

ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 327

DOI: 10.17223/1998863X/37/26

Д.А. Звягина

БУДУЩЕЕ ОБСЕ: ВЗГЛЯД ИЗ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Предметом исследования являются позиции наиболее влиятельных европейских стран («еврограндов») по ключевым вопросам безопасности в Европе. Проводится сравнительный анализ приоритетов «еврограндов» в ОБСЕ, рассматриваются различные подходы к будущему этой организации. Новизна исследования заключается в оценке эффективности ОБСЕ в условиях низкого уровня взаимопонимания между «еврограндами» и Россией.

Ключевые слова: ОБСЕ, Россия, ЕС, безопасность, Украина.

В годы «холодной войны», когда мир был разделен на два враждебно настроенных лагеря, было непросто найти площадку для их диалога. Как подчеркивает отечественный исследователь А. Виноградова, уникальность ОБСЕ (до 1995 г. СБСЕ – Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе) заключается в том, что «государства, относящиеся к разным общественно-политическим системам и входившие в противостоящие друг другу военные структуры – НАТО и Организацию Варшавского договора (ОВД), – а также нейтральные и неприсоединившиеся государства сумели организовать постоянный процесс диалога и переговоров по актуальным проблемам обеспечения мира и стабильности на континенте» [1. С. 84].

Вплоть до начала 1990-х годов СБСЕ играла важную роль в стабилизации обстановки в Европейском регионе. Однако после Югославского конфликта ОБСЕ была вытеснена на второй план такими организациями, как ЕС и НАТО. «Не обладая ни эффективными инструментами для проведения политики “принуждения к миру”, ни политической волей к действию, ОБСЕ была во многом заменена другими действующими лицами в сфере европейской безопасности» [1. С. 86].

Стоит сказать несколько слов о структуре ОБСЕ и особенностях ее функционирования. Сегодня в ОБСЕ входят 57 стран. В основе деятельности ОБСЕ лежат три базовых документа: Хельсинкский заключительный акт (1975), Парижская хартия для новой Европы (1990), Хартия европейской безопасности (1999).

Приоритетами ОБСЕ являются раннее предупреждение, предотвращение конфликтов, урегулирование кризисов и постконфликтное восстановление стран. С момента своего создания ОБСЕ опирается на концепцию всеобъемлющей и неделимой безопасности, объединяющей три измерения («три корзины») – военно-политическое, экономико-экологическое и гуманитарное (человеческое). Рассмотрим деятельность ОБСЕ в этих направлениях.

Военно-политическая сфера деятельности ОБСЕ. Организация использует комплексный подход к безопасности, который включает механизмы по предотвращению и урегулированию конфликтов. Организация также стремится к повышению военной безопасности путем содействия большей открытости, прозрачности и сотрудничеству. К военно-политической сфере деятельности ОБСЕ относится контроль над вооружениями, противодействие трансграничным угрозам, борьба с терроризмом, предотвращение конфликтов, полицейские операции.

Экономическая и экологическая сфера деятельности ОБСЕ предполагает мониторинг событий, которые могут повлечь за собой угрозу экономической и экологической безопасности государств. В экономическую сферу деятельности ОБСЕ входит управление миграцией, обеспечение транспортной и энергетической безопасности. К экологической сфере деятельности относятся мероприятия по охране окружающей среды, утилизации опасных отходов, управление водными ресурсами и т.д.

Деятельность ОБСЕ в гуманитарной сфере направлена на обеспечение уважения прав и основных свобод человека и борьбу со всеми формами дискриминации. Приоритетными направлениями здесь являются борьба с торговлей людьми, демократизация, соблюдение гендерного равенства, прав меньшинств, свободы СМИ и т.д.

Необходимо отметить, что сегодня ОБСЕ сталкивается с определенными трудностями. Исследователи впервые заговорили об этом после военной операции НАТО в Косово без санкции Совета безопасности ООН, когда ОБСЕ была отодвинута на задний план. Организация «не оправдала ожидания, высказанные в Париже в 1990 году. Она не смогла стать главенствующей общеевропейской структурой по вопросам безопасности» [2. С. 57].

ОБСЕ не имеет устава, что влечет за собой и отсутствие четкого определения места Организации в общей структуре безопасности. Как политики, так и политологи часто задают вопрос: если на европейском континенте существуют такие структуры, как ЕС и НАТО, то есть ли необходимость в ОБСЕ? Ведь еще в начале 1990-х Североатлантический альянс «все увереннее присваивал себе те функции, которые ранее принадлежали ОБСЕ» [3. С. 99].

В 1990 г. в рамках ОБСЕ было создано Бюро по свободным выборам, впоследствии преобразованное в Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), которое было призвано содействовать демократизации государств Центральной и Восточной Европы и бывших советских республик. В результате в 1990-е и 2000-е годы гуманитарное измерение в ОБСЕ вышло на первый план. На Западе ОБСЕ многими рассматривалось как инструмент расширения европейского интеграционного пространства. При этом роль военно-политического компонента сотрудничества снижалась.

Россия неоднократно обращала внимание на функциональные дисбалансы в работе ОБСЕ и призывала государства-участников не допускать снижения статуса Организации как коллективного механизма в архитектуре европейской безопасности. Так, на Обзорной конференции ОБСЕ по

рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения, которая прошла 19–30 сентября 2016 года в Варшаве, заместитель главы делегации Российской Федерации Г.Е. Лукьянцев указал на некоторые насущные проблемы в ОБСЕ. Во-первых, была отмечена недостаточная прозрачность работы исполнительных структур Организации, выражающаяся в предоставлении ими неполной информации о своей деятельности.

Во-вторых, было особо подчеркнуто, что «ОБСЕ фактически самоустранилась от решения масштабных миграционных проблем, с которыми сейчас сталкивается Европа» [4]. В-третьих, Организация и, в частности, БДИПЧ не демонстрируют должной беспристрастности в вопросе нарушения прав человека на Украине и в странах Прибалтики, защиты прав верующих, также «нельзя признать удовлетворительной деятельность ОБСЕ по защите журналистов» [4].

ОБСЕ и «еврогранды».

Под термином «еврогранды» в данной работе мы будем понимать наиболее политически сильные и влиятельные страны Европейского союза: Германию, Францию, Великобританию, Италию, Испанию. Рассмотрим позиции этих государств в ОБСЕ.

В целом, страны ЕС выступают в ОБСЕ «единым фронтом», т.е. их позиции совпадают по таким ключевым направлениям деятельности Организации, как противодействие терроризму и организованной преступности, предотвращение конфликтов и т.д. Страны ЕС согласовывают свои позиции, прежде чем вынести их на обсуждение в ОБСЕ, что, как отмечается, призвано оптимизировать работу Организации [5].

Говоря о политике Германии в ОБСЕ, стоит отметить, что «косовский конфликт стал важным событием в эволюции внешнеполитической стратегии Германии после ее объединения в 1990 г. Впервые после 1945 г. бундесвер участвовал в военных действиях за пределами национальных границ» [6. С. 141]. С этого момента Германия как бы вернула себе статус значимого игрока на международной арене.

В начале 2016 г. председательство в ОБСЕ перешло к Германии. В программном документе «Основные направления председательства Германии в ОБСЕ в 2016 г.» отмечается, что главная цель заключается в том, чтобы «обновить диалог, вернуть доверие, восстановить безопасность». «С этой целью Германия планирует использовать, сохранить и укрепить возможности ОБСЕ в качестве краеугольного камня европейской безопасности» [7].

Авторы документа выделяют шесть основных направлений председательства Германии в ОБСЕ. Во-первых, это урегулирование кризисов и конфликтов, где особое место отведено кризису на Украине. «Речь идет в особенности о работе Специального представителя Действующего председателя ОБСЕ в Трехсторонней контактной группе, Специальной мониторинговой миссии на Украине, Миссии наблюдателей на двух российских пунктах пропуска «Гуково» и «Донецк», Координатора проектов ОБСЕ на Украине» [7]. Также упоминается о ситуации вокруг Нагорного Карабаха (Минский процесс) и Приднестровья.

Во-вторых, расширение возможностей ОБСЕ по раннему предупреждению, предотвращению конфликтов, урегулированию кризисов, постконфликтному восстановлению. В-третьих, предполагается использование ОБСЕ в качестве площадки для диалога, в том числе «диалога по вопросам всеобщей европейской безопасности», «мер укрепления доверия и безопасности и контроль над вооружениями» и «отражения общих угроз» [7]. В-четвертых, Германия стремится «придать импульсы развитию экономического обмена в регионе ОБСЕ, а также содействовать сокращению существующих барьеров на пути трансграничного сотрудничества в сфере экономики и защиты окружающей среды» [7].

В-пятых, концентрация внимания на человеческом измерении, где особо отмечается, что «одним из основных направлений деятельности Германии в 2016 г. станет сфера толерантности и недопустимости дискриминации. Берлин продолжит многолетнюю практику назначения специальных представителей по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией» [7].

И, наконец, в документе акцентирована необходимость дальнейшего развития культурного обмена между обществами, подразумевающего, в частности, работу с молодежью. «Чтобы усилить голос молодежи в ОБСЕ, каждое государство министерской «Тройки» Организации (Сербия, Германия, Австрия) назначит собственного Специального представителя по вопросам молодежи и безопасности» [7].

Переходя к деятельности Франции в ОБСЕ, стоит сказать, что эта страна активно вовлечена в различные проекты ОБСЕ. Она участвует в «Плане действий по борьбе с торговлей людьми», а также провела региональную конференцию на эту тему в Бухаресте. Париж борется с проявлениями антисемитизма и расизма, также поддерживает программы по вопросам толерантности и не-дискриминации, разработанные БДИПЧ. В-третьих, французские эксперты принимают участие в семинарах, организованных ОБСЕ по борьбе с терроризмом [8. Р. 83].

Франция выступает за более активную роль Европейского союза в рамках ОБСЕ, в частности, за выделение Европейской комиссией средств для финансирования определенных приоритетных проектов Организации, направленных на экономическое восстановление стран в постконфликтный период, уничтожение стрелкового оружия и боеприпасов, оказание помощи полиции и т.д. «Во Франции функционирует Центр по предотвращению конфликтов ОБСЕ, который получает субсидии от Еврокомиссии в рамках программы Помощи сообществам в деле реконструкции, развития и стабилизации (CARDS) с целью оказания помощи странам Юго-Восточной Европы в обеспечении безопасности своих границ» [8. Р. 83].

Значима деятельность Франции по посредничеству при конфликтах в Нагорном Карабахе, Украине и Приднестровье. В 1992 году для нормализации обстановки в Нагорном Карабахе была созвана Минская конференция (позже – Минская группа), в которой председательствовали США, Франция и Россия. Париж непосредственно вовлечен и в мирное урегулирование на Украине не только в рамках ОБСЕ, но и в «Нормандском формате».

После террористических актов, произошедших 7 и 8 января 2015 г. в Париже, вопрос предотвращения расизма и нетерпимости в обществе стал наи-

более актуален. Поэтому Франция заинтересована в деятельности ОБСЕ в гуманитарном измерении, в частности в выработке БДИПЧ рекомендаций по недопущению формирования расистских настроений [9].

Германия и Франция более остальных «еврограндов» вовлечены в мирный процесс на Украине не только в рамках ОБСЕ, но и в «Нормандском формате». К сожалению, их деятельность нельзя назвать достаточно эффективной, поскольку риторика официального Берлина и Парижа остается антироссийской и не располагающей к диалогу. Умышленно игнорируя тот факт, что Россия не является участником украинского конфликта, Ф. Оланд и А. Меркель постоянно заявляют о необходимости соблюдения Россией Минских соглашений, при этом ничего не требуя в этом плане от Киева. При таком отношении ситуация на Украине рискует пополнить список «замороженных» конфликтов.

Говоря о приоритетах Великобритании в ОБСЕ, стоит отметить, что она меньше всех из «еврограндов» вовлечена в процессы, происходящие в ОБСЕ. Однако Соединенное королевство подтверждает свою приверженность идеям этой организации: «ОБСЕ имеет уникальный всеобъемлющий подход к безопасности, который охватывает широкий круг вопросов в Евро-атлантическом и Евразийском пространстве "от Ванкувера до Владивостока"» [10].

Великобритания вносит свой вклад в работу ОБСЕ в урегулировании конфликтов в регионе, в том числе и на Украине, куда отправила своих наблюдателей [11]. Наиболее важной сферой деятельности ОБСЕ Великобритания традиционно считает защиту права человека, основных свобод, демократии и верховенства права [12. Р. 112].

Для «еврограндов» Юга Европы в ОБСЕ наиболее важной является тема миграционного кризиса. Испания, которая председательствовала в ОБСЕ в 2007 г., своим главным приоритетом здесь видит усиление Средиземноморского направления ОБСЕ и предлагает назначить спецпредставителя ОБСЕ по Средиземноморскому региону. Миграционный кризис в Европе стал тяжелым испытанием для всего ЕС, но, как отмечает государственный секретарь по иностранным делам Испании И. Ибаньес, более всего страдают именно страны Средиземноморья. «Мы должны смотреть на юг и вместе работать для поиска решений общих проблем. Эти вызовы требуют скоординированных действий не только в рамках ОБСЕ, но и в сотрудничестве с другими организациями, в особенности ООН» [13]. Эту инициативу поддерживают Франция и Италия.

В 2017 г. Италия станет членом Тройки ОБСЕ, а в 2018 – председателем Организации, и хотя подготовка ее стратегии на этом посту еще идет, уже сейчас можно сказать, что первостепенной задачей Рима будет урегулирование миграционного кризиса в Европе и ликвидация его последствий, в частности ухудшение криминогенной обстановки на Юге Европы.

Таким образом, роль Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в современных международных отношениях является противоречивой. С одной стороны, ОБСЕ утратила тот статус, которым обладала в 1970–1980-е годы. С другой стороны, ОБСЕ остается одной из немногих площадок для диалога не только между враждующими государствами во время кон-

фликта, но и для выработки совместных решений главными игроками международной арены.

Ведущие европейские страны солидарны по ключевым вопросам международной повестки дня. Слова о поддержании мира, безопасности и устойчивого развития в регионе звучат в заявлениях представителей всех «еврограндов». Но можно констатировать, что «еврогранды» по-разному расставляют акценты в ОБСЕ. Так, Германия и Франция посредством ОБСЕ поддерживают свой статус значимых игроков на международной арене, главных визави России в переговорных процессах в Евразии, Великобритания рассматривает ОБСЕ по большей части в ее гуманитарном измерении и деятельности БДИПЧ, для Испании и Италии же приоритетным является использование возможностей ОБСЕ в деле урегулирования миграционных вопросов.

Сегодня в условиях миграционного кризиса в Европе, мирового экономического кризиса и обострения социальной напряженности именно человеческое измерение ОБСЕ приобретает свою наибольшую актуальность. Однако несовпадение в трактовках прав человека между Западом и Россией приводит к тому, что БДИПЧ используется как инструмент вражды. Вместо того чтобы акцентировать свое внимание на европейских миграционных вопросах БДИПЧ вновь и вновь говорит о несоблюдении прав человека в России и игнорирует заявления последней о нарушениях этих прав на Украине. В то же время очевидно, что для создания эффективной архитектуры европейской безопасности необходимо уменьшить степень недоверия между странами Запада и Россией.

Литература

1. *Виноградова А.* ОБСЕ: Динамика развития // Свободная мысль. 2010. № 10 (1617). С. 83–96.
2. *Цыкало В.В.* ОБСЕ в европейской архитектуре безопасности // Научно-аналитический журнал *Обозреватель – Observer*. 2008. № 5. С. 55–63.
3. *Егоров А.И.* Противоречия между Германией и Россией в рамках ОБСЕ (1990-е годы) // Вестник Томского государственного университета. История. 2012. № 3. С. 98–103.
4. *Обзорная конференция ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения* (Варшава, 19–30 сентября 2016 года). Заседание № 18 (30 сентября 2016 года). [Электронный ресурс] // Постоянное Представительство Российской Федерации при ОБСЕ в Вене : офиц. сайт. Электрон. дан. URL: <http://osce.mid.ru/-/vystupleniezamestitela-glavy-delegacii-rossijskoj-federacii-g-e-luk-anceva-na-zaklucitel-nom-zasedanii-obzornogo-sovesania-obse-po-rassmotreniu-vypol?inheritRedirect=true&redirect=%2F> (дата обращения: 11.10.2016).
5. ОБСЕ и ЕС: дополняя сильные стороны друг друга. Интервью с австрийским послом Маргит Вестфельт [Электронный ресурс] // Журнал «ОБСЕ». 2006. Июль. Электрон. версия печат. публ. URL: <http://www.osce.org/ru/secretariat/19846?download=true> (дата обращения: 15.10.2016).
6. *Пинчук И.И.* Политика Германии в косовском конфликте 1990-х годов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 6–1 (32). С. 137–142.
7. *Обновить диалог, вернуть доверие, восстановить безопасность. Основные направления председательства Германии в ОБСЕ в 2016 году.* [Электронный ресурс] Электрон. версия печат. публ. URL: <http://www.osce.org/ru/cio/215846?download=true> (дата обращения: 9.10.2016).
8. *Doutriaux Yves.* France and the OSCE [Электронный ресурс] // OSCE Yearbook 2005. P. 81–88. Электрон. версия печат. публ. URL: <https://ifsh.de/file-CORE/.../english/.../Doutriaux-en.pdf>. (дата обращения: 13.10.2016).

9. *Statement* by Mr. Alexandre Vulic, deputy permanent representative of France to the OSCE, at the 1075th meeting of the OSCE permanent council 5 November 2015. [Электронный ресурс] Электрон. дан. URL: <http://www.osce.org/pc/199241?download=true> (дата обращения: 11.10.2016).

10. UK Delegation to the OSCE [Электронный ресурс] // GOV.UK : site. Электрон. дан. URL: <https://www.gov.uk/government/world/organisations/organization-for-security-and-co-operation-in-europe> (дата обращения: 17.10.2016).

11. *Working in a mission* for the Organisation for Security and Cooperation in Europe. Deployee Guide. Stabilisation Unit November 2014. [Электронный ресурс] Электрон. дан. URL: sclr.stabilisationunit.gov.uk/.../deployee.../498-deployee-guide-osce (дата обращения: 17.10.2016).

12. *Human rights and democracy: the 2012 Foreign & Commonwealth Office report*. London: Stationery Office, 2013. 263 p.

13. *Испания призывает назначить спецпредставителя ОБСЕ по Средиземноморью* [Электронный ресурс] // РИА Новости : сетевое издание. Электрон. дан. URL: <https://ria.ru/world/20151203/1335312142.html> (дата обращения: 10.10.2016).

Zvyagina Daria A. Diplomatic academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Institute of actual international problems (Moscow, Russian Federation).

E-mail: d.zvyagina89@gmail.com

DOI: 10.17223/1998863X/37/26

THE FUTURE OF THE OSCE: THE EUROPEAN UNION VIEW

Key words: *The OSCE, Russia, EU, security, Ukraine.*

The subject of study is the attitude of the most influential European countries to the key issues of security in Europe. The author conducts a comparative analysis of the priorities of these countries in the OSCE, considers various approaches to the future of this organization. The novelty of the research is in assessing of the effectiveness of the OSCE in conditions of low level of mutual understanding between EU countries and Russia.

References

1. Vinogradova, A. (2010) OBSE: Dinamika razvitiya [OSCE: The dynamics of development]. *Svobodnaya mysl'*. 10(1617). pp. 83–96.

2. Tsykalo, V.V. (2008) OBSE v evropeyskoy arkhitekture bezopasnosti [OSCE in the European security architecture]. *Nauchno-analiticheskiy zhurnal Obozrevatel' – Observer*. 5. pp. 55–63.

3. Egorov, A.I. (2012) Protivorechiya mezhdru Germaniyey i Rossiyey v ramkakh OBSE (1990-e gody) [Contradictions between Germany and Russia within the OSCE (1990s)]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya – Tomsk State University Journal of History*. 3. pp. 98–103.

4. Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE in Vienna. (2016) *OSCE Review Conference on the Review of the Implementation of Human Dimension Commitments. Warsaw. September 19–30, 2016. Session No. 18 (September 30, 2016)*. [Online] Available from: <http://osce.mid.ru/-/vystuplenie-zamestitela-glavy-delegacii-rossijskoj-federacii-g-e-luk-anceva-na-zaklucitel-nom-zasedanii-obzornogo-sovesania-obse-po-rassmotreniu-vypol'inheritRedirect=true&redirect=%2F>. (Accessed: 11th October 2016). (In Russian).

5. Westfeld, M. (2006) *OBSE i ES: dopolnyaya sil'nye storony drug druga. Interv'yu s avstriyskim poslom Margit Vestfel't* [OSCE and the EU: complementing each other's strengths. Interview with Austrian Ambassador Margit Westfelt]. [Online] Available from: <http://www.osce.org/ru/secretariat/19846?download=true>. (Accessed: 15th October 2016).

6. Pinchuk, I.I. (2013) Germany policy in the Kosovo conflict of the 1990s. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki – Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues of Theory and Practice*. 6–1(32). pp. 137–142. (In Russian).

7. OSCE. (2016) *Obnovit' dialog, vernut' doverie, vosstanovit' bezopasnost'. Osnovnye napravleniya predsedatel'stva Germanii v OBSE v 2016 godu* [Renew the dialogue, restore confidence and security. The main directions of the German presidency in the OSCE in 2016]. [Online] Available from: <http://www.osce.org/ru/cio/215846?download=true>. (Accessed: 9th October 2016).

8. Doutriaux, Y. (2005) France and the OSCE. *OSCE Yearbook*. pp. 81–88. [Online] Available from: <https://ifsh.de/file-CORE/.../english/.../Doutriaux-en.pdf>. (Accessed: 13th October 2016).

9. Vulic, A. (2015) *Statement by Mr. Alexandre Vulic, deputy permanent representative of France to the OSCE, at the 1075th meeting of the OSCE permanent council 5 November 2015*. [Online] Available from: <http://www.osce.org/pc/199241?download=true>. (Accessed: 11th October 2016).

10. GOV.UK. (n.d.) *UK Delegation to the OSCE*. [Online] Available from: <https://www.gov.uk/government/world/organisations/organization-for-security-and-co-operation-in-europe>. (Accessed: 17th October 2016).

11. GOV.UK. (n.d.) Working in a mission for the Organisation for Security and Cooperation in Europe. Deployee Guide. Stabilisation Unit November 2014. [Online] Available from: <sclr.stabilisationunit.gov.uk/.../deployee.../498-deployee-guide-osce>. (Accessed: 17th October 2016).

12. Foreign & Commonwealth Office. (2013) *Human rights and democracy: the 2012 Foreign & Commonwealth Office report*. London: StationeryOffice.

13. RIA Novosti. (2015) *Ispaniya prizyvaet naznachit' spetspredstavitelya OBSE po Sredizemnomor'yu* [Spain calls for the appointment of an OSCE Special Representative for the Mediterranean]. [Online] Available from: <https://ria.ru/world/20151203/1335312142.html>. (Accessed: 10th October 2016).