

УДК 332

Игорь ЩЕРБАК

ОБСЕ НА ФОНЕ ПАНДЕМИИ: ШАНСЫ НА РЕНЕССАНС

Аннотация. В статье исследуются вопросы, связанные с местом и ролью Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в архитектуре европейской безопасности в контексте пандемии и её влияния на деятельность глобальных и региональных международных организаций. Подчёркивается, что нынешний глобальный кризис продемонстрировал несовместимость блокового подхода к обеспечению европейской безопасности с потребностью коллективного реагирования региональных организаций. Анализируются антикризисный потенциал и сравнительные преимущества ОБСЕ в системе европейской безопасности. Показаны возможные перспективы возрождения организации как опоры европейской безопасности.

Ключевые слова: архитектура европейской безопасности, геополитическая напряжённость, антикризисный потенциал, коллективное реагирование, новые вызовы, расширение пространства доверия, пандемия.

Последствия пандемии в контексте европейской безопасности

Пандемия COVID-19 показала, что усилия ведущих международных организаций по решению проблем, связанных с глобальными вызовами безопасности и стабильности, по-прежнему остаются недостаточно адекватными в условиях продолжающейся геополитической напряжённости. Совет Безопасности ООН не смог в самый разгар пандемии принять резолюцию о солидарном противодействии мировому сообществу распространению новой инфекции из-за разногласий между США и Китаем вокруг происхождения вируса. Противоречия между США, КНР и Россией – постоянными членами СБ ООН – также серьёзно сказываются на результативности Совета в урегулировании региональных конфликтов (Сирия, Ливия, Ирак и т. д.).

Сложившаяся ситуация усилила критику международных организаций и их роли в поддержании международной безопасности и стабильности. Среди экспертов бытует мнение, что пандемия обострила назревшие проблемы с эффективностью ООН, ЕС, НАТО, ВТО, ВОЗ из-за их замедленного реагирования на новые вызовы, разобщённости, отсутствия прозрачности и пассивности. В связи с этим делается вывод о необходимости модернизации существующих международных институтов, либо о создании альтернативных им структур¹.

Как представляется, эффективное реагирование международного сообщества на новые вызовы будет во многом зависеть от степени координации усилий глобальных и региональ-

© **Щербак Игорь Николаевич** – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: in-shcherbak@gmail.com.

Статья поступила в редакцию: 17.05.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320202833>.

¹ Matthew Continetti, America Can't Face China Alone, National Review, 25.04.2020. URL: <https://www.nationalreview.com/2020/04/china-american-foreign-policy-facing-threat-requires> (дата обращения: 05.05.2020).

ных организаций в предотвращении и урегулировании кризисных ситуаций. В свою очередь этот процесс должен сопровождаться их реформированием и адаптацией к современным реалиям. Приоритетным направлением повышения уровня глобального управления станет перераспределение ролей в кризисном управлении между глобальными международными организациями и их региональными партнёрами при большем акценте на повышении роли региональных организаций, усиление реальной согласованности действий между глобальными и региональными организациями.

Новые реалии могут привести к корректировке сложившейся архитектуры европейской безопасности, в которой доминирующую роль играет западная конгломерация под эгидой ЕС-НАТО-США. После окончания холодной войны обострение геополитической напряжённости между Западом и Россией и сплочение западных стран вокруг блоковых по своей сути образований – ЕС и НАТО – привело к оттеснению ОБСЕ – единственной универсальной региональной организации на континенте – на периферию архитектуры европейской безопасности¹.

Нынешний глобальный кризис и угроза циклического возобновления подобных масштабных кризисных ситуаций обнажает несовместимость блокового подхода к обеспечению европейской безопасности с потребностью коллективного реагирования региональных организаций на решение этих проблем. С точки зрения эффективности антикризисной стратегии и обеспечения безопасности и стабильности на европейском континенте наибольшим потенциалом будут обладать региональные структуры, которые способны объединить и координировать антикризисные действия всех государств без разделительных линий – от Ванкувера до Владивостока.

Сравнительные преимущества ОБСЕ в кризисном регулировании

В настоящее время этим критериям полностью отвечает Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В пользу ОБСЕ работают такие её качества, как определённая гибкость в выборе оптимальных инструментов для регулирования ключевых вопросов безопасности и стабильности Европы, децентрализованная организационная структура при достаточно широком мандате и главное – принцип консенсуса при принятии важнейших решений, который обеспечивает равенство всех членов. Одним из важнейших достоинств ОБСЕ в условиях геополитической напряженности является то, что в силу своей многосторонности и принципа консенсуса организация по-прежнему остаётся важной платформой для диалога между государствами-членами.

ОБСЕ за последние годы предприняла ряд мер по повышению эффективности своего антикризисного потенциала. Ключевое место в структуре ОБСЕ по управлению кризисами занимает Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК), созданный под эгидой Секретариата ОБСЕ в Вене. Центр объединяет целый ряд вспомогательных служб, оказывающих всестороннюю поддержку в эффективном осуществлении им своих функций. В частности, в его состав включены Служба поддержки по стратегическим вопросам, Оперативная Служба и её подразделения (Планово-аналитическая группа, Группа по содействию посредничеству, Ситуационный центр, Группа программно-оценочной деятельности и Группа Сети связи). В свою очередь Сеть связи ОБСЕ обеспечивает организацию безопасным и практически круглосуточным обменом информацией на уровне министерств иностранных дел и обороны, в том числе по конфиденциальным вопросам деятельности вооружённых сил государств-членов.

¹ Rojansky M. Key platform for reducing risks of direct confrontation between major powers; Ettore Greco, Relaunching the «spirit of Helsinki»; Heinz Gartner, «Engaged Neutrality»; Andrei Zagorski, «Controversial perception» in «Perceptions of the OSCE in Europe and the USA» Ed. by Alexandra Dienes and Reinhard Krumm, Vienna 2018, FES Regional office for Cooperation and Peace in Europe.

Важным сравнительным преимуществом ОБСЕ становится развитый потенциал посреднических инструментов, имеющийся в распоряжении организации. Они, согласно установкам ОБСЕ, должны использоваться на всех стадиях конфликтного цикла: как для предотвращения и урегулирования конфликта, так и при его разрешении и постконфликтном восстановлении. В частности, посредничество рассматривается как эффективное средство раннего упрещения конфликта, что позволяет не допустить его перерастания в стадию силового противостояния. Оно способно внести свой вклад и в урегулирование уже начавшегося конфликта: посредники могут использовать неформальные подходы, чтобы побудить враждующие стороны к диалогу, началу политических переговоров по перемирию, подготовке основы для полноценных переговоров о завершении и урегулировании конфликта¹.

Как представляется, линия ОБСЕ на развитие и совершенствование инструментов и механизмов посредничества в контексте «кризисного управления» в целом повышает авторитет и влияние организации в вопросах предотвращения и урегулирования кризисных ситуаций на европейском континенте. Более того, возможные успехи организации на этом важном направлении могут повысить шансы ОБСЕ не только на «выживание» в качестве востребованной международной структуры в условиях продолжающейся геополитической напряжённости, но и на право претендовать в будущем на роль «моста» между Россией и Западом в предотвращении и урегулировании конфликтов на пространстве бывшего Советского Союза. В свою очередь это работает на закрепление автономного места ОБСЕ в архитектуре европейской безопасности как наиболее удобной платформы для диалога между Россией и Западом по ключевым вопросам общеевропейской безопасности и сотрудничества на фоне осложнившихся отношений России с Европейским союзом, США и НАТО.

Во многом возрождению интереса к антикризисному потенциалу ОБСЕ способствовала конструктивная и инициативная роль организации в отношении кризиса вокруг Украины. В июне 2014 г. была создана Трёхсторонняя Контактная группа в составе России, Украины и ОБСЕ, которая сумела наладить структурный диалог со сторонами конфликта и заложить основу для переговорного процесса по урегулированию украинского кризиса в рамках т.н. нормандского формата (Германия, Франция, Россия и Украина) и заключения Минских соглашений.

Достижением антикризисной дипломатии организации стало оперативное развёртывание (в течение 24-х часов) Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ (СММ) на Украине в составе 500 наблюдателей с последующим увеличением численности до 1085 человек. В западном экспертном сообществе признаётся, что СММ, несмотря на сложность и непредсказуемость обстановки в районе конфликта и необходимость постоянно адаптировать модели операционной деятельности к реалиям «в поле», вносит неоценимый вклад в поддержание стабильности и предотвращение эскалации конфликта, поддерживая диалог на местном уровне с воюющими сторонами, и ценится как поставщик объективной и полной информации об обстановке в районе наблюдения. Отмечается, что на фоне кризиса в отношениях между Западом и Россией ОБСЕ сумела стать востребованной, поскольку предложила на тот момент наилучшие варианты политических рамок для предотвращения эскалации конфликта в восточной Украине².

ОБСЕ обладает также развитой системой мер доверия в военной области и контроля над обычными вооружёнными силами и вооружениями, которая является одним из важнейших

¹ Посредничество и содействие диалогу в контексте ОБСЕ, Справочное руководство. С. 8. URL: www.osce.org.

² Stefan Lehne. Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis, 22.09.2015. Carnegie Europe, Carnegie Endowment for International Peace. URL: www.carnegieeurope.eu (дата обращения: 19.03.2020).

элементов архитектуры европейской безопасности. Основу этой системы представляет Венский документ по мерам доверия.

Таким образом, наработанные ОБСЕ сравнительные преимущества создают предпосылки для трансформации организации в долгосрочной перспективе в центральное звено архитектуры европейской безопасности. Развитие ситуации по такому сценарию пока сдерживается геополитической напряжённостью между Западом и Россией. Ренессанс ОБСЕ в качестве опоры архитектуры европейской безопасности может стать реальностью в том числе и в силу стремления западноевропейских государств использовать организацию как инструмент для обеспечения своих стратегических интересов в условиях противоборства США и Китая за влияние в мире и восстановления баланса сил с учётом национальных приоритетов государств – членов ЕС. Логичен при этом расчёт на ОБСЕ как оптимальный механизм для интеграции России в систему координат этой стратегии¹

Возможные меры по усилению эффективности ОБСЕ

Повышение эффективности деятельности ОБСЕ на важнейших направлениях и последовательное укрепление доверия между Россией и её западными партнёрами способно приблизить перспективу возрождения организации.

Возможные меры в этом контексте:

– активизация переговорного процесса по реанимации Договора об обычных вооружённых силах и вооружениях (ДОВСЕ) и модернизация Венского Документа по мерам доверия 2011 г. с учётом современных реалий и взаимных озабоченностей;

– дальнейшее развитие «структурированного диалога» для обсуждения мер доверия нового поколения, снижения потенциальных рисков кризисных ситуаций в результате неправомерного использования информационно-коммуникационных технологий, а также контроля над вооружениями;

– предложение создать специальную платформу под эгидой СМИД или в рамках Форума ОБСЕ по безопасности и сотрудничеству для проведения срочных консультаций в случае возникновения чрезвычайных ситуаций (пандемии типа COVID-19, стихийные бедствия, техногенные катастрофы и т.д.), создающих угрозу европейской и глобальной безопасности;

– продолжить посреднические усилия ОБСЕ в рамках минского процесса и дальнейшее использование потенциала Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине. Изучить возможность перехода к модели использования для целей кризисного урегулирования в регионе комплексной миротворческой миссии с полицейским и военным компонентами в постконфликтный период на самостоятельной основе или во взаимодействии с ООН;

– выполнение вышеперечисленных задач потребует решения вопроса о международной правоспособности ОБСЕ и проведения соответствующих реформ организации.

* * *

Как представляется, пандемия в перспективе может привести к серьёзным изменениям в международных отношениях и сместить традиционные приоритеты ЕС и НАТО в обеспечении европейской безопасности с доминирования военно-политических и торгово-экономических аспектов в сторону начала поиска коллективных решений общеевропейских проблем, связанных с масштабной миграцией, пандемиями, урегулированием затяжных конфликтов, стихийными бедствиями, угрозами окружающей среде и т.д. Подобная перемена в свою оче-

¹ Matthew Continetti, America Can't Face China Alone, National Review, 25.04.2020. URL: <https://www.nationalreview.com/2020/04/china-american-foreign-policy-facing-threat-requires> (дата обращения: 05.05.2020).

редь способна вызвать определённые подвижки в отношениях между Россией и ЕС и положить начало более предметному обсуждению перспектив сотрудничества в ОБСЕ и повышению эффективности её потенциала. К преодолению нынешней заикленности ЕС на «сдерживании» Брюссель могут подталкивать опасения формирования жёсткой глобальной биполярности по линии США-КНР¹.

Позволительно предположить, что геополитические последствия пандемии в долгосрочной перспективе могут возродить интерес европейских стран к ОБСЕ как оптимальной платформе для коллективного обсуждения и принятия решений по ключевым проблемам европейской безопасности. Сравнительные преимущества ОБСЕ и принцип консенсуса делают организацию привлекательной в плане реализации национальной идентичности, которая всё больше становится «ахиллесовой пятой» для членов ЕС (выход Великобритании тому подтверждение). Созвучна и идея «Европы наций», продвигаемая в последнее время определёнными политическими кругами². Разумеется, перезапуск ОБСЕ – долговременный процесс в силу инерции преобладающих настроений поддержания евроатлантической солидарности в политических элитах ряда европейских стран. Исход этого процесса будет зависеть от активизации конструктивного политического диалога между Россией и ЕС по всем проблемным узлам в их отношениях, от выхода партнёров на необходимый уровень доверия и предсказуемости.

Список литературы

Громыко Ал.А. Глобальный мир: риски и возможности. Современная Европа, 2018, №1. С. 137-147.

Громыко Ал.А. Об иллюзиях новой биполярности. РСМД, 05.05.2020. URL: <https://russiacoouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/ob-ilyuziyakh-novoy-bypolyarnosti> (дата обращения 12.05.2020).

Кортунов А. Баланс слабостей. Как эпидемия изменит отношения России и ЕС. РСМД, 22.04.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/balance-slabostey-kak-epidemia-I> (дата обращения 12.05.2020).

References

Gartner H. Engaged Neutrality. In: «Perceptions of the OSCE in Europe and the USA». Ed. by Alexandra Dienes and Reinhard Krumm, Vienna 2018. FES Regional office for Cooperation and Peace in Europe. URL: <https://www.fes-vienna.org/e/new-publication-perceptions-of-the-osce-in-europe-and-the-usa/> (дата обращения: 20.03.2020).

Greco E. Relaunching the «spirit of Helsinki». In: «Perceptions of the OSCE in Europe and the USA». Ed. by Alexandra Dienes and Reinhard Krumm, Vienna 2018.

Matthew Continetti. America Can't Face China Alone, National Review, 25.04.2020. URL: <https://www.nationalreview.com/2020/04/china-american-foreign-policy-facing-threat-requires> (дата обращения: 05.05.2020).

Rojansky M. Key platform for reducing risks of direct confrontation between major powers. In:

¹ Схожие оценки содержатся в исследованиях ряда известных российских специалистов: Громыко Ал.А. Об иллюзиях новой биполярности. РСМД, 05.05.2020. URL: <https://russiacoouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/ob-ilyuziyakh-novoy-bypolyarnosti> (дата обращения 12.05.2020); Кортунов А. Баланс слабостей. Как эпидемия изменит отношения России и ЕС. РСМД, 22.04.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/balance-slabostey-kak-epidemia-I> (дата обращения: 12.05.2020).

² Марин Ле Пен предложила альтернативу Евросоюзу. «Взгляд», 12.05.2020. URL: [vz.ru.cdn.ampproject.org/v/s](https://vz.ru/cdn.ampproject.org/v/s) (дата обращения: 14.05.2020).

«Perceptions of the OSCE in Europe and the USA». Ed. by Alexandra Dienes and Reinhard Krumm, Vienna 2018.

Stefan Lehne. Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis. 22.09.2015. Carnegie Europe, Carnegie Endowment for International Peace. URL: www.carnegieeurope.eu (дата обращения: 19.03. 2020).

Zagorski A. Controversial perception. In: «Perceptions of the OSCE in Europe and the USA». Ed. by Alexandra Dienes and Reinhard Krumm, Vienna 2018.

Renaissance of the OSCE: is it Possible amid Pandemic?

Author. Shcherbak I. Candidate of Sciences (History), Leading Research Associate, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Leading Research Associate, IMI, MGIMO **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com.

Abstract. The article devoted to the questions connected with the place and role of the OSCE in the architecture of the European security in the context of the COVID-19 pandemic and its influence on the activities of global and regional organizations. The author underlines incompatibility of the block approach to the maintenance of the European security and the need for collective actions of the regional organizations. The article analyses the potential and comparative advantages of the OSCE in the European security's system. The perspective of possible renaissance of the OSCE as a pillar of the European security's system are defined.

Key words: architecture of the European security, geopolitical tension, comparative advantages of the OSCE, anti-crises potential, collective response to new challenges, widening of the trust space, renaissance of the OSCE.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320202833>.