ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ 29.11.2023 | Кристос Кациоулис

Предкоматозное состояние

Война России против Украины блокирует ОБСЕ. На встрече Совета министров организации в Скопье нужно найти решение. С участием Москвы?

Своей агрессивной войной против Украины Россия не только вытерла ноги о любое международное право, но и разрушила международный порядок, основанный на правилах, за соблюдением которых следят многосторонние организации. Параллельно с атаками Россия блокирует многочисленные многосторонние процессы принятия решений в международных организациях. Совокупно с усилиями Запада, направленными на международную изоляцию России, это наносит очень неприятные «дополнительные убытки». Даже сторонники международного порядка, основанного на правилах, включая Германию, не заинтересованы в этом.

Особенно страдает от такого развития событий Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), крупнейшая в мире региональная организация по вопросам безопасности. В отличие от НАТО, ЕС или новосозданного Европейского политического сообщества, ОБСЕ, как и ООН, является организацией государств с разными ценностями. Кроме всех членов НАТО и ЕС, среди 57 достаточно разнообразных стран-участниц есть также Россия, Беларусь и Украина. Однако дееспособность организации значительно ограничена с февраля 2022 года, если не еще до того. Принцип консенсуса, который применяется ко всем важным решениям, чаще всего использует Россия (и ее союзница Беларусь) для политического блокирования организации.

Не только Россия блокирует – Запад также пытается заблокировать Россию в ОБСЕ

В 2022 году, после нападения России на Украину, Польша, которая тогда председательствовала в ОБСЕ, ввела политику *No business as usual*, которую одобрило и активно поддержало большинство других государств-участников. Это было сделано, чтобы дать понять, что участники ОБСЕ должны учитывать вопиющее поведение России в политических

взаимодействиях между собой. С тех пор в Вене почти не было диалогов в рамках ОБСЕ: либо серийные монологи, либо делегации даже выходили из зала, когда выступали российские представители. О какой-то дискуссии не могло быть и речи. Итак, политическая поляризация между странами – участницами ОБСЕ, вызванная агрессивной войной России, привела к тому, что *No business as usual* на практике превратилось в *No business at all*. Это связано с тем, что Запад отвечает на российскую политику блокады контрблокадой. В результате снижается дееспособность ОБСЕ, поскольку она все больше становится заложницей конфликта между Россией и Западом.

Последний годовой бюджет организации был принят в 2021 году во время председательства Швеции. Соответственно, ОБСЕ уже почти два года не имеет возможностей для финансового планирования. Работа организации и ее исполнительных структур продолжается благодаря временным административным решениям, но финансовая база ОБСЕ крайне ограничена. Существует риск, что политический паралич рано или поздно приведет к финансовому истощению организации.

Ежегодного консенсусного решения стран-участниц требует не только бюджет, но и подавляющее большинство мандатов для полевых операций ОБСЕ. Кроме того, принцип консенсуса применяется к ключевым кадровым решениям (в частности, к назначению Генерального секретаря) и решениям о председательстве в ОБСЕ в следующем году. В то время как Финляндия уже назначена председателем ОБСЕ на 2025 год, вопрос о преемнике Северной Македонии, которая председательствует в этом году, до сих пор открыт.

В крайне сложной ситуации, в которой сейчас находится ОБСЕ, Совет министров в этом году имеет особое значение. Три ключевых вопроса – председательство, бюджет и руководящие должности – должны быть рассмотрены в Скопье 30 ноября и 1 декабря. Ежегодное собрание 57 стран-участниц является центральным руководящим органом этой организации на уровне министров иностранных дел. Но, учитывая отказы нескольких стран от участия во встрече ОБСЕ из-за решения организаторов пригласить на нее

главу российского МИД Сергея Лаврова, есть опасения, что политический паралич продолжится и после встречи в Скопье и что шансы на эффективную ОБСЕ в будущем еще больше ухудшатся.

Без бюджета, председателя и персонала высшего звена ОБСЕ грозит паралич

ОБСЕ рискует остаться без председателя в следующем году, поскольку Россия еще два года назад отклонила кандидатуру Эстонии, а теперь настаивает на том, чтобы следующим председателем стала страна, не являющаяся членом НАТО. Можно предположить, что альтернативные кандидаты из числа стран – членов ЕС, которые бы соответствовали этому условию, например Австрия или Мальта, не будут вступать в игру, пока Эстония не снимет свою кандидатуру. Достичь компромисса, очевидно, будет сложно, поскольку некоторые дипломаты ЕС считают снятие эстонской кандидатуры уступкой России.

Кроме того, может возникнуть угроза вакуума на центральных руководящих должностях ОБСЕ, если генеральный секретарь Хельга Шмид, которая находится в должности с 2020 года, и руководители трех институтов ОБСЕ не будут утверждены на следующий трехлетний срок на Совете министров. В ОБСЕ ходят слухи, что российские дипломаты уже об этом позаботились. Без бюджета, председателя и персонала высшего звена ОБСЕ грозит паралич. Чтобы разрубить гордиев узел политической поляризации, важнейшие государства ЕС и НАТО, которые поддерживают Украину, должны объединить усилия и найти общую позицию, которая позволит ОБСЕ преодолеть паралич. Приоритет здесь – прагматизм. Это означает необходимость найти общий знаменатель с Москвой, несмотря на все разногласия, чтобы по крайней мере прояснить вопрос председательства в 2024 году и кадров.

Но поиск общего знаменателя затрудняют внешние обстоятельства. Решение о разрешении приехать в Скопье на Совет министров министру иностранных дел Сергею Лаврову, находящемуся в международном розыске, вызывает определенные дипломатические сложности.

Накануне Совета министров в Скопье складывается почти

Альтернатива прагматичному подходу, предполагающему боль и потерю лица – бескомпромиссное соблюдение политики *No business as usual*. Это быстро ввело бы ОБСЕ в

состояние комы и было бы на пользу российской дипломатии. Москва приводила бы конец ОБСЕ как пример двойных стандартов Запада, как доказательство ее собственного нарратива о том, что Запад всегда кричит о своей преданности принципу многосторонности, но не чурается уничтожить важную организацию, если не может ее полностью контролировать.

Накануне Совета министров в Скопье складывается почти неразрешимая ситуация: поиск решения с Россией не кажется ни уместным, ни способным получить большинство. В то же время не слышно голосов, даже из Москвы, которые бы призывали к прекращению существования ОБСЕ. Словом, нет политической воли уничтожить ОБСЕ, но вряд ли ее достаточно для того, чтобы сохранить жизнеспособность организации. Поэтому председательствующая сейчас Северная Македония призывает использовать оставшееся до Совета министров время (хотя его и мало) для поиска творческих решений с участием важнейших государств. Поддержка с их стороны будет крайне необходима. И Россия, и Запад, очевидно, до сих пор имеют фундаментальную заинтересованность в сохранении ОБСЕ. Это может и должно быть самым низким общим знаменателем, от которого можно отталкиваться. В конце концов, многостороннюю организацию, как и доверие, разрушить можно быстро, а вот выстраивать долго.



Кристос Кациоулис
Вена

Кристос Кациоулис (Christos Katsioulis) руководит Региональным офисом Фонда им. Фридриха Эберта по сотрудничеству и миру в Европе (FES ROCPE). До этого он работал в Лондоне, Афинах и Брюсселе, а также в течение пяти лет был экспертом по вопросам внешней политики и политики безопасности отдела Анализа международной политики Фонда. Он изучал политологию и историю в университетах в Трире и Салониках.

