УДК 327

Игорь ЩЕРБАК

ОБСЕ В ЭПОХУ ВЫЗОВОВ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ – ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Статья поступила в редакцию 23.10.2021

Аннотация. В статье проанализировано фундаментальное исследование «Трансформация многосторонности: вызовы и возможности для ОБСЕ», подготовленное авторским коллективом швейцарских экспертов во главе с известным дипломатом Т. Гремингером (представитель Швейцарии при штаб-квартире ООН и в Отделении ООН в Вене). Особую ценность исследованию придает тот факт, что с 2017 по 2020 гг. Т. Гремингер занимал должность Генерального секретаря ОБСЕ. Это дало уникальную возможность соединить в исследовании его громадный опыт, личные впечатления от работы «внутренней кухни» Организации и анализ деятельности ОБСЕ на ее важнейших направлениях. Исследование фокусируется на центральных проблемах в деятельности ОБСЕ – предотвращение и урегулирование конфликтов, стратегия партнерства ОБСЕ с ведущими международными организациями, внедрение новейших технологий в операционную деятельность Организации, реформирование и модернизация управления и операционной деятельности ОБСЕ, новые вызовы европейской безопасности¹.

Ключевые слова: европейская безопасность, процесс реформирования ОБСЕ, Структурированный диалог, концепция «кооперативной безопасности», стратегия партнерства ОБСЕ, международно-правовой статус ОБСЕ.

Выход исследования «Трансформация многосторонности: вызовы и возможности для ОБСЕ», подготовленного авторским коллективом швейцарских экспертов во главе с известным дипломатом Т. Гремингером, под эгидой Женевского центра политики безопасности по тематике ОБСЕ является закономерным событием. Оно отражает тот факт, что Швейцария играет активную роль в продвижении ценностей

¹ T. Greminger, Fabian Grass, Anna Hess Sargsyan, David Lanz, Benno Zogg, Multilateralism in Transition: Challenges and Opportunities for the OSCE, CSS, ETH Zurich, 2021, ISBN 978-3-905696-78-3

© **Щербак Игорь Николаевич** – к.и.н., ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН, в.н.с. ИМИ МГИМО МИД РФ. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72021144151>

и важного значения Организации в деле обеспечения европейской безопасности и сотрудничества. Это вписывается в традиционный контекст швейцарской внешней политики, основанной, как указывается в предисловии к книге, на посредничестве и мирном урегулировании конфликтов. Председательство Швейцарии в ОБСЕ в 1996 и 2014 гг. отмечено важным вкладом в урегулирование конфликтов на Балканах (содействие в реализации Дейтонских соглашений) и запуск Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине (СММ).

Особо выделяется в тот период инициативная роль и.о. председателя ОБСЕ, министра иностранных дел Швейцарии Дидье Буркхальтера в развертывании высокотехнологичной СММ ОБСЕ на Украине, которая продолжает выполнять важные функции по сдерживанию кризисной ситуации в регионе и содействию диалогу между сторонами в конфликте.

Структурированный диалог и новейшие технологии – приоритеты Т. Гремингера

Ставка на использование новейших информационных технологий в целях повышения эффективности работы ОБСЕ, ее секретариата, полевых миссий и операций является «коньком» дипломатии Швейцарии в отношении ОБСЕ. Это подтверждено и в самом исследовании, в котором указано, что в период руководства Организацией Т. Гремингером была разработана стратегия цифровизации ОБСЕ на ключевых направлениях ее деятельности, включая в том числе системы информационной безопасности, управления, закупок, мониторинга в контексте полевых миссий и операций.

В наибольшей степени внедрение новейших технологий коснулось Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине, которая впервые в истории операций ОБСЕ начала использовать для целей мониторинга в зоне наблюдения почти пятьдесят беспилотных летательных аппаратов дальнего, среднего и малого радиуса действия (Schniebel Camcopter S-100; Delair-Tech DT18; DJI Phantom and Inspire quadcopters) в совокупности с наземными наблюдательными камерами удаленного действия (24 камеры), снимками со спутников и наземным патрулированием зон разъединения. Параллельно с этим для улучшения координации в вопросах мониторинговой деятельности СММ и оперативной обработки и анализа поступающих с мониторинговых инструментов данных при СММ были созданы технический центр мониторинга (ТМС) и центр управления мониторинговой информацией (ИМС) [Claus Neukirch, 2015: 195–198].

Использование новейших технологий в рамках СММ для целей мониторинга ситуации в зоне конфликта позволило не только повысить уровень прогнозирования ситуации в данном регионе, но и оперативно принимать меры реагирования по снижению напряженности на линии соприкосновения сторон. Полученный ОБСЕ уникальный опыт в применении новейших технологий для повышения эффективности мониторинговой деятельности может быть успешно применен и в других кризисных регионах (Афганистан – Центральная Азия, Армения – Азербайджан). С учетом того, что с прекращением деятельности Договора по открытому небу страны-члены ОБСЕ не имеют технических возможностей по «кризисному мониторингу», встает вопрос о технологической модернизации Центра ОБСЕ по предотвра-

щению конфликтов на основе новейших достижений в сфере информационно-коммуникационных технологий и анализа больших данных (блокчейн, искусственный интеллект и т.д.).

В исследовании важное место отведено усилиям Т. Гремингера как генерального секретаря Организации по разблокированию деятельности созданного в 2016 г. Структурированного диалога в качестве платформы для обсуждения актуальных проблем безопасности и разоружения, мер доверия в военной области. Сложившаяся ситуация вокруг Структурированного диалога, который воспринимается большинством государств-членов как нужный и полезный, во многом связана с ростом геополитической напряженности, а также с позицией известной группы стран, нежелающих рассматривать эту платформу в качестве приоритетной и пытающихся подменить общую позитивную повестку конфронтационной тематикой «гибридных угроз». Перспективы реанимации Диалога швейцарские эксперты видят в расширении неформального пространства вокруг Структурированного диалога путем вовлечения конструктивных политических, общественных и научных кругов, а также формирования единой позитивной повестки и продвижения концепции «кооперативной безопасности», разработанной исследовательскими центрами и фондами Швейцарии и Германии (Центр политики безопасности в Цюрихе и Фонд Фридриха Эберта).

Аргументы в пользу концепции «кооперативной безопасности»

В поддержку диалога сквозь призму «кооперативной безопасности» в исследовании выдвинуты следующие аргументы.

– Данная концепция выходит за рамки геополитического соперничества и противостояния военно-политических блоков на основе стратегий устрашения; она направлена в первую очередь на конструктивное и равноправное сотрудничество в решении приоритетных национальных и трансграничных проблем (климатические изменения, деградация окружающей среды, пандемии, контроль над ядерным оружием и другим ОМУ, масштабная миграция, трансграничная преступность, регулирование воздействия новых технологий и искусственного интеллекта, киберпреступность и т.д.).

– Особую привлекательность концепция будет иметь для средних и малых государств Европы, в том числе нейтральных, поскольку отпадает необходимость ассоциации или членства в том или ином союзе или военно-политическом блоке.

– Реализация концепции будет содействовать гармонизации интересов различных стран на основе выработки общей позитивной повестки дня по ключевым направлениям деятельности ОБСЕ и позволит более четко сформулировать реалистическую стратегию Организации в сфере обеспечения безопасности, предотвращения и урегулирования конфликтов, оперативного реагирования на новые вызовы безопасности и стабильности [Operational Document, 2019: 43–46].

Концепция «кооперативной безопасности», предусматривающая расширение неформального пространства Структурированного диалога, может дать импульс возобновлению Диалога и формированию позитивной повестки в его рамках для обсуждения проблем европейской безопасности, предотвращения и урегулирования конфликтов и принятию коллективных и скоординированных мер по реагированию

на новые вызовы безопасности и стабильности в Европе. Однако для этого потребуются усилия по созданию тематических диалоговых платформ в рамках ОБСЕ для сотрудничества неформальных участников Диалога и государственных структур, отвечающих за принятие политических решений.

Стратегия партнерства ОБСЕ с международными организациями

Одним из показателей уровня влияния и авторитета региональной организации является эффективность ее сотрудничества и партнерства с ООН и другими международными и региональными институтами в соответствии с Главой VII Устава ООН. Как вытекает из данного исследования, с приходом к руководству Организацией Т. Гремिंगера произошли качественные изменения в стратегии партнерства ОБСЕ с ООН и другими международными и региональными организациями. В первую очередь они были связаны с углублением сотрудничества с ООН. Было расширено рамочное соглашение ОБСЕ и ООН от 1993 г., а также заключены дополнительные соглашения с рядом важных специализированных организаций системы ООН – Верховным Комиссаром ООН по делам беженцев (UNHCR), Программой ООН по развитию (UNDP), Офисом ООН по контролю над наркотиками и преступностью (UNODC), а также с департаментом Секретариата ООН по поддержке полевых операций (DFS).

Составной частью стратегии партнерства ОБСЕ и ведущих международных организаций стало учреждение представительств ОБСЕ при штаб-квартире ООН в Нью-Йорке, ее региональных отделениях в Женеве и Вене, а также при ЕС в Брюсселе и Совете Европы в Страсбурге. Развертывание глобальной инфраструктуры представительств объясняется необходимостью повышения уровня координации программной деятельности ОБСЕ с международными организациями и получением дополнительных внебюджетных ресурсов в рамках такого сотрудничества (в исследовании отмечается, что, благодаря сотрудничеству с ООН и ее закупочными службами, Организация получила прямой выход на крупнейшую технологическую компанию «Майкрософт», что позволило ей сэкономить миллионы долларов на закупках программного обеспечения и оборудования для своих нужд) [Cooperation with international organization, 2016: 1–4].

В рамках стратегии партнерства дальнейшее развитие получило сотрудничество ОБСЕ с Евросоюзом на основе объединения и координации программной деятельности ОБСЕ и ЕС на Западных Балканах, а также в регионах Центральной Азии и Южного Кавказа. Преимущество такого подхода авторы исследования видят в рациональном разделении труда между двумя партнерами – «ОБСЕ предоставляет нейтральный статус, инфраструктуру своего представительства в данных регионах, обширные связи с местными политическими элитами и экспертизу, а ЕС – политический вес и значительные финансовые ресурсы» (вместе с тем такая модель программного сотрудничества создает дополнительные преимущества для ЕС, поскольку позволяет Брюсселю использовать «нейтральный имидж» ОБСЕ для реализации своих долгосрочных целей в данных регионах) [Щербак, 2019: 111–115].

Положительная сторона новой стратегии состоит в том, что она направлена в том числе на учет интересов региональных организаций, возникших на постсо-

ветском пространстве – СНГ, ОДКБ, ШОС и ЕАЭС – и развитие в перспективе сотрудничества с ними на основе совпадения интересов. В исследовании подчеркнуто, что существуют хорошие перспективы для развития сотрудничества с этими региональными организациями, в том числе в сферах экономического и военно-политического сотрудничества, совместной борьбы с терроризмом и агрессивным экстремизмом. Однако пока это партнерство ограничено совместным проведением конференций, регулярными встречами экспертов и руководителей этих организаций. Переход этого сотрудничества к более продвинутым формам партнерства на основе совместной программной деятельности может стать возможным при условии увеличения целевого внебюджетного финансирования со стороны этих организаций на осуществление совместных с ОБСЕ проектов по приоритетным направлениям [Greminger, 2021: 28–38].

Реформенные инициативы Т. Гремингера

Проблеме реформирования ОБСЕ посвящены в той или иной степени практически все разделы исследования. Импульс процессу реформирования Организации придала активная позиция самого Т. Гремингера, который представил в 2018 г. проект реформирования ОБСЕ из 10 пунктов, получивший название «Повестка реформ» (Fit4 Purpose Reform Agenda). Наиболее важные из них следующие:

- использование ОБСЕ как платформы для инклюзивного диалога и совместных действий;
- создание общей унифицированной повестки;
- укрепление партнерских связей с международными организациями;
- реформирование системы управления в секретариате Организации на основе «компакта эффективной организации»;
- укрепление имиджа ОБСЕ;
- внедрение новейших технологий в работу всех звеньев ОБСЕ;
- повышение уровня стратегического планирования и эффективности «полевых» операций и миссий ОБСЕ [Greminger, 2021: 24–28].

К этому списку реформенных идей можно отнести также рекомендацию по приданию генеральному секретарю ОБСЕ более значимых политических функций в плане управления организацией, а также в антикризисном регулировании.

В исследовании признается важность решения вопроса о правосубъектности Организации и наделении ее Уставом, что придаст организации полноценный международно-правовой статус, хотя и отмечается, что данный вопрос является одним из самых трудно решаемых в силу противоположных позиций ведущих государств-участников.

Процесс реформирования Организации подается через призму адаптации реформ к необходимости повышения уровня оперативного и коллективного реагирования ОБСЕ на новые риски и угрозы европейской безопасности и стабильности. Речь идет о рисках безопасности, связанных с климатическими изменениями и деградацией окружающей среды, нелегальной миграцией и торговлей людьми, угрозами кибербезопасности и терроризма, влиянием искусственного интеллекта, пандемий. Авторы подчеркивают, что на посту генерального секретаря Т. Гремингер внес значительный вклад в принятие инновационных мер по противодей-

ствию этим угрозам. В частности, в 2012 г. была создана неформальная рабочая группа по мерам доверия для снижения рисков, связанных с использованием современных информационно-коммуникационных технологий. Разработанные этой группой 16 мер доверия в этой области затем были одобрены государствами-членами и стали основой для координации их совместных подходов [OSCE Cyber/ICT Security, 2021: 1–4].

Полезной в контексте противодействия торговле людьми стала работа в рамках ОБСЕ консультативной группы (Tech Against Trafficking), состоящей из представителей крупнейших технологических компаний (Amazon, Microsoft и др.) для оказания технической помощи правоохранительным органам стран-членов ОБСЕ в их борьбе с торговлей людьми.

Экспертами этой группы была также разработана концепция проведения серии технологических форумов в крупнейших международных центрах (Нью-Йорк, Москва, Брюссель, Вена, Женева) с участием государственных деятелей и представителей бизнеса для обсуждения вопросов сотрудничества по линии Запад-Восток в решении вопросов кибербезопасности, борьбы с международным терроризмом и агрессивным экстремизмом, а также нелегальной миграцией.

В 2019 г. ОБСЕ начала осуществлять проект «Усиление реагирования на климатические изменения в Юго-Восточной и Восточной Европе, в Южном Кавказе и Центральной Азии», призванный оказывать содействие странам этих регионов в разработке соответствующих защитных мер. ОБСЕ также продолжает выстраивать тесное сотрудничество со специализированными учреждениями системы ООН (ЮНЕП, ЮНИДО, ПРО ООН и др.) в рамках совместных проектов в этих регионах [OSCE-ENVSEC, 2016: 2–16].

Выводы

Исследование швейцарских экспертов содержит сбалансированный анализ проблем, которые оказывают негативное воздействие на ОБСЕ в контексте кризиса многосторонности, роста геополитической напряженности, конфликтов в зоне ответственности ОБСЕ, новых вызовов безопасности, деградации глобальных режимов контроля над вооружениями. Вместе с тем в этих условиях, как никогда, возникает необходимость в диалоге и сотрудничестве сторон в целях возрождения доверия, налаживании конструктивного сотрудничества в решении накопившихся проблем. В этом плане ОБСЕ обладает необходимым потенциалом для того, чтобы выступать в роли платформы не только для обсуждения актуальных проблем европейской безопасности, но и для принятия коллективных мер по их совместному решению. На имидж ОБСЕ работает универсальный характер членства по географическому охвату и принцип принятия решений на основе консенсуса, а также наличие инструментов по кризисному реагированию и инфраструктуры «полевых присутствий». ОБСЕ, несмотря на напряженную геополитическую ситуацию, способна даже в этой обстановке осуществлять свои функции по кризисному реагированию.

Можно согласиться с мнением авторов о том, что предстоящая в 2025 г. 50-летняя годовщина со дня подписания Хельсинкского заключительного акта открывает возможность не только для подтверждения принципов и обязательств

государств–участников, но и для обсуждения путей адаптации этих принципов к современным реалиям и роли ОБСЕ в архитектуре европейской безопасности, для укрепления ее потенциала в поддержании европейской безопасности и стабильности.

Такой вывод коррелирует с обозначенными в информационном потоке расчетами на возможность проведения в 2025 г. саммита глав государств–членов ОБСЕ, на котором могут быть приняты важные решения в отношении повышения роли Организации в обеспечении европейской безопасности, в том числе наделения ее Уставом, более эффективными инструментами и стратегией кризисного реагирования.

Список литературы

Европа между трех океанов (2019) Под общей редакцией Ал.А. Громыко и В.П. Федорова. Изд. Нестор-История, Москва, Россия.

Воронков Л.С. (2015) Международные организации: основные причины их возникновения и развития. Вестник МГИМО-Университета. С. 102–110 <https://doi.org/1024833/2071-8160-2015-4-43-102-110>

Щербак И.Н. (2019) Роль ООН, ЕС и ОБСЕ в кризисном урегулировании. Доклад Института Европы РАН, № 367, ИЕ РАН, Москва. ISBN 978-5-98163-152-8

References

Cooperation with international, regional and sub-regional organizations, 2016 <https://www.osce.org/partnerships> (accessed: 10.09.2021)

Evropa mezhdru trekh okeanov (2019) [Europe Between Three Oceans]. Pod obshchej redakciej Al.A. Gromyko i V.P. Fedorova. Izd. Nestor-Istoriya, Moscow, Russia. (in Russian).

Greminger T. (2021) Fabian Grass, Anna Hess Sargsyan, David Lanz, Benno Zogg, Multilateralism in Transition: Challenges and Opportunities for the OSCE, CSS, ETH Zurich. ISBN 978-3-905696-78-3

Lehne Stefan. (2015) Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis, September 22, 2015. Carnegie Europe, Carnegie Endowment for International Peace – <https://www.carnegieeurope.eu> (assessed: 19.11.2021)

Lessons Learned for the OSCE from its engagement in Ukraine, Interim Report and Recommendations on European Security as a Common Project, June 2015, p. 9 – 164561 www.osce.org (assessed: 18.11.2021)

Leveraging innovation and technology to address 21st security challenges and crisis across the OSCE and Asian Partners for cooperation, Roundtable Report, 21 march 2021, <https://polis.osce.org/leveraging-innovation-and-technology-address-21st-security> – challenges – and – crisis (accessed: 18.11.2021)

Neukirch Claus, The Special Monitoring Mission to Ukraine: Operational Challenges and New Horizons. https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/14/Neukirch-en-2014_SPDF (accessed: 01.11.2021)

OSCE-ENVSEC, the Environment and Security Initiative, 2003: 1–16. <https://osce.org/files/documents/5/1/245211.pdf> (accessed: 30.09.2021)

OSCE cyber/ICT Security, 2021, <https://www.osce.org/cyber-ict-security> (accessed: 2.11.2021)

OSCE Operational Document – the Platform for Co-Operative Security, 2019, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/4/17562.pdf> (accessed: 20.10.2021)

OSCE (2011a) Ministerial Council Decision No 3/11 on elements of the conflict cycle, related to enhancing the OSCE's capacities in early warning early action, dialogue facilitation and mediation support, and post – conflict rehabilitation: <http://www.osce.org/mc/86621> (accessed: 19.11.2021)

Rojansky Matthew, Key platform for reducing risks of direct confrontation between major powers; Et-tore Greco, Relaunching the “Spirit of Helsinki”; Heinz Gartner, “Engaged Neutrality”; Andrei Zagorski, “Controversial perception” in “Perceptions of the OSCE in Europe and the USA” Edited by Alexandra Di-

enes and Reinhard Krumm, Vienna 2018, FES Regional office for Cooperation and Peace in Europe – <https://www.14517.pdf.library.fes.de> (assessed: 17.11.2021)

Scherbak I.N. (2019) Rol' OON, ES i OBSE v krizisnom uregulirovanii [Role of the UN, EU and OSCE in crisis management]. *Doklad Instituta Evropy RAN*, No 367, IE RAN, Moscow. ISBN 978-5-98163-152-8 (in Russian).

Voronkov L.S. (2015) Mezhdunarodnye organizatsii: osnovnye prichiny ih vozniknoveniya i razvitiya [International organizations: the main reasons for their emergence and development]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. pp. 102–110 <https://doi.org/1024833/2071-8160-2015-4-43-102-110> (in Russian).

The OSCE in the Face of Challenges to European Security

– Problems and Prospects

Received 23.10.2021

Author: Scherbak I., Candidate of Science (History), Senior Researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mohkovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com

Abstract. The article analyses the report “Multilateralism in Transition: Challenges and Opportunities for the OSCE”, prepared by a team of Swiss experts led by the renowned Swiss diplomat Thomas Greminger (the Permanent Representative of Switzerland to the OSCE, the UN and the International Organizations in Vienna). The fact that T. Greminger served as Secretary General of the OSCE from 2017 to 2020 gives added value to the research. This created a unique opportunity to combine in the research his experience, personal impressions of the “internal kitchen” of the Organization and his analyses of the main directions of the work of the OSCE. The research focuses on the central problems of the OSCE’s activities – preservation of the European security, prevention and regulation of conflicts, new challenges to the European security, strategic partnership of the OSCE with major international organizations, introduction of modern technologies to the operational activities of the Organization, reformation and modernization of the OSCE’s management system and operational functions. Special attention is paid to the revitalization of the OSCE Structured Dialogue – the main platform for discussions of the most important politico-military problems and confidence-building measures, exchange of information on current perceptions of threat, military capacity, de-escalation measures, best practices for the prevention and improved management of military incidents. The book contains a positive assessment of the concept of cooperative actions aimed at a collective response to the new challenges to the European security: climate change and environment destruction, impact of technology on the societies, illegal migration, pandemics, cross-border organised crime, cyber threats, nuclear security. The authors hold that the collective security initiative could stimulate trust, convergence of interests of participating states and finally would improve European security through cooperation. They also bring to attention the problems of the longstanding reform of the OSCE through presentation of the ten-point reform agenda, including management reform of the OSCE Secretariat, reform of the budget cycle, information security and automating work processes.

Key words: European security, process of reformation of the OSCE, Structured Dialogue, concept of “cooperative security”, strategic partnership of the OSCE with international organizations, legal status of the OSCE.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72021144151>