

Военно-политическое измерение ОБСЕ

Владимир Устинов,
кандидат исторических наук,
Чрезвычайный и полномочный посланник

По мере устранения последствий “холодной” войны заметно поблекла в системе региональной и международной безопасности роль ОБСЕ, изначально созданной в 1975 г. для развития широкого сотрудничества в Евроатлантическом регионе, в том числе в военно-политической области.

В последние годы усилилась тенденция к перепрофилированию этой крупнейшей после ООН Организации де-факто в сторону гуманитарных проблем. Одновременно подбрасывается тезис о том, что экономика в Европе – удел Евросоюза, военная сфера – за НАТО, а ОБСЕ пусть довольствуется тем, что не охвачено этими структурами-гигантами. При этом заметно возросло стремление принизить потенциал Организации, в чьих рядах в наши дни 56 стран Евразии и Северной Америки.

Организация нуждается в капитальном ремонте

В связи с 30-летием Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) усилились настроения мировой общественности в пользу принятия мер с целью гальванизации этого некогда крупного форума.

Насущная задача повышения эффективности ОБСЕ была поручена Советом министров иностранных дел “Группе мудрецов” по реформированию Организации. В ее мандат входила разработка политических предложений и рекомендаций, придание нового импульса политическому диалогу в контексте определения роли ОБСЕ в

XXI в. В группу вошли представители Российской Федерации, Нидерландов, ФРГ, Казахстана, Норвегии, США и Хорватии. 3 июня 2005 г. группа согласовала окончательный вариант доклада, который был представлен государствам-участникам Организации на ее Постоянном совете.

В итоговом документе “Единство цели: сделать ОБСЕ более эффективной” содержится немало полезных рекомендаций, созвучных российскому подходу (Решение ОБСЕ 16/4). Наряду с этим просматривается и линия на придание реформе ОБСЕ косметиче-

ских улучшений, размывание консенсуса, закрепление “гибкости отдельных механизмов”, включая автономию институтов Организации, стремление упорядочить Форум по сотрудничеству в области безопасности.

Доклад “мудрецов” послужил стимулом для оживления дискуссии о деятельности ОБСЕ, в том числе на военно-политическом направлении. Положения доклада представляются полезными для обоснования роли и оценки к.п.д. ОБСЕ, региональной и международной безопасности, а также анализа позиций России и других ведущих участников этой организации.

Исходя из позитивных выводов доклада о месте ОБСЕ в европейской структуре безопасности, в Российской Федерации считают ее одним из наиболее представительных форумов межгосударственного диалога, полезным механизмом поиска коллективных решений по взаимосвязанным проблемам безопасности и стабильности на пространстве от Ванкувера до Владивостока.

Стратегической задачей ОБСЕ остается создание единого пространства безопасности на основе разделяемых государствами-участниками ценностей и принципов, предотвращение появления новых разделительных линий.

Об этом свидетельствует п. 3 доклада “Группы мудрецов”.

Работа ОБСЕ должна фокусироваться на решении значимых проблем безопасности, имеющих практическую ценность для всех государств и требующих объединения усилий в преодолении новых вызовов и угроз, контроле над вооружениями, укреплении доверия в военно-политической сфере, совершенствовании партнерских отношений в экономической, экологической и гуманитарной областях.

По оценке экспертов, следующие особенности ОБСЕ определяют ее

востребованность и оправдывают ее базовые функции:

– Нормотворческая роль в разработке единых стандартов и обязательств, соблюдаемых на всем пространстве Организации, которая остается “депозитарием” таких норм, которые в хельсинском Заключительном акте рассматриваются в единой и неразрывной связи. Выполнение одной из них не должно подрывать другие принципы и обязательства (п. 7).

– Роль ОБСЕ как механизма региональной имплементации универсальных международно-правовых инструментов в сферах ее ответственности.

– Принцип равенства участников ОБСЕ и принцип консенсуса, а также другие сравнительные преимущества, включая широкий географический охват, всеобъемлющий многопрофильный и кооперативный подход к безопасности, оперативность и динамизм в нахождении коллективных ответов на возникающие вызовы и угрозы.

– Возможность интенсивнее использовать функцию ОБСЕ в качестве координатора при взаимодействии различных европейских и евро-атлантических организаций, в том числе на основе “Платформы кооперативной безопасности”, принятой в Стамбуле (1999 г.).

Глубокие изменения за последние 10–15 лет в мире и регионе требуют корректировки прежних приоритетов и методов функционирования, модернизации ее структуры и основных инструментов. Центральной политической задачей ОБСЕ становится противодействие угрозам и вызовам безопасности и стабильности в XXI в.

Данная задача, обозначенная в Стратегии ОБСЕ, актуальна для всех государств.

Ее реализация укладывается в русло общих усилий ОБСЕ, продвижение идей сотрудничества, коллективной ста-

бильности, создание условий для динамичного продвижения к единому и неделимому пространству безопасности.

В России разделяют рекомендацию “мудрецов” о том, что в ОБСЕ требуется укрепить ощущение единства целей, дать государствам возможность осознать, что Организация им нужна и что с ними обращаются как с равными (п. 8).

Работа Секретариата, институтов и миссий ОБСЕ должна носить скоординированный характер и полностью соответствовать приоритетам, утверждаемым государствами. Это позволит возродить у государств-участников ощущение сопричастности с тем, что провозглашает и осуществляет Организация. Важнейшим условием этого является укрепление духа взаимного доверия между государствами (п. 8, b), обеспечение подлинного, а не декларативного равноправия участников.

В мировом сообществе в целом разделяют обозначенные в докладе “Группы” (пп. 13–15) приоритеты в деятельности ОБСЕ. Организация способна внести свой вклад и проявить сравнительные преимущества при сопоставлении с другими евро-атлантическими структурами. Эти задачи должны решаться в комплексе и параллельно.

ОБСЕ обладает также необходимым политическим и организационным потенциалом для того, чтобы подключиться и к решению других вопросов, имеющих существенное значение для европейской безопасности.

Участие ОБСЕ в этих усилиях не должно приводить к дублированию деятельности других специализированных организаций или существующих форматов сотрудничества, основываться на четком понимании своей собственной ниши.

Что касается содействия ОБСЕ государствам-участникам, то, как это указывается в докладе “мудрецов” (п. 12),

в его основу следует заложить подход, опирающийся на сотрудничество.

Осуществляться оно должно по просьбе и приглашению государств-участников в согласованных с принимающей стороной областях. Главный акцент при этом следует делать на практическую консультативно-экспертную помощь при равном внимании ко всем трем измерениям деятельности Организации.

Поиск более интенсивных методов работы ОБСЕ может быть продолжен и в других форматах. На это указывает, в частности, создание председателем Парламентской ассамблеи ОБСЕ А.Хастингсом (США) другой “Группы мудрецов” более широкого состава для анализа перспектив Организации, которая уже провела коллоквиум в Вашингтоне.

Принятие на министерской встрече Организации (декабрь 2005 г.) решения “О повышении эффективности ОБСЕ”, являющегося планом действий по реформированию, свидетельствует о остром большинстве государств на восстановление в Организации атмосферы доверия, взаимопонимания, нормального диалога.

В Москве считают необходимым наращивать взаимодействие, прежде всего с теми государствами, которые, как и Россия, заинтересованы в реформе ОБСЕ.

Очередные расширения Евросоюза и НАТО оказали сдерживающее влияние на активность ОБСЕ, отвлекли внимание большинства ее европейских участников от некогда актуальных военно-политических проблем континента. Заметный вираж к атлантизму сказался не только на странах НАТО, но и ЕС, где не без влияния США проявилось явное ослабление интереса к общеевропейскому сотрудничеству. Об этом свидетельствует и доклад “Будущее ОБСЕ”.

Особую тревогу вызывает заметный застой в военно-политическом измерении.

Несмотря на внешне возрастающий объем работы Форума по сотрудничеству в области безопасности (ФСБ), в том числе по вопросам легкого стрелкового оружия (ЛСО), утилизации обычных боеприпасов и ракетного топлива “меланж”, его деятельность заторможена на ряде направлений. Среди них – контроль над вооружениями и разработкой новых мер доверия и безопасности.

Страны, выступающие против обновления явно устаревших документов Форума, включая Венский документ, Принципы, регулирующие нераспространение ядерного оружия, Кодекс поведения, по существу, обрекают деятельность этого важного органа ОБСЕ на застой и деградацию.

Россия за принятие взвешенных решений

Соединенные Штаты Америки и другие страны НАТО порой проявляют готовность к консультативным шагам с российской стороной по некоторым актуальным проблемам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

По отдельным направлениям, в том числе по вопросам энергетической безопасности, борьбы с международным терроризмом американцы склонны выступать с конкретными инициативами совместно с Российской Федерацией.

По инициативе России и США Постоянный совет ОБСЕ принял решение по противодействию угрозе радиоактивных источников. Благодаря этому на все общеевропейское пространство распространится действие кодекса поведения МАГАТЭ, что позволит снизить вероятные риски попадания радиоактивных источников в руки террористов.

Серьезную озабоченность в этой связи выразили российские делегации на различных форумах по вопросам безопасности, проходивших в Вене (июнь 2007 г.). Выступая по вопросам о судьбе ДОВСЕ и планах развертывания ПРО США в Европе, представитель РФ на ежегодной конференции ОБСЕ А.В.Грушко подчеркнул, что контроль над вооружениями является фирменным знаком Организации.

США и другие страны НАТО, входящие в ОБСЕ, все еще не приступили к ратификации Соглашения об адаптации ДОВСЕ. Реальная же причина таких проволочек скрывается за стремлением США обеспечить свободу рук в отношении дальнейшей конфигурации всего военного присутствия в Европе. Между тем ДОВСЕ является депозитарием этого важного международного документа.

Прорабатывалась также возможность внесения в ОБСЕ российско-американской инициативы по другим аспектам противодействия терроризму.

В то же время некоторые европейские союзники Соединенных Штатов (например, Франция, Бельгия, ФРГ) порой опережают Вашингтон в процессе поиска совместного решения назревших проблем в рамках ОБСЕ.

По инициативе Франции и России было принято заявление министров иностранных дел стран-участниц ОБСЕ в поддержку Международной конвенции в борьбе с актами ядерного терроризма.

Разрабатывалась российско-германская инициатива о проведении с участием Совета Европы семинара на тему “Меры по предотвращению подстрекательства к совершению террористических преступлений, вербовки и подготовки террористов”.

Благодаря усилиям западноевропейских стран, в том числе Бельгии, зарождается новое важное направление в деятельности ОБСЕ – оказание помощи государствам-участникам в утилизации избыточных или подлежащих уничтожению боеприпасов для обычных вооружений.

Один из таких проектов предусматривает утилизацию устаревших арсеналов в Калининградской области. При содействии бельгийского председательства состоялся визит экспертов ОБСЕ в этот регион.

Во время встречи руководителя группы экспертов ОБСЕ (представитель Минобороны Дании) с полномочным представителем Минобороны России достигнуто понимание о том, что итоги визита позволяют приступить к разработке конкретных проектов по ути-

лизации боеприпасов. Совпали и оценки обеих сторон относительно того, что в первоочередном порядке утилизации должны подвергаться боеприпасы с истекшим сроком хранения.

Достигнута также договоренность об обмене детальной информацией относительно методик расчета стоимости проекта.

В феврале 2006 г. в Вене состоялся очередной семинар по военным доктринам.

Его участники обменялись мнениями по широкому спектру военно-политических вопросов, имеющих отношение к формированию национальных военных доктрин.

По итогам семинара намечены предложения по активизации работы на военно-политическом направлении деятельности ОБСЕ.

Замороженные конфликты ждут урегулирования

В России внимательно анализируют обстановку в **кризисных точках Европы**, включая Косово.

В центре внимания при этом высказывание Президента РФ Владимира Путина об универсализме в решении этнополитических проблем на постсоветском и постюгославском пространствах.

По мнению Сергея Караганова, председателя влиятельного Совета по внешней и оборонной политике, если *Косово* будет признано независимым государством, то *Южная Осетия*, *Абхазия* и *Приднестровье* вправе поставить вопрос о присоединении к России. Однако надо учитывать, что Косово – это не просто модель формирования сепаратистского государства, но и определенная модель урегулирования.

Проблемы **кризисных очагов в СНГ** остаются в центре внимания российской дипломатии.

В России считают, что будет недопустимым ущербом для репутации

ОБСЕ, если те, кто непосредственно вовлечен в процесс приднестровского урегулирования, не предпримет срочных действий.

Что касается *нагорно-карабахского урегулирования*, то РФ настоятельно призывает к конструктивным шагам стороны в конфликте, ожидая, что эту позицию разделяют и американские, и французские партнеры по Сопредседательству Минской группы ОБСЕ. При этом следует строго придерживаться договоренности о прекращении огня и военных действий, в полном объеме выполнять обязательства по укреплению режима прекращения огня в нагорно-карабахском конфликте, в частности, обязательство воздерживаться от публичных заявлений, которые могут привести к эскалации конфликта.

Российская сторона солидарна с призывом Сопредседателей Минской группы ОБСЕ к правительствам Азер-

байджана и Армении готовить общественное мнение к миру, а не к войне.

Ситуация в зоне *грузино-осетинского конфликта* имеет тенденцию к обострению. Причина этого – стремление грузинской стороны ликвидировать конфликт исключительно на своих условиях без учета югоосетинской позиции. Грузия, по существу, нацелена на подрыв переговорного процесса и миротворческой операции.

В Москве убеждены, что разрушение действующих механизмов урегулирования и вышеуказанных решений – прямой путь к возобновлению вооруженного противоборства между грузинами и осетинами. Это чревато дестабилизацией ситуации во всем Кавказском регионе и к гуманитарной катастрофе.

Россия последовательно выступает за урегулирование грузино-осетинского конфликта исключительно мирными средствами. Для этого, необходима конструктивная работа сторон в рамках Смешанной контрольной комиссии над единой программой урегулирования конфликта, над документом о гарантиях безопасности и невозобновлении военных действий, идея которого предложена ОБСЕ.

Чем и как пополнить первую корзину Хельсинки?

Будучи авторитетной международной организацией, объединяющей США, Канаду, все европейские государства, ряд стран Центральной Азии и Закавказья, ОБСЕ призвана энергичнее использовать свой потенциал для укрепления мира и безопасности на пространстве, в котором объединены его участники.

Достижению этой цели могли бы способствовать следующие факторы:

– связя Организации со средиземноморскими партнерами по сотрудничеству (Алжир, Египет, Марокко, Израиль, Иордания, Тунис), а также с

В этом контексте ОБСЕ способна играть заметную роль в возобновлении эффективного переговорного процесса.

РФ призывает Миссию ОБСЕ в Грузии занять более конструктивную позицию, не допустить, чтобы и без того зыбкая ситуация вокруг Южной Осетии переросла в вооруженный конфликт из-за амбиций грузинского руководства. Равным образом партнерам следует содействовать сохранению миротворческого формата, который представляется оптимальным, избежать силового варианта решения проблемы.

Одновременно необходимо следить и за *состоянием грузино-абхазских взаимоотношений*.

Хотя эта тема напрямую не относится к компетенции ОБСЕ, обострение вокруг Южной Осетии может отразиться на ходе грузино-абхазских переговоров. Необходимо вернуться к уже практически обговоренному проекту совместного заявления о неприменении силы, начать работу по перерегистрации беженцев и перемещенных лиц в Галльском районе, сохранить ключевые элементы безопасности, жизненно необходимые для поддержания доверия в регионе.

азиатскими партнерами по сотрудничеству (Афганистан, Монголия, Корея, Таиланд);

– соглашение ОБСЕ с ООН по гл. VIII Устава Всемирной Организации о возможности в области мирного урегулирования споров, раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, миротворчества и миростроительства;

– с большой отдачей использование саммитов высшего органа ОБСЕ, созываемых, как правило, каждые два-три года, а в промежутках – заседания Совета министров иностранных дел (СМИД);

– более целеустремленное проведение регулярной деятельности ОБСЕ на военно-политическом направлении, осуществляемой Постоянным советом, еженедельно созываемым в Вене на уровне постпредов государств-участников;

– более интенсивное использование сложившегося механизма рассмотрения военно-политических вопросов, включая проблемы разоружения, контроль над вооружениями, меры доверия.

При этом целесообразно более эффективно использовать следующие органы :

– Форум по сотрудничеству в области безопасности (ФСБ), заседающий еженедельно в Вене на уровне представителей государств-участников;

– Ежегодная конференция по обзору вопросов в области безопасности (ЕКОБ). Это, по существу, консультативный механизм диалога и анализа работы в области безопасности, инструмент реализации “Стратегии ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке”;

– Ежегодное совещание по оценке выполнения обязательств в военно-политической области (ЕСОБ).

Обеспечению эффективной работы военно-политического измерения ОБСЕ могли бы способствовать такие подразделения и институты Организации, как:

– Секретариат во главе с офисом Генсекретаря и Центром по предотвращению конфликтов (ЦПК);

– Совместная консультативная группа по контролю за выполнением Договора об ОБСЕ, которая разрешает противоречия в его толковании и споры, возникающие при его использовании;

– Консультативная комиссия по открытому небу и вопросам применения соответствующего Договора;

– Функционирующие под эгидой ОБСЕ полевые миссии.

Опираясь на позитивные решения ОБСЕ, в том числе рациональные рекомендации “группы мудрецов”, России вероятно предстоит серьезная работа в контакте с ведущими европейскими странами по преодолению курса США на явное ослабление роли Организации и усилению роли НАТО в Европе.

С другой стороны, не следует упускать возможности взаимодействия с Вашингтоном по военно-политическим вопросам повестки дня ОБСЕ, и, прежде всего в сфере борьбы с международным терроризмом и решения других глобальных вызовов мировой безопасности.

Особое внимание при этом стоит уделить мобилизации поддержки стран СНГ, в частности, входящих в ОДКБ, а также объективно настроенных государств Евросоюза на продвижение тезиса о предоставлении правосубъектности ОБСЕ. Это необходимо для повышения ее международного статуса. Против этого категорически выступают США.

30-летие ОБСЕ в 2005 г. продемонстрировало заметное ослабление внимания к этой организации со стороны ее ведущих участников, прежде всего членов Евросоюза и НАТО, отдающих предпочтение поискам решений наиболее острых проблем в рамках этих блоков, а также ООН.

Вместе с тем, осложнения в согласовании путей урегулирования подобных проблем в различных форматах указывают на необходимость повышения активности ОБСЕ, более эффективного использования ее военно-политического измерения.

Определенную роль в этом отношении могли бы сыграть и научно-аналитические центры как на Западе, так и на Востоке, в том числе за счет организации “мозговых атак” и укрепления

сотрудничества между учеными и политологами, совместной разработки назревших проблем.

Между тем, как видно из серьезных исследований, на рубеже двух столетий резко сократился вклад аналитиков в изучение ОБСЕ по сравнению с потоком литературы об интеграции крупных западных структур.

Так, например, в коллективной монографии ИСК РАН о внешней политике США (2004 г.) практически отсутствуют материалы о взаимоотношениях США с ОБСЕ.

Учитывая наметившуюся активизацию политики РФ в этой Организации

следует предусмотреть каналы и пути разъяснения нашей политики по этим вопросам, в том числе среди экспертов международников в рамках НАТО, Евросоюза, ООН, а также тяготеющих к ним неправительственных организаций.

По опыту проведения международных исследований с привлечением авторитетных “советов мудрецов” в ООН и ОБСЕ следует инициировать созыв консультантов для специальной проработки путей их вовлечения в подготовку рекомендаций по военно-политическим вопросам.

**Подписка на 2008 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на 6 месяцев**