕ, превратив его в основу системы евроатлантической безопасности, однако этот курс был свернут с началом процесса расширения НАТО на восток. Неудача «парижского процесса» поставила вопрос о необходимости глубокого реформирования институтов ОБСЕ, а также активизировала поиски альтернативных переговорных форматов. Как отмечает автор, эти поиски не увенчались успехом, что возродило интерес к роли ОБСЕ как традиционного страховочного механизма в отношениях между Россией и США. Впрочем, как показывает анализ деятельности ОБСЕ в ходе югоосетинского конфликта и кризиса

---

\* *Фененко Алексей Валериевич* — кандидат исторических наук, доцент кафедры международной безопасности факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: afenenko@gmail.com).

на Украине, перспектив для реализации концепции «общеевропейского дома» становится все меньше.

**Ключевые слова:** система европейской безопасности, СБСЕ, ОБСЕ, Хельсинкский акт, «общеевропейский дом», «хельсинкский процесс», «парижский процесс», Парижская хартия для новой Европы, «холодная война», «новое мышление», НАТО, югосетинский конфликт, «украинский кризис».

2015 год можно считать юбилеем современной системы европейской безопасности: 40 лет назад, 1 августа 1975 г., в Хельсинки был подписан Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе — Хельсинкский акт, который до настоящего времени выступает нормативно-правовой базой для взаимодействия европейских государств. На его основе стал действовать постоянный консультативный механизм по проблемам европейской безопасности — Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). В 1990 г. на Парижском саммите страны-участницы подписали два базовых документа: Парижскую хартию для новой Европы и Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). В совокупности они составили политический и военный компоненты системы европейской безопасности. Ее окончательное оформление произошло в 1995 г., когда СБСЕ было преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Следующие 20 лет дискуссии вокруг проблемы европейской безопасности велись по трем направлениям [Larivé, 2014]. Первое — возможность создания на базе ОБСЕ полноценной системы евроатлантической безопасности [Galbreath, 2007]. Второе — эффективность (или неэффективность) ОБСЕ как основы европейской безопасности [Naass, 1999]. Третье — допустимость замены ОБСЕ какой-либо иной переговорной площадкой, менее бюрократизированной и более эффективной в плане принятия решений [Штоль, 2006; Hodge, 1999]. К концу 2000-х годов третий подход стал преобладающим. Тематика «общеевропейской безопасности» постепенно подменялась проблемами усиления роли НАТО [Троицкий, 2004; Goldgeier, 1999] и/или общей оборонной политики Европейского союза [Данилов, 2008; Журкин, 2012]. Интеллектуальной модой и в России, и на Западе стала идея кардинальной реформы европейской безопасности [Леонард, 2006].

Вместе с тем за рамками этих подходов остался важный момент. Механизм СБСЕ/ОБСЕ создавался как реализация концепции единой «Европы от Атлантики до Урала» [Россия vs Европа, 2010]. Она предполагала построение системы европейской безопасности, которая исключала бы возможность применения военной силы, гарантировала суверенитет и одинаковые права для всех ее

участников, а в будущем служила бы преодолению блокового противостояния. Более отдаленной задачей должно было стать формирование единого европейского пространства безопасности, основанного на общих ценностях и институтах. Несмотря на важность данной проблематики, ни в российской, ни в американской политической науке на сегодняшний день практически нет обобщающих работ по эволюции этой концепции как целостного политического проекта [Воронков, 2012; Загорский, 2005]. Данная статья представляет собой попытку частично восполнить эту лауну и оценить эффективность ОБСЕ с точки зрения тех базовых подходов, которые были сформированы в период становления этой организации.

\* \* \*

В 1996 г. американский исследователь Питер Чилтон опубликовал новаторскую работу «Метафоры безопасности: дискурс холодной войны от сдерживания к “общему дому”» [Chilton, 1996]. По его мнению, основной сдвиг в понимании европейской безопасности произошел не при М.С. Горбачеве (1985–1991), а на четверть века раньше — в середине 1960-х годов. Первые 20 лет после Второй мировой войны лидеры США и СССР выстраивали в Европе фактически изолированные друг от друга системы. Речь шла не просто о создании военно-политических блоков, а о закрытых системах, опиравшихся на антагонистические экономические и идеологические принципы [Gaddis, 1972]. Ситуация, по мнению П. Чилтона, изменилась в 1964–1967 гг., когда советское и американское правительства подключились к французскому проекту объединения «Европы от Атлантики до Урала» — формировании системы взаимодействия между странами НАТО и Организации Варшавского договора (ОВД) в Европе, основанной на единых нормах, правилах и даже ценностях.

В середине 1990-х годов точка зрения П. Чилтона не получила широкого признания. Это неслучайно: ее принятие потребовало бы серьезного пересмотра устоявшихся оценок так называемого второго периода «холодной войны» (1963–1989). Российские ученые определяют его термином «конфронтационная стабильность», понимая под ним смещение советско-американской конфликтности из Европы в страны «третьего мира». Модель П. Чилтона предполагает качественное расширение этого понятия. Согласно ей уже в середине 1960-х годов руководители СССР и США признали возможность:

– взаимодействия в рамках единого политического и культурного пространства;

– согласования общей нормативно-ценностной системы (переговоры об общем понимании европейской безопасности и прав человека);

– установления в Европе совместных консультативных механизмов параллельно существующей системе военно-политических блоков;

– признания общего интереса СССР и США в поддержании стабильности в Европе.

Основателем концепции объединения «Европы от Атлантики до Урала» был президент Франции Шарль де Голль (1958–1969). После Второго Берлинского (1961) и Карибского (1962) кризисов у западноевропейских элит усилился страх стать жертвами военного столкновения СССР и США. Для предотвращения такого сценария Ш. де Голль и предложил в 1964 г. начать прямой диалог между европейскими странами НАТО и ОВД по проблемам европейской безопасности. Это предложение оказалось созвучно настроениям нового советского руководства в лице Л.И. Брежнева (1964–1982) [Кегг, 1977]. Советские лидеры стремились к сближению с «евроатлантистами» — политиками стран Западной Европы, стремившимися ограничить американское преобладание в НАТО. 5 июля 1966 г. Политический консультативный комитет (ПКК) стран ОВД на заседании в Бухаресте принял Декларацию об укреплении мира и безопасности в Европе<sup>1</sup>. Она призывала к признанию всех существующих европейских границ и решению германского вопроса (включая недопущение ФРГ к ядерному оружию), а также к расширению диалога между НАТО и ОВД.

Советские предложения учитывали сложившийся в середине 1960-х годов расклад в настроениях европейских элит. К тому времени в странах Западной Европы оформились два подхода к обеспечению безопасности. В рамках атлантического подхода, преобладавшего в Великобритании и Нидерландах, подчеркивалась важность сохранения американских гарантий безопасности союзникам по НАТО. Сторонники евроатлантического подхода, в первую очередь Франция, Италия и ФРГ, признавали американское лидерство в Европе, но стремились ограничить свободу действий Вашингтона через подписание взаимообязывающих соглашений. Советские предложения по Общеввропейскому совещанию опирались, таким образом, на идею диалога с евроатлантическими силами. Инициативу СССР поддержала в 1966 г. и нейтральная Финляндия [Бажанов, 2005].

---

<sup>1</sup> Здесь и далее документы о становлении СБСЕ/ОБСЕ приведены по изданию: От Хельсинки до Будапешта: история СБСЕ/ОБСЕ в документах (1973–1994). М.: Наука, 1997.

Однако Соединенные Штаты опасались, что Советский Союз сумеет выстроить самостоятельное взаимодействие с европейскими странами НАТО. Это, как полагала администрация Л. Джонсона (1963–1968), могло бы привести к подрыву «атлантической солидарности». Для решения данной проблемы 13–15 декабря 1967 г. была созвана сессия Совета НАТО в Брюсселе, куда штаб-квартира организации переехала из Парижа. На сессии был рассмотрен доклад «Будущие задачи Альянса», подготовленный под руководством известного политика — министра иностранных дел Бельгии Пьера Армеля, по имени которого документ получил неофициальное название — «доклад Армеля». В нем была сформулирована идея комплексной политики, предусматривавшая развитие диалога между Востоком и Западом при условии сохранения общей политической линии и оборонной системы НАТО. На практике это означало заявку на обязательное участие США и Канады в процессе взаимодействия по европейским проблемам.

Советская дипломатия в свою очередь не стремилась к исключению Соединенных Штатов из обсуждения общеевропейских вопросов. Кремль фактически согласился с положениями «доклада Армеля», когда 17 марта 1969 г. на заседании ПКК в Будапеште социалистические страны вновь предложили провести общеевропейское совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Столь масштабные предложения прежде не выдвигались, и эта идея произвела большое впечатление, хотя и не казалась реалистичной. В июне 1969 г. на международном совещании коммунистических и рабочих партий генсек ЦК КПСС Л.И. Брежнев высказался за улучшение отношений между Востоком и Западом. В июле 1969 г. идею созыва общеевропейского форума озвучил министр иностранных дел СССР А.А. Громыко.

Вопреки пессимистичным прогнозам Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе состоялось. Оно проходило в Хельсинки и Вене на протяжении 1972–1975 гг. и зафиксировало новые основы системы европейской безопасности:

- признание незыблемости государственных границ, сложившихся в результате Второй мировой войны (точнее, к 1 августа 1975 г.);
- отказ от изменения границ с помощью силы;
- согласие всех участников на взаимное уважение границ и территориальной целостности друг друга;
- допущение принципа права наций на самоопределение, т.е. возможности изменения границ несиловыми методами;
- создание постоянно действующего консультативного механизма между странами НАТО и ОВД — Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) [Загорский, 2005: 90–92].

В свете последнего пункта СБСЕ можно рассматривать как реализацию упомянутой идеи Ш. де Голля, но крах политики разрядки во второй половине 1970-х годов привел к блокировке общеевропейских («хельсинкских») механизмов европейской безопасности. Белградский (1977–1978) и Мадридский (1980–1983) саммиты СБСЕ завершились безрезультатно из-за нараставших противоречий по проблеме прав человека. Военно-политический кризис вокруг «евроракет» 1983 г. поставил СССР и США едва ли не на грань прямого военного конфликта. Механизм СБСЕ оказался фактически пониженным до статуса резервной консультативной площадки между Кремлем и Белым домом.

\* \* \*

Возрождение СБСЕ произошло в рамках советской политики «нового мышления». Руководство СССР в лице М.С. Горбачева попыталось возродить механизмы общеевропейской безопасности, видя в них средство ограничения влияния США в Европе. Еще во время визита в Париж осенью 1985 г. советский генсек заявил о намерении вернуться к идее Ш. де Голля, предложив концепцию «обшеевропейского дома». 19 сентября 1986 г. на Стокгольмской сессии СБСЕ был подписан итоговый документ о мерах доверия в Европе<sup>2</sup>. Он содержал описание действий, которые стороны согласились осуществлять в отношении друг друга для уменьшения военной опасности и угрозы возникновения случайных конфликтов. К таким мерам относились предварительное уведомление о военной деятельности, приглашение иностранных наблюдателей на военные мероприятия, список которых удалось согласовать на конференции; регулярный взаимный обмен информацией военного характера; введение ограничений на проведение военных мероприятий, превышающих согласованный масштаб; организация проверок на местах в зонах применения мер доверия.

Для активизации «хельсинкского процесса» советское руководство пошло на серьезные уступки в области прав человека. С момента подписания Хельсинкского акта в 1975 г. у СССР и стран Запада не было общего понимания данного вопроса: Советский Союз настаивал на приоритете социально-экономических прав, в то время как США и государства ЕЭС делали акцент на правах политических. Перелом произошел на Венской сессии СБСЕ в январе 1986 г. В итоговом коммюнике страны-участницы обязались «обес-

---

<sup>2</sup> Документ Стокгольмской конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе. Стокгольм, 19 сентября 1986 г. // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Доступ: <http://www.osce.org/node/41242> (дата обращения: 26.07.2015).

печивать, чтобы их законы, административные правила, практика и политика соотносились с их обязательствами по международному праву и были гармонизированы с положениями Декларации принципов и другими обязательствами по СБСЕ»<sup>3</sup>. Одобрив этот документ, Советский Союз впервые официально согласился с принципом приоритетности международного права по отношению к внутреннему законодательству СССР. Реализация венских договоренностей неизбежно должна была привести к внесению поправок в советское законодательство, включая прежде всего легализацию деятельности политической оппозиции.

В конце 1980-х годов у Москвы и западных столиц сложился своеобразный консенсус относительно расширения полномочий СБСЕ. Отчасти это соответствовало общему настрою советского руководства на коллективное регулирование ситуации в Европе, однако у такой политики Кремля были и вполне конкретные причины.

Во-первых, после «бархатных революций» в Восточной Европе стало понятно, что у ОВД слабые перспективы<sup>4</sup>. Вопрос о ее роспуске был фактически решен после прихода к власти некоммунистических правительств в странах Центральной Европы, и СБСЕ виделось как механизм, потенциально способный ограничить влияние США на европейские дела [Кортунов, 2009: 45].

Во-вторых, при М.С. Горбачеве ускорился процесс сближения КПСС с западноевропейской социал-демократией. Политика «перестройки» означала заявку на принятие ценностей социального государства и «демократического социализма». В таком ракурсе «общеевропейский процесс» вполне мог стать одним из механизмов взаимодействия обновленного СССР с социал-демократическими странами Западной Европы.

В-третьих, «общеевропейский процесс» был призван гарантировать мирный характер объединившейся Германии. Московский договор 12 сентября 1990 г. снял с ФРГ остатки оккупационного статуса, но сохранил ряд ограничений германского суверенитета: запреты на проведение референдумов по военно-политическим проблемам, на требование вывода всех иностранных войск, на принятие внешнеполитических решений без консультаций с «державами-победительницами», на развитие ряда компонентов воору-

---

<sup>3</sup> Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания. Вена, 15 января 1989 г. // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Доступ: <http://www.osce.org/ru/mc/40885?download=true> (дата обращения: 27.07.2015).

<sup>4</sup> Фалин В.М. Без скидок на обстоятельства. Политические воспоминания. М.: Республика; Современник, 1999.

женных сил<sup>5</sup>. 9 ноября 1990 г. СССР и ФРГ подписали Договор о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве, в рамках которого Москва согласилась добровольно вывести войска с территории Германии до 1994 г.<sup>6</sup> Западные союзники не пошли на аналогичные шаги в отношении ФРГ.

Советско-американский диалог по проблемам европейской безопасности породил у обеих сторон надежды на достижение более широкого консенсуса. 9 июля 1990 г. М.С. Горбачев, ставший к тому времени президентом СССР, предложил провести встречу глав и правительств СБСЕ по германскому вопросу. В этом Советский Союз поддерживали Франция и Италия, где в 1989–1990 гг. шла дискуссия о целесообразности сохранения НАТО после падения коммунистических режимов. В западноевропейских странах были сильны опасения относительно объединявшейся Германии. Администрация Дж. Буша-ст. в свою очередь стремилась не вступать в конфронтацию с союзниками по альянсу и одновременно предотвратить излишнее (с точки зрения США) сближение СССР с Западной Европой.

Запланированная встреча состоялась в Париже 19–21 ноября 1990 г. В ходе нее была подписана Парижская хартия для новой Европы, провозгласившая эру демократии, мира и единства на континенте<sup>7</sup>. В этом документе было формально заявлено об окончании эпохи конфронтации («холодной войны»). Для последующего развития событий наибольшее значение имел раздел хартии, посвященный процессу институционализации СБСЕ. Было принято решение превратить его в постоянно действующий международный институт, а через 5 лет (в 1995 г.) переименовать его в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Стороны установили, что каждые два года будут проходить консультации на уровне глав государств, а встречи министров иностранных дел европейских стран в рамках СБСЕ станут ежегодными. Для проведения регулярных встреч высокопоставленных чиновников внешнеполитических ведомств был учрежден Комитет старших должностных лиц. Кроме того, на Парижском саммите была создана админи-

---

<sup>5</sup> Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии, 12 сентября 1990 г. // 100(0) ключевых документов по российской и советской истории. Доступ: [http://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_ru&dokument=0046\\_zwe&l=ru&object=translation](http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_ru&dokument=0046_zwe&l=ru&object=translation) (дата обращения: 30.07.2015).

<sup>6</sup> Договор о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве между СССР и Федеративной Республикой Германией, 9 ноября 1990 г. // Петербургский правовой портал. Доступ: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=43551> (дата обращения: 22.07.2015).

<sup>7</sup> Парижская хартия для новой Европы. Париж, 21 ноября 1990 г. // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Доступ: <http://www.osce.org/ru/mc/39520> (дата обращения: 22.07.2015).



стративная структура СБСЕ, в которую вошли Секретариат во главе с директором, Центр по предотвращению конфликтов, Консультативный комитет и Бюро по свободным выборам. Штат постоянных институтов должен был комплектоваться путем делегирования странами-участницами сотрудников своих внешнеполитических ведомств. Штаб-квартиры СБСЕ были размещены в Праге, Вене и Варшаве.

Примечательно, что в то время советская дипломатия попыталась переиграть США на традиционном для Вашингтона поле прав человека. 10 сентября — 4 октября 1991 г. в Москве состоялось третье, заключительное, совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ (первое прошло в 1989 г. в Париже, второе — в 1990 г. в Копенгагене). По его итогам в дополнение к «венскому механизму» появился «московский механизм» СБСЕ, который включал создание миссий экспертов или докладчиков, контролирующих ситуацию с человеческим измерением в определенной стране. Эксперты и докладчики при этом не могли быть назначенцами, гражданами или представителями соответствующей страны или государств — инициаторов миссии. В первой половине 1990-х годов «московский механизм» применялся по инициативе СБСЕ в отношении Хорватии (1992), Боснии и Герцеговины (1992), Сербии и Черногории (1993); по собственной инициативе — в Эстонии и Молдавии (1993).

Одновременно с Парижской хартией была подписана Совместная декларация двадцати двух государств об улучшении их отношений — заявление стран НАТО и ОВД, в котором говорилось, что участники обоих военных блоков не рассматривают друг друга в качестве гипотетических противников. В дополнение к Парижской хартии 19 ноября 1990 г. был также подписан Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), призванный стать военной основой европейской безопасности<sup>8</sup>.

И все же, несмотря на эти соглашения, СБСЕ оставалось слабой организацией. Важнейшие решения в ней принимались по формуле «консенсус минус один голос», что затрудняло урегулирование спорных вопросов. Парижская хартия означала скорее заявку на усиление в будущем роли ОБСЕ и превращение ее в инструмент общеевропейской безопасности. Такой подход к СБСЕ был объективно выгоден СССР, который после роспуска ОВД летом 1991 г. оказался без реальных механизмов обеспечения своего присутствия в Европе. Менее выгоден он был Соединенным Штатам, ко-

---

<sup>8</sup> В данной статье автор не рассматривает историю ДОВСЕ как отдельную большую тему.

торы в Парижской хартии заявили о возможности ослабления НАТО в рамках новой системы евроатлантической безопасности. Однако администрация Дж. Буша-ст. видела в СБСЕ также реальный механизм мягкого размывания ОВД.

\* \* \*

После распада СССР российское руководство попыталось расширить прежний курс, превратив СБСЕ в основу новой системы европейской безопасности. «Доктрина Козырева» с характерным для нее акцентом на «демократической солидарности» России и стран Запада получила практическое воплощение в виде формулы о «едином пространстве безопасности от Ванкувера до Владивостока». Теоретически основой такой модели могла стать только ОБСЕ — организация, включающая государства Европы, Северной Америки и бывшего СССР. В этом смысле начиная с 1992 г. терминологически корректнее говорить не о европейской, а о евроатлантической безопасности.

Вопрос о мотивах такой политики России остается дискуссионным. В специальной литературе высказываются три точки зрения на эту проблему:

— «парижский процесс» психологически облегчал Москве уход из Восточной Европы («Никогда прежде откат из Европы не преподносился обществу как возвращение в Европу», — писал об этом видный российский геополитик В.Л. Цымбурский [Цымбурский, 1997: 70–71]);

— «парижский процесс» демонстрировал готовность России подключиться к евроатлантической системе безопасности [Загорский, Лукас, 1993];

— «парижский процесс» помогал Кремлю сбалансировать возраставшую роль США и НАТО [Караганов, 1991: 53].

В Соединенных Штатах также не было единства относительно роли СБСЕ. Американская Стратегия национальной безопасности 1991 г.<sup>9</sup> предусматривала укрепление этой организации как средства размывания советского влияния в Европе. Одновременно на страницах известного американского журнала «International Security» появилась серия критических статей о перспективах «общеевропейского процесса» [Mearsheimer, 1990; Layne, 1993]. Их авторы вслед за Джоном Миршаймером утверждали, что «парижский процесс» помогает СССР сблизиться со странами Западной Европы, а это может создавать угрозу американским интересам. Однако при-

---

<sup>9</sup> National Security Strategy of the United States. August 1991 // Federation of American Scientists. Available at: <http://fas.org/man/docs/918015-nss.htm> (accessed: 24.07.2015).

мерно до конца 1993 г. американская дипломатия скорее поддерживала проблематику евроатлантической безопасности, видя в ней средство закрепления благоприятных для Соединенных Штатов итогов распада Социалистического содружества [Delanty, 1995].

Ситуативное совпадение интересов России и США позволило на время достичь прогресса в процессе укрепления евроатлантической безопасности. 24 марта 1992 г. страны — участницы СБСЕ подписали Договор открытого неба (ДОН). Это означало отказ России от характерного для СССР неприятия принципа инспекционных полетов, которого Москва придерживалась с 1955 г. На встрече глав государств и правительств СБСЕ в Хельсинки 9–10 июня 1992 г. была предпринята попытка развить концепцию новой архитектуры европейской безопасности. Согласно п. 22 Декларации Хельсинкского саммита 1992 г. СБСЕ объявлялось форумом, определяющим направление и стимулирующим процессы формирования новой Европы. Впервые СБСЕ обозначило себя в духе главы VIII Устава ООН как «региональную организацию», ответственную за поддержание военно-политической стабильности и развитие сотрудничества в «евроатлантическом пространстве от Ванкувера до Владивостока»<sup>10</sup>.

Хельсинкский саммит СБСЕ отразил тенденцию к усилению роли ОБСЕ. Однако параллельно американская дипломатия сделала ставку на укрепление НАТО. Еще на Лондонском саммите альянса в 1990 г. было заявлено о возможности его взаимодействия с СБСЕ<sup>11</sup>. На совещании министров иностранных дел стран НАТО в Осло (июль 1992 г.) было решено внести в оперативное планирование альянса миссии помощи СБСЕ со ссылкой на результаты Хельсинкского саммита. Окончательный отказ США от «парижского процесса» был зафиксирован в выступлении помощника президента по национальной безопасности Энтони Лейка 21 сентября 1993 г.<sup>12</sup> Провозгласив концепцию «расширения демократии», он наметил три приоритета американской политики: укрепление трансатлантических связей, присоединение бывших социалистических стран к трансатлантическим институтам и проведение гуманитар-

---

<sup>10</sup> Вызов времени перемен. Декларация Хельсинкской встречи на высшем уровне. Хельсинки, 1992 // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Доступ: <http://www.osce.org/ru/mc/39534?download=true> (дата обращения: 26.07.2015).

<sup>11</sup> Declaration on a transformed North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (The London Declaration). London, 6 July 1990 // North Atlantic Treaty Organization. Available at: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23693.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23693.htm) (accessed: 28.07.2015).

<sup>12</sup> Lake A. From containment to enlargement. Remarks of Anthony Lake // Federation of American Scientists. Available at: <http://fas.org/news/usa/1993/usa-930921.htm> (accessed: 28.07.2015).

ных акций. Эти тезисы были закреплены в Стратегии национальной безопасности 1994 г. Фактически они означали усиление НАТО как единственной трансатлантической военно-политической организации.

Блокирование Соединенными Штатами «парижского процесса» прогнозируемо привело к распаду концепции «общеевропейского дома». 1 декабря 1994 г. Совет НАТО издал коммюнике о начале переговоров по расширению альянса на восток. Конкретные сроки в документе не указывались, речь шла только о принципиальных намерениях, тем не менее «Брюссельское коммюнике» вызвало болезненную реакцию российского руководства. 5 декабря 1994 г. президент России Б.Н. Ельцин выступил с программной речью на саммите ОБСЕ в Будапеште<sup>13</sup>, где сделал три заявления: 1) расширение НАТО подрывает систему европейской безопасности, контуры которой были установлены на Парижском саммите СБСЕ 1990 г.; 2) на смену «холодной войне» приходит «холодный мир», т.е. жесткое межгосударственное соперничество; 3) альтернативой расширению НАТО выступает построение концентрической системы безопасности на базе соглашения четырех ведущих организаций: НАТО, ЕС, ОБСЕ, СНГ. Ни одно из российских предложений принято не было.

Как следствие, примерно к середине 1995 г. в политике России возобладали новые подходы к ОБСЕ, сформулированные Советом по внешней и оборонной политике (СВОП). Первый из них предполагал сохранение «парижского процесса» как основы диалога России и НАТО, второй — упрочение неделимого характера системы европейской безопасности. 2–3 декабря 1996 г. состоялась Лиссабонская встреча глав государств и правительств стран ОБСЕ. По ее итогам была принята декларация «О модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века»<sup>14</sup>. В ней подтверждалась необходимость строительства единой, мирной и демократической Европы без разделительных линий. Одновременно были подписаны документы «Концептуальная база контроля над вооружениями» и «Развитие повестки дня Форума по сотрудничеству в области безопасности», которые закрепили роль контроля над вооружениями в качестве важного инструмента обеспечения стабильности в Европе. Позднее на Копенгагенской встрече Совета министров иностранных дел (СМИД) ОБСЕ в 1997 г. Россия при

<sup>13</sup> Коммерсантъ. 06.12.1994 г.

<sup>14</sup> Лиссабонская декларация о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века от 3 декабря 1996 г. Лиссабонская встреча на высшем уровне // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Доступ: [www.osce.org/ru/mc/39543?download=true](http://www.osce.org/ru/mc/39543?download=true) (дата обращения: 26.07.2015).

поддержке Франции и Германии добилась принятия решения о начале работы над Хартией европейской безопасности [Кортунов, 2009: 78–79].

Однако следующий саммит ОБСЕ в Стамбуле 18–19 ноября 1999 г. прошел в конфликтной обстановке.

С одной стороны, в ходе встречи была подписана Хартия европейской безопасности, постулировавшая развитие и укрепление возможностей ОБСЕ в вопросах поддержания мира, предотвращения конфликтов и формирования общего и неделимого пространства безопасности<sup>15</sup>. В преамбуле Хартии подчеркивалось, что она приблизит страны-участницы к созданию региона ОБСЕ, в котором не будет разделительных линий и зон с различными уровнями безопасности. Частью Хартии стала Платформа безопасности, которая должна была основываться на сотрудничестве и расширении взаимодействия между ОБСЕ и другими международными организациями в целях наиболее эффективного использования ресурсов мирового сообщества. Важными новациями, закрепленными в Хартии, выступили концепция быстрого реагирования, дополнявшая миротворческий потенциал ОБСЕ, и решение о расширении возможностей организации в области полицейской деятельности.

С другой стороны, на Стамбульском саммите развернулась жесткая полемика по двум вопросам — по поводу операций НАТО против Югославии и действий Российской Федерации в Чечне. Это наглядно продемонстрировало отсутствие единого понимания безопасности у России и стран Североатлантического альянса. Последующий распад ДОВСЕ, модифицированная версия которого была подписана на Стамбульском саммите, означал также блокировку военных механизмов европейской безопасности. «Парижский процесс» в формате 1990 г. не состоялся.

\* \* \*

Неудача «парижского процесса» побудила Россию поставить вопрос о реформе европейской безопасности. Такая позиция не была случайной: российская сторона чувствовала себя исключенной из складывавшегося «евроатлантического пространства». Операции НАТО на Балканах породили в Кремле ощущение, что механизмы, предлагаемые западными странами, не способны помешать применению силы. На заседании Постоянного совета ОБСЕ 15 января 2004 г. Россия внесла два предложения: 1) прекратить использова-

---

<sup>15</sup> Стамбульский документ 1999 года // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Доступ: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true> (дата обращения: 26.07.2015).

ние данной организации как инструмента «обслуживания интересов отдельных государств и группировок»; 2) приложить усилия для осуществления главной цели ОБСЕ — создания неделимого общеевропейского пространства безопасности с едиными для всех принципами и правилами<sup>16</sup>. 3 июля 2004 г. страны СНГ официально обвинили ОБСЕ в практике двойных стандартов. Встречи СМВД ОБСЕ в Софии (6–7 декабря 2004 г.) и Любляне (5–6 декабря 2005 г.) завершились без принятия итоговой декларации. В 2005 г. Москва отказалась финансировать проекты организации, противоречащие российским интересам, и сократила свое участие в формировании ее бюджета до 9%.

На заседании СМВД в Любляне в 2005 г. министр иностранных дел России С.В. Лавров представил «Дорожную карту реформы ОБСЕ». Против позиции Москвы выступили страны ГУАМ<sup>17</sup>, но документ все же был принят. На Брюссельском заседании СМВД 4–5 декабря 2006 г. С.В. Лавров заявил о возможности выхода России из ОБСЕ. 26 октября 2007 г. страны Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) внесли в ОБСЕ проект резолюции, ограничивающей работу Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Российская сторона считала, что эта структура необъективно оценивает результаты выборов, трактуя любой спорный вопрос в пользу политической оппозиции. На Мадридском саммите СМВД ОБСЕ 29–30 ноября 2007 г. российский проект резолюции был отвергнут. 16 ноября 2007 г. БДИПЧ отказалось направлять наблюдателей на парламентские и президентские выборы в России 2007–2008 гг.

Возник запрос на менее громоздкий и бюрократический механизм принятия решений. С этой целью Россия и страны НАТО начали процесс институционализации различных круглых столов и неформальных саммитов. Альтернативой ОБСЕ стала ежегодная Мюнхенская конференция по безопасности (Munich Security Conference). Это неправительственное мероприятие проводилось в Мюнхене с 1962 г. под эгидой ХДС/ХСС — блока германских консервативных политических партий (до 1993 г. форум назывался Ежегодной конференцией по вопросам военной безопасности). С 1998 г. финансировать Мюнхенскую конференцию стало правительство Германии. В конце 2008 г. активизировалась работа «Дартмутского диалога» — регулярных встреч российских и американских

---

<sup>16</sup> Выступление постоянного представителя России А.Ю. Алексеева на заседании постоянного совета ОБСЕ, Вена, 15 января 2004 г. // МИД РФ. Доступ: <http://www.mid.ru/bdomp/bl.nsf/483b39647d9cb20cc3256def0051fa1f/5f22242d065d0738c3256e20002da7e7!OpenDocument> (дата обращения: 28.07.2015).

<sup>17</sup> Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова.

экспертов, влияющих на процесс принятия внешнеполитических решений.

5 июня 2008 г. президент России Д.А. Медведев в ходе визита в Берлин предложил заключить Договор о европейской безопасности (ДЕБ)<sup>18</sup>, призванный отчасти компенсировать замораживание ДОВСЕ. Документ должен был подтвердить верховенство принципов Устава ООН, прояснить значение фактора силы во взаимоотношениях между европейскими государствами и создать политические рамки для решения проблемы контроля над вооружениями в Европе. В литературе инициативу Д.А. Медведева стали называть проектом «Хельсинки-2» по аналогии с Хельсинкским актом ОБСЕ 1975 г. [Воронков, 2009].

29 ноября 2009 г. МИД РФ опубликовал проект ДЕБ<sup>19</sup>. Его положения предполагали отказ от применения силы в отношениях между государствами и обеспечения собственной безопасности за счет других стран. Проект «Хельсинки-2» вызвал недовольство в государствах Восточной Европы. 16 июля 2009 г. ряд бывших президентов и премьер-министров Польши, Чехии, Словакии, Венгрии и стран Прибалтики опубликовали «Открытое письмо» к президенту США Б. Обаме, в котором утверждали, что российские инициативы направлены на подрыв системы американских гарантий безопасности в рамках НАТО. В ходе консультаций в январе 2010 г. Великобритания и Польша указали на неприемлемость российских предложений.

Тогда Кремль попытался договориться с Германией. На встрече в г. Мезеберге (ФРГ) 4–5 июня 2010 г. президент Д.А. Медведев и канцлер А. Меркель подписали меморандум, в котором предложили начать переговоры о создании Комитета Россия–ЕС по вопросам внешней политики и безопасности на министерском уровне<sup>20</sup>. Его задачами должны были стать координация действий сторон по урегулированию политико-военных конфликтов и обмен мнениями по вопросам европейской безопасности. В «Мезебергском меморандуме» было указано, что стороны начнут взаимодействие с уре-

---

<sup>18</sup> Выступление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии. Берлин, 5 июня 2008 г. // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: [http://archive.kremlin.ru/appears/2008/06/05/1923\\_type63374type63376type63377\\_202133.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2008/06/05/1923_type63374type63376type63377_202133.shtml) (дата обращения: 27.07.2015).

<sup>19</sup> Проект Договора о европейской безопасности // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: <http://www.kremlin.ru/news/6152> (дата обращения: 27.07.2015).

<sup>20</sup> Меморандум по итогам встречи Президента России Д. Медведева и Федерального канцлера Германии А. Меркель 4–5 июня 2010 г., г. Мезеберг // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: <http://kremlin.ru/supplement/575> (дата обращения: 27.07.2015).

гулирования Приднестровского конфликта. Однако 24 августа 2010 г. МИД Германии заявил, что поддержит российский проект ДЕБ при условии предварительного вывода российских войск из Приднестровья. Москва отказалась от этих предложений. Возобновить переговоры на трехсторонней встрече лидеров России, Франции и Германии в г. Довиле (Франция) 18–19 октября 2010 г. не удалось. Правительства Н. Саркози и А. Меркель скорее поддерживали позицию Великобритании и Польши, чем российские предложения.

Неудача переговоров по ДЕБ побудила Россию и США создать новый согласительный механизм. Им стала учрежденная 5 декабря 2009 г. Евроатлантическая инициатива в области безопасности — ЕАСИ (Euro-Atlantic Security Initiative — EASI). Формально эта структура не имеет официального статуса. Ведущую роль в ней играют «мозговые центры»: Корпорация Карнеги (США), Фонд Роберта Боша (Германия), ИМЭМО РАН (Россия). В то же время в МИД РФ приветствовали ЕАСИ как новый формат консультаций по проблемам европейской безопасности. Переговоры в рамках данного механизма проходили преимущественно по четырем проблемам: противоракетная оборона, обычные вооружения в Европе, энергетическая безопасность и спорные исторические вопросы (прежде всего в российско-польских отношениях) [Legvold, 2009]. Отдельно обсуждались конфликты на территории бывшего СССР.

К середине 2011 г. между участниками ЕАСИ начались разногласия по структуре переговорных пакетов. Российская сторона требовала сделать упор на контроль над вооружениями, включив в повестку вопросы модификации ДОВСЕ, подключения Великобритании и Франции к Договору о ликвидации ракет средней и малой дальности (Договор РСМД) 1987 г., переговоры по ограничению британского ядерного потенциала. США настаивали на приоритетности сокращения тактического ядерного оружия (ТЯО) и урегулировании «замороженных» конфликтов на постсоветском пространстве [Тренин, 2013].

На Мюнхенской конференции по безопасности 4–5 февраля 2012 г. участники ЕАСИ представили программный доклад «На пути к Евроатлантическому сообществу безопасности»<sup>21</sup>. Эксперты констатировали, что на евроатлантическом пространстве наблюдается дефицит взаимного доверия и сохраняется образ мышления

---

<sup>21</sup> На пути к Евроатлантическому сообществу безопасности. Евроатлантическая инициатива в области безопасности (EASI). Итоговый доклад EASI. 3 февраля 2012 г. // Московский центр Карнеги. Доступ: [http://carnegieendowment.org/files/EASI\\_FinalReport\\_Rus.pdf](http://carnegieendowment.org/files/EASI_FinalReport_Rus.pdf) (дата обращения: 25.07.2015).



времен «холодной войны». Однако механизмов преодоления наследия этого противостояния ЕАСИ не предложила. Результаты Мюнхенской конференции означали, по сути, крах попыток реформировать систему европейской безопасности.

\* \* \*

Неудача усилий по повышению статуса ОБСЕ или созданию ей адекватной замены возродила традиционную роль этой организации как страховочного механизма между Россией и НАТО. Речь шла о способности ОБСЕ контролировать развитие вооруженных конфликтов с прямым или косвенным вмешательством в них Москвы и Вашингтона. Впрочем, опыт деятельности организации в этом отношении остается достаточно противоречивым [Пряхин, 2002].

Так, вовлечение СБСЕ/ОБСЕ в югоосетинский конфликт началось на самых ранних его этапах: миссия СБСЕ была развернута в Тбилиси 3 декабря 1992 г. Согласно ее первоначальному мандату, принятому 13 декабря 1992 г., она должна была продвигать в Грузии переговорный процесс между конфликтующими сторонами для достижения политического урегулирования. 29 марта 1994 г. Постоянный совет ОБСЕ принял решение о дальнейшем расширении миссии. Одной из ее задач стало содействие Дагомьским соглашениям от 21 июня 1992 г., которые дали старт процессу мирного урегулирования в Южной Осетии. 22 апреля 1997 г. был развернут «полевой офис» ОБСЕ в Цхинвале.

Миссия способствовала началу прямых переговоров между представителями Грузии, Южной Осетии и Северной Осетии. На встрече во Владикавказе 14 июня 1994 г. под председательством руководителя миссии ОБСЕ была подписана декларация, ставившая целью налаживание сотрудничества в практических действиях по борьбе с организованной преступностью, восстановлению экономики, железнодорожного и автотранспортного сообщения, а также в решении жилищной проблемы и проблемы беженцев. Стороны решили возобновить работу Смешанной контрольной комиссии (СКК) — четырехстороннего органа, созданного для руководства и управления Смешанными силами по поддержанию мира.

Деятельность миссии ОБСЕ расширилась в связи с российско-грузинским конфликтом вокруг Панкисского ущелья. Проживавшие в этом районе чеченцы-кистинцы частично поддерживали сепаратистское движение в Чечне. 5 декабря 2000 г. Россия ввела визовый режим для Грузии. Ситуация обострилась в августе 2002 г., когда российская сторона заявила о возможности проведения антитеррористической операции в Панкисском ущелье. Посредником в конфликте выступила ОБСЕ. До 2005 г. на чеченском, ингуш-

ском и дагестанском участках границы между двумя странами располгались до 150 наблюдателей этой организации.

Ситуация приобрела новый оборот летом 2004 г., когда между грузинскими и югоосетинскими формированиями произошли вооруженные столкновения в районе Лиахвского ущелья (вопрос об участии в этих событиях российских миротворцев остается дискуссионным). 17 августа 2004 г. президент М. Саакашвили направил правительствам Великобритании, Германии, Франции, Генеральному секретарю ООН и руководству ОБСЕ личные послания, в которых предложил созвать чрезвычайную конференцию по урегулированию конфликта в Южной Осетии, расширить мандат и увеличить число наблюдателей ОБСЕ в зоне конфликта, а также установить наблюдение за стратегически важным Рокским тоннелем. В тот же день в Вене состоялось заседание Постоянного совета ОБСЕ, в котором участвовала министр иностранных дел Грузии С. Зурабишвили. Однако глава внешнеполитического ведомства России С.В. Лавров выступил с критикой предложений М. Саакашвили<sup>22</sup>. По его словам, международные конференции созываются при отсутствии переговорных форматов, в то время как в случае Южной Осетии он определен Дагомьскими соглашениями 1992 г. Москва, таким образом, выступила против замены СКК представительством ОБСЕ.

Конфликт вокруг этого вопроса углубился через полтора года. 15 февраля 2006 г. парламент Грузии принял постановление, предусматривавшее прекращение миротворческой операции в зоне грузино-югоосетинского конфликта. Действия России в регионе в этом документе расценивались как «интервенция». Кремль отверг такую трактовку событий: 17 февраля 2006 г. МИД РФ указал, что замена СКК на миссию ОБСЕ означает неправомерное расширение мандата этой организации. В Москве не без оснований опасались, что приход миротворцев ОБСЕ на деле обернется вовлечением сил НАТО.

«Пятидневная война» в августе 2008 г. привела к временной приостановке работы ОБСЕ в регионе. В декабре 2008 г. Россия заблокировала продление мандата миссии организации, сославшись на изменившиеся реалии (ее полномочия истекали 31 декабря 2008 г.). Одновременно ОБСЕ отказывалась вести переговоры с руководством Абхазии и Южной Осетии как с независимыми от Грузии субъектами. В период с октября 2008 по июнь 2010 г.

---

<sup>22</sup> Москва не видит необходимости проводить международный форум по Южной Осетии // NEWSru.com. 18.08.2004 г. Доступ: <http://www.newsru.com/arch/russia/18aug2004/osetia.html> (дата обращения: 25.07.2015).

в Женеве прошло несколько раундов переговоров, но, несмотря на попытки Франции, ЕС, ОБСЕ и ООН настоять на определении статуса Абхазии и Южной Осетии, Россия и представители провозглашенных республик отказались от такого обсуждения.

26 июня 2010 г. Россия, Южная Осетия и Абхазия представили проект договора о неприменении силы. Однако между сторонами возникли противоречия. Москва заявила, что не является участницей конфликта, и Грузия должна подписать этот документ с новыми республиками. В Тбилиси же отвечали, что и так выполняют соглашение о прекращении огня от 12 августа 2008 г. Грузинское руководство допускало подписание еще одного договора при условии, что Россия тоже его подпишет. Кроме того, грузинская сторона настаивала на внесении в этот документ обязательств по выводу вооруженных сил из зоны конфликта. Россия ответила отказом. 1 июля 2010 г. женевские переговоры были окончательно свернуты.

В таких условиях ОБСЕ попыталась восстановить прямой диалог между представителями Грузии и провозглашенных республик. Еще 23 апреля 2009 г. при посредничестве этой организации состоялась встреча делегаций Южной Осетии и Грузии в пограничном населенном пункте Эргнети. Переговоры завершились без ощутимых результатов. 28 октября 2010 г. там же прошла новая встреча, в которой к переговорному процессу подключились внешние посредники — Россия, ЕС и ОБСЕ. По результатам обсуждения генеральный секретарь ОБСЕ Марк Перрен де Бришамбо заявил о возобновлении посреднической роли организации.

Некоторый прогресс на переговорах наметился в сентябре 2011 г. Постоянный представитель Грузии при ОБСЕ Паата Гаприндашвили предложил создать при Центре ОБСЕ по предотвращению конфликтов вспомогательную группу для мониторинга ситуации в Южной Осетии. Это предложение поддержала председательствовавшая в ОБСЕ Литва, но югоосетинская сторона сочла его неприемлемым.

9 июля 2012 г. Парламентская ассамблея ОБСЕ в Монако приняла резолюцию по Грузии, в которой подчеркивалась ее территориальная целостность, а Абхазия и Южная Осетия упоминались в качестве «оккупированных территорий»<sup>23</sup>. Резолюция призывала Россию, а также де-факто власти обеих республик предоставить беспрепятственный доступ в регион для миссии наблюдателей ОБСЕ. В документе была высказана обеспокоенность положением вынужденно перемещенных лиц (как в Грузии, так и на этих тер-

---

<sup>23</sup> Монакская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на 21-й ежегодной сессии. Монако, 5–9 июля 2012 г. // Парламентская ассамблея ОБСЕ. Доступ: <https://www.oscepa.org/publications/declarations/2012-monaco-declaration/1264-monaco-declaration-rus/file> (дата обращения: 25.07.2015).

риториях) в связи с тем, что они лишены права на возвращение в свои дома. Эта резолюция заморозила переговоры о снятии напряженности в зоне грузино-югоосетинского конфликта.

1 февраля 2014 г. в рамках Мюнхенской конференции по безопасности состоялась встреча премьер-министра Грузии Ираклия Гарибашвили с генсеком ОБСЕ Ламберто Заньером<sup>24</sup>. Стороны обсудили возможность восстановления миссии ОБСЕ в Грузии, однако переговоры пока не привели к конкретным результатам.

\* \* \*

Иначе обстояло дело в случае с «украинским кризисом», специфика которого определялась изначальной вовлеченностью в него ОБСЕ. Еще в ходе Будапештского саммита СБСЕ 5 декабря 1994 г. лидеры России, США и Великобритании подписали Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия (Будапештский меморандум)<sup>25</sup>. В обмен на отказ Киева от ядерного оружия страны — участницы Будапештского меморандума обязались:

– уважать независимость, суверенитет и существующие границы Украины;

– воздерживаться от угрозы силой и ее применения против территориальной целостности и политической независимости Украины;

– воздерживаться от экономического давления на Украину;

– добиваться незамедлительных действий Совета Безопасности ООН по оказанию помощи Украине, если она станет жертвой акта агрессии или объектом угрозы агрессии с применением ядерного оружия;

– не применять ядерное оружие против Украины, кроме случая нападения на них и их подопечные территории, вооруженные силы, союзников;

– проводить консультации в случае возникновения ситуации, затрагивающей вопрос относительно этих обязательств.

Вместе с тем п. 2 документа содержал двусмысленную формулировку: «Никакое их [ядерных держав. — *А.Ф.*] оружие никогда не будет использоваться против нее [Украины. — *А.Ф.*], кроме целей самообороны или любым другим образом в соответствии с Уставом

---

<sup>24</sup> Мчедlishvili З. Вернется ли миссия ОБСЕ в Грузию? // Кавказская политика. 10.03.2015 г. Доступ: [http://kavpolit.ru/articles/vernetsja\\_li\\_missija\\_obse\\_v\\_gruziju-14814/](http://kavpolit.ru/articles/vernetsja_li_missija_obse_v_gruziju-14814/) (дата обращения: 28.07.2015).

<sup>25</sup> ООН. Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия // Official Documents System of the United Nations Доступ: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/652/94/PDF/G9465294.pdf?OpenElement> (дата обращения: 28.07.2015).

ООН». Теоретически это ослабляло систему гарантий Украине, позволяя поставить под сомнение остальные пункты соглашения.

Будапештский меморандум, подписанный в рамках СБСЕ, не был ратифицирован его участниками (вопрос о том, подлежит ли он ратификации, оставался дискуссионным). Две другие ядерные державы — Франция и КНР — также не подписали этот документ. Вместо него они опубликовали заявления, в которых, в отличие от текста меморандума, не было пункта об обязательных консультациях при возникновении спорных ситуаций.

Неопределенность гарантий ОБСЕ проявилась во время событий в Крыму весной 2014 г. [Яковенко, 2014]. 1 марта Совет Федерации ФС РФ принял постановление «Об использовании войск Российской Федерации на территории Украины». В тот же день Верховная Рада обратилась к странам — гарантам целостности страны, подписавшим в 1994 г. Будапештский меморандум, требуя от них «практическими действиями подтвердить закрепленные в меморандуме обязательства»<sup>26</sup>. Киев призвал Москву безотлагательно провести двусторонние консультации, однако Россия отказалась от претензий Украины, сославшись на нелегитимность ее правительства.

5 марта в Париже прошла трехсторонняя встреча министров иностранных дел США, Великобритании и Украины. Госсекретарь Дж. Керри и глава украинского внешнеполитического ведомства А. Дешица потребовали квалифицировать действия России как нарушение Будапештского меморандума, однако министр иностранных дел Великобритании У. Хейг не согласился с такой трактовкой, и соответствующее решение принято не было. Несмотря на это, страны ЕС и США пошли на введение санкций против России.

21 марта на Украине начала действовать Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ<sup>27</sup>. Основанием для ее открытия послужили обращение правительства Украины в организацию и консенсусное решение всех 57 стран-участниц. Мандат миссии был установлен до 31 марта 2016 г., но при необходимости он может быть продлен. Деятельность сотрудников ОБСЕ охватывает все регионы Украины, их основная задача определена как беспристрастное и объективное наблюдение за ситуацией в стране и продвижение диалога между всеми участниками конфликта. В то же время первоначально ОБСЕ находилась в стороне от процесса урегулирования ситуации на Донбассе.

---

<sup>26</sup> Верховная рада попросила подписантов Будапештского меморандума о помощи // Интерфакс. 28.02.2014 г. Доступ: <http://www.interfax.ru/world/361826> (дата обращения: 25.07.2015).

<sup>27</sup> Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Доступ: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm> (дата обращения: 28.07.2015).

6 июня 2014 г. на праздновании 70-летия высадки союзников в Нормандии был учрежден так называемый нормандский формат переговоров: нерегулярно собирающийся форум представителей России, Франции, Германии и Украины. 2 июля 2014 г. Россия, Франция и Германия подписали Берлинский меморандум о создании Контактной группы по Украине. В Москве полагали, что Париж и Берлин выступят посредниками между Кремлем и Белым домом и предложат взаимоприемлемый вариант разрешения «украинского кризиса».

Механизм вовлечения ОБСЕ в конфликт был создан соглашениями «Минск-1». 5 сентября 2014 г. на встрече в Минске делегаты подписали Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина (неофициальное название — Минский протокол)<sup>28</sup>. Со стороны России его подписал полномочный посол РФ на Украине М. Зурабов, со стороны Украины — бывший президент Л. Кучма, со стороны ОБСЕ — швейцарский дипломат Х. Тальявини. 19 сентября 2014 г. представители ДНР и ЛНР подписали Меморандум об исполнении положений Протокола по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы (Минский меморандум)<sup>29</sup>. Документ подтверждал установленный Минским протоколом режим прекращения огня, предусматривал отвод тяжелых вооружений на 15 км от линии фронта, а также вводил запрет на полеты боевой авиации и установку минно-взрывных ограждений. Гарантом соглашения выступала ОБСЕ.

5 октября 2014 г. мониторинговая миссия организации начала действовать на Донбассе. Сотрудники ОБСЕ первое время пытались поддерживать режим перемирия, установив линию разграничения между конфликтующими сторонами. 13 ноября 2014 г. представители Совместного центра по контролю и координации ОБСЕ согласовали проект графика вывода войск с востока Украины. Его реализация намечалась в три этапа: прекращение огня (2 дня), вывод тяжелых вооружений (5 дней), разъединение сил по линии сопри-

---

<sup>28</sup> Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Доступ: <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true> (дата обращения: 28.07.2015).

<sup>29</sup> Меморандум об исполнении положений Протокола по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Доступ: <http://www.osce.org/ru/home/123807> (дата обращения: 28.07.2015).

косновения в соответствии с Московским меморандумом (21 день). Стороны, однако, не выполнили график в указанные сроки из-за продолжавшихся боестолкновений. 9 декабря 2014 г. в Минске при посредничестве ОБСЕ состоялась встреча представителей администрации П. Порошенко, ДНР и ЛНР. По ее итогам была достигнута договоренность о прекращении огня.

Возобновление военных действий 13 января 2015 г. привело к срыву соглашений «Минск-1». Однако 12 февраля 2015 г. в белорусской столице состоялось заседание Контактной группы, по итогам которого были подписаны два новых документа. Первый, Комплекс мер по выполнению Минских соглашений<sup>30</sup>, подписали представитель ОБСЕ Х. Тальявини, экс-президент Украины Л. Кучма, посол России на Украине М. Зурабов, а также лидеры ДНР и ЛНР — А.В. Захарченко и И.В. Плотницкий соответственно. Документ дополняла Декларация Президента Российской Федерации, Президента Украины, Президента Французской Республики и Канцлера Федеративной Республики Германия в поддержку Комплекса мер по выполнению Минских соглашений, принятого 12 февраля 2015 г.<sup>31</sup> Эти документы подтвердили полномочия миссии ОБСЕ по контролю за выводом всех иностранных вооруженных формирований, военной техники и наемников с территории Украины и проведением выборов в отдельных районах ДНР и ЛНР с соблюдением стандартов ОБСЕ и БДИПЧ, а также за определением особых статусов республик.

Несмотря на продолжавшиеся столкновения, стороны начали отвод тяжелых вооружений согласно установленному графику. Наблюдение за их действиями осуществляла ОБСЕ. Подписание соглашений «Минск-2» зафиксировало три новых сдвига в деятельности организации. Во-первых, «украинский кризис» продемонстрировал высокую степень взаимопонимания между США и Германией: Белый дом, по сути, делегировал часть переговорных полномочий кабинету А. Меркель. Во-вторых, российская дипломатия сумела сохранить страны континентальной Западной Европы в режиме диалога. В-третьих, возможности для достижения компромисса

---

<sup>30</sup> Комплекс мер по выполнению Минских соглашений, 12 февраля 2015 г. // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: <http://kremlin.ru/supplement/4804> (дата обращения: 29.07.2015).

<sup>31</sup> Декларация Президента Российской Федерации, Президента Украины, Президента Французской Республики и Канцлера Федеративной Республики Германия в поддержку Комплекса мер по выполнению Минских соглашений, принятого 12 февраля 2015 г. // Официальный сайт Президента РФ. Доступ: <http://kremlin.ru/supplement/4803> (дата обращения: 29.07.2015).

оказались меньше, чем еще 5–7 лет назад. Перед Россией встала проблема выстраивания отношений с более однородным по сравнению с 2000-ми годами Североатлантическим альянсом.

\* \* \*

Концепция «Европы от Атлантики до Урала», предложенная президентом Франции Ш. де Голлем в 1964 г., послужила основой современной системы европейской безопасности. В начале 1990-х годов это понятие было расширено до «евроатлантической безопасности». Ее практической реализацией стало создание механизма СБСЕ/ОБСЕ. Однако политика расширения НАТО на восток не позволила воплотить в жизнь важнейший компонент этой модели — построить безблоковую Европу. За минувшие два десятилетия Россия пыталась начать диалог с западноевропейскими странами альянса, стремясь создать взаимоприемлемую систему европейской безопасности, которая предполагала бы сохранение американского присутствия в Европе при условии одновременного сковывания США комплексом стабилизирующих соглашений. «Пятидневная война» в Южной Осетии и «украинский кризис», однако, продемонстрировали, что коридор возможностей для такой модели все более сужается. Падение влияния евроатлантистов оставляет Москву и Вашингтон без страховочного механизма в виде посредников. При этом возникает дефицит инструментов для предотвращения вооруженных конфликтов в Европе.

«Украинский кризис» особенно ярко обозначил эту тенденцию: ни одна из предполагаемых альтернатив ОБСЕ не стала сколь-нибудь значимой переговорной площадкой для обсуждения способов его урегулирования. Однако перспективы сохранения ОБСЕ как уникального переговорного формата вызывают серьезные опасения из-за сохраняющегося раскола в отношении европейской безопасности между странами НАТО и Россией.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Архитектура евроатлантической безопасности / Под ред. В.Г. Барановского. М.: Экон-Информ, 2009.
2. Бажанов Е.П. Формирование систем безопасности на севере Европы и роль России в этом процессе. М., 2005.
3. Воронков В.И. Договор о европейской безопасности: после Корфу // Индекс Безопасности. 2009. № 3–4. С. 143–148.
4. Воронков Л.П. Хельсинкский процесс и европейская безопасность. Что дальше? М.: МГИМО-Университет, 2012.
5. Данилов Д.А. Общая внешняя политика и политика безопасности // Европейский Союз: факты и комментарии. М., 2008.



6. Журкин В. Европейская армия: поражения и победы. М.: Международные отношения, 2012.
7. Загорский А.В. Укрепление ОБСЕ. Формирование единого пространства экономического и гуманитарного сотрудничества, сообщества неделимой безопасности от Атлантики до Тихого океана. Российский совет по международным делам. Доклад № 16. 2014. М.: Спецкнига, 2014.
8. Загорский А.В. Хельсинкский процесс. Переговоры в рамках СБСЕ в Европе (1972–1991). М., 2005.
9. Загорский А.В., Лукас М.Р. Россия перед европейским вызовом. М., 1993.
10. Караганов С.А. Будущее Европы ставит вопросы // Международная жизнь. 1991. № 4. С. 49–60.
11. Кортунов С.В. Современная внешняя политика России. Стратегия избирательной вовлеченности. М., 2009.
12. Леонард М. XXI век — век Европы? М.: АСТ, 2006.
13. Пряхин В.Ф. Региональные конфликты на постсоветском пространстве (Абхазия, Южная Осетия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Таджикистан). М.: ГНОМ и Д, 2002.
14. Россия vs Европа. Противостояние или союз? / Под ред. С.А. Караганова и И.Ю. Юргенса. М.: Астрель; Русь-Олимп, 2010.
15. Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век / Под ред. Д.В. Тренина. М.: S&P, 2000.
16. Тренин Д.В. Мир безусловный: Евро-Атлантика XXI века как сообщество безопасности. М.: Московский центр Карнеги, 2013.
17. Троицкий М.А. Трансатлантический союз 1991–2004: модернизация системы американско-европейского партнерства после распада биполярности. М.: НОФМО, 2004.
18. Цымбурский В.Л. Россия–Европа: «Третья осень» системы цивилизаций // Полис. 1997. № 2. С. 56–76.
19. Штоль В.В. Роль и место НАТО в системе европейской и международной безопасности в условиях глобализации. М.: Научная книга, 2006.
20. Юрьева Т., Лебедева М. Архитектура европейской безопасности: глобальный и региональный аспекты // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 5. С. 122–131.
21. Яковенко А.И. Европейская безопасность: что показывает украинский стресс-тест // Россия в глобальной политике. 2014. № 5. С. 105–140.
22. Asmus R.D. A little war that shook the world: Georgia, Russia, and the future of the West. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
23. Chilton P.A. Security metaphors: Cold War discourse from containment to Common House. New York: P. Lang, 1996.
24. Cohen A., Hamilton R. The Russian military and the Georgia war: lessons and implications. Strategic Studies Institute. 11 September 2011. Available at: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1069> (accessed: 20.07.2014).
25. Delanty G. Inventing Europe. Idea, identity, reality. New York, 1995.

26. Gaddis J.L. The United States and the origins of the Cold War 1941–47. New York: Columbia University Press, 1972.
27. Galbreath D.J. The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). New York: Routledge, 2007.
28. Goldgeier J. Not whether but when: the US decision to enlarge NATO. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999.
29. Hodge C.C. Redefining European security. New York; London: Garland Publishing, 1999.
30. Kerr J.G. The road to Helsinki: an analysis of European International relations leading to the Conference on Security and Cooperation in Europe. University of Virginia, 1977.
31. Larivé M.H.A. Debating European security and defense policy. Understanding the Complexity. Hampshire: Ashgate, 2014.
32. Layne C. The unipolar illusion: why new great powers will rise // International Security. 1993. Vol. 17. No. 4. P. 5–51.
33. Legvold R. The Russia file: how to move toward a strategic partnership // Foreign Affairs. 2009. Vol. 88. No. 4. P. 78–93.
34. Mearsheimer J.J. Back to the future: instability in Europe after the Cold War // International Security. 1990. Vol. 15. No. 1. P. 5–56.
35. Russia and its near neighbours / Ed. by M.R. Freire, R.E. Kanet. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
36. Trans-Atlantic tensions. The United States, Europe, and problem countries / Ed. by R.N. Haass. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999.
37. Whitman R.G. The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications // International Affairs. 2010. Vol. 86. No. 1. P. 87–107.

**A.V. Fenenko**

## **ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE: HISTORY AND PROSPECTS**

*Lomonosov Moscow State University  
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

2015 is very rich in historic anniversaries. The 40<sup>th</sup> anniversary of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, which constituted a normative framework of a contemporary European security system in the form of the CSCE/OSCE, is certainly one of them. Throughout all these years there has been a continuous debate among politicians and scholars about the aims, forms, and prospects of this system. In order to gauge the effectiveness of the OSCE mechanisms in the current context, the paper examines the evolution of the CSCE/OSCE from the perspective of their original principles and norms. The paper outlines several stages in the development of the European security system. The first stage covers the period from the mid-1960s up to 1983, and includes the initial success of the ‘Helsinki process’ and its subse-

quent crisis, triggered by an aggravation of a bipolar confrontation. The next stage, from the adoption of a ‘new thinking’ in the Soviet foreign policy up to 1991, was marked by a so called ‘Paris process’ of institutionalization of the CSCE. After the collapse of the Soviet Union leaders of the Russian Federation called for a transformation of the CSCE into a Euro-Atlantic security system, but these plans were thwarted by the NATO expansion to the East. The failure of the ‘Paris process’ not only demonstrated the necessity for the reform of the OSCE institutions but also encouraged a quest for alternative formats of negotiations. The author emphasizes that, since this quest proved to be unsuccessful, the OSCE reclaimed its traditional role of a ‘safety valve’ in the US-Russian relations. However, as the analysis of the OSCE activities during the 2008 war in South Ossetia and the Ukrainian crisis has shown, prospects of a ‘Common European Home’ project are quickly becoming bleaker.

**Keywords:** European security system, CSCE, OSCE, Helsinki Act, Common European Home, Helsinki Process, Paris Process, Paris Charter, Cold War, ‘new thinking’, NATO, 2008 war in South Ossetia, Ukrainian crisis.

**About the author:** *Aleksei V. Fenenko* — PhD (History), Associate Professor at the Chair of International Security, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: afenenko@gmail.com).

## REFERENCES

1. Baranovskii V.G. 2009. *Arkhitektura evroatlanticheskoi bezopasnosti* [Euroatlantic security architecture]. Moscow, Ekon-Inform Publ. (In Russ.)
2. Bazhanov E.P. 2005. *Formirovanie sistem bezopasnosti na severe Evropy i rol' Rossii v etom protsesse* [Formation of security systems in Northern Europe and the role of Russia]. Moscow. (In Russ.)
3. Voronkov V.I. 2009. Dogovor o evropeiskoi bezopasnosti: posle Korfu [European Security Treaty: after Corfu]. *Indeks Bezopasnosti*, no. 3–4, pp. 143–148. (In Russ.)
4. Voronkov L.P. 2012. *Khel'sinskii protsess i evropeiskaya bezopasnost'. Chto dal'she?* [Helsinki Process and European security. What comes next?]. Moscow, MGIMO-Universitet Publ. (In Russ.)
5. Danilov D.A. 2008. Obshchaya vneshnyaya politika i politika bezopasnosti [Common Foreign and Security Policy]. *Evropeiskii Soyuz: fakty i kommentarii* [The European Union: Facts and comments]. Moscow. (In Russ.)
6. Zhurkin V. 2012. *Evropeiskaya armiya: porazheniya i pobedy* [European army: wins and losses]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (In Russ.)
7. Zagorskii A.V. 2014. *Ukreplenie OBSE* [Strengthening the OSCE]. Rossiiskii sovet po mezhdunarodnym delam. Report no. 16. Moscow, Spetskkniga. (In Russ.)
8. Zagorskii A. 2005. *Khel'sinskii protsess* [Helsinki Process]. Moscow. (In Russ.)
9. Zagorskii A.V., Lukas M.R. 1993. *Rossiya pered evropeiskim vyzovom* [Russia and the European challenge]. Moscow. (In Russ.)
10. Karaganov S.A. 1991. Budushchee Evropy stavit voprosy [Europe's future raises questions]. *Mezhdunarodnaya zhizn'*, no. 4, pp. 49–60. (In Russ.)

11. Kortunov S.V. 2009. *Sovremennaya vneshnyaya politika Rossii. Strategiya izbiratel'noi вовлеченности* [Contemporary Russian foreign policy. The strategy of selective engagement]. Moscow. (In Russ.)
12. Leonard M. 2005. *Why Europe will run the 21st century*. New York, Public Affairs. [Russ. ed.: Leonard M. 2006. *XXI vek — vek Evropy?* Moscow, AST].
13. Pryakhin V.F. 2002. *Regional'nye konflikty na postsovetskom prostranstve* [Regional conflicts in the former Soviet republics]. Moscow, GNOM i D Publ. (In Russ.)
14. Karaganov S.A., Yurgens I.Yu. (eds.). 2010. *Rossiya vs Evropa. Protivo-stoyanie ili soyuz?* [Russia vs Europe. Confrontation or alliance?]. Moscow, Astrel', Rus'-Olimp Publ. (In Russ.)
15. Trenin D.V. (ed.). 2000. *Rossiya i osnovnye instituty bezopasnosti v Evrope: vstupaya v XXI vek* [Russia and the main security institutions in Europe: entering the 21<sup>st</sup> century]. Moscow, S&P Publ. (In Russ.)
16. Trenin D.V. 2013. *Mir bezuslovnyi: Evro-Atlantika XXI veka kak soobshchestvo bezopasnosti* [Unconditional peace: The 21st century Euro-Atlantic as a security community] Moscow, Moskovskii tsentr Karnegi Publ. (In Russ.)
17. Troitskii M.A. 2004. *Transatlanticheskii soyuz, 1991—2004* [Transatlantic alliance, 1991—2004]. Moscow, NOFMO Publ. (In Russ.)
18. Tsymburskii V.L. 1997. Rossiya—Evropa: 'Tret'ya osen' sistemy tsivilizatsii [Russia—Europe: the 'third autumn' of the system of civilizations]. *Polis*, no. 2, pp. 56—76. (In Russ.)
19. Shtol' V.V. 2006. *Rol' i mesto NATO v sisteme evropeiskoi i mezhdunarodnoi bezopasnosti v usloviyakh globalizatsii* [The role and place of the NATO in the European and international security system in a globalized context]. Moscow, Nauchnaya kniga Publ. (In Russ.)
20. Yur'eva T., Lebedeva M. 2011. Arkhitektura evropeiskoi bezopasnosti: global'nyi i regional'nyi aspekty [European security architecture: global and regional aspects]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no. 5 pp. 122—131. (In Russ.)
21. Yakovenko A.I. 2014. Evropeiskaya bezopasnost': chto pokazyvaet ukrainskii stress-test [European security: what does the Ukrainian stress-test show?]. *Rossiya v global'noi politike*, no. 5, pp. 105—140. (In Russ.)
22. Asmus R.D. 2010. *A little war that shook the world: Georgia, Russia, and the future of the West*. New York, Palgrave Macmillan.
23. Chilton P.A. 1996. *Security metaphors: Cold War discourse from containment to Common House*. New York, P. Lang.
24. Cohen A., Hamilton R. 2011. *The Russian military and the Georgia war: lessons and implications*. Strategic Studies Institute. Available at: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1069> (accessed: 20.07.2014).
25. Delanty G. 1995. *Inventing Europe. Idea, identity, reality*. New York.
26. Gaddis J.L. 1972. *The United States and the origins of the Cold War 1941—47*. New York, Columbia University Press.
27. Galbreath D.J. 2007. *The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)*. New York, Routledge.
28. Goldgeier J. 1999. *Not whether but when: the US decision to enlarge NATO*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.

29. Hodge C.C. 1999. *Redefining European security*. New York, London, Garland Publishing.
30. Kerr J.G. 1977. *The road to Helsinki: an analysis of European International relations leading to the Conference on Security and Cooperation in Europe*. University of Virginia.
31. Larivé M.H.A. 2014. *Debating European security and defense policy. Understanding the Complexity*. Hampshire, Ashgate.
32. Layne C. 1993. The unipolar illusion: why new great powers will rise. *International Security*, vol. 17, no. 4, pp. 5–51.
33. Legvold R. 2009. The Russia file: how to move toward a strategic partnership. *Foreign Affairs*, vol. 88, no. 4, pp. 78–93.
34. Mearsheimer J.J. 1990. Back to the future: instability in Europe after the Cold War. *International Security*, vol. 15, no. 1, pp. 5–56.
35. Freire M.R., Kanet R.E. (eds.). 2012. *Russia and its near neighbours*. New York, Palgrave Macmillan.
36. Haass R.N. (ed.). 1999. *Trans-Atlantic tensions. The United States, Europe, and problem countries*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
37. Whitman R.G. 2010. The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications. *International Affairs*, vol. 86, no. 1, pp. 87–107.