

ОБСЕ в европейской архитектуре безопасности

Владислав Цыкало,
кандидат политических наук

ОБСЕ является одной из ведущих международных организаций, охватывающей и трансатлантическое, и евроазиатское пространства. Хотя расширение членства и функций НАТО, как и ЕС, привело на практике к вытеснению ОБСЕ на задний план в решении поставленных перед нею задач, это не изменяет того обстоятельства, что ОБСЕ остается и поныне единственной универсальной общеевропейской организацией. Это оставляет ОБСЕ возможность вернуться к исполнению своей первоначальной роли как основной общеевропейской организации с задачей развития сотрудничества между всеми европейскими странами и устранения разделительных линий в Европе.

На данном этапе, вместо активного участия ОБСЕ в решении вопросов европейской безопасности, западные страны ограничили деятельность ОБСЕ контролем за осуществлением прав человека и демократических стандартов, в западном понимании, в странах СНГ. Особые нарекания вызывает деятельность Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, широко практикующего «двойные стандарты», которое все заключения о выполнении или невыполнении таких стандартов на выборах в этих странах региона делает в полном соответствии с геополитическими планами США и НАТО. Это было хорошо видно на примере выборов в России, Белоруссии и, особенно, в Грузии и на Украине.

В 90-е годы в руководстве России преобладали политические иллюзии относительно перспектив сотрудничества России с США и НАТО. Поэтому руководство России вовремя не остановило эти тенденции к смещению акцентов в работе ОБСЕ. Но с 2003 г. и в России, и в ряде ведущих стран СНГ стало укрепляться резко критическое отношение к ее деятельности.

Достижения в деятельности ОБСЕ

Если судить только по принятым ОБСЕ документам, то эта организация достигла ощутимых результатов по решению проблем без-

опасности, гибко реагируя на новые вызовы и угрозы, с которыми сталкиваются страны-участники. На состоявшейся в 2003 г. Маастрихтской

ЦЫКАЛО Владислав Витальевич окончил Институт международного права, экономики, гуманитарных наук и управления им К.В. Россинского, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра безопасности, контроля над вооружениями и миротворчества института актуальных международных проблем Дипакадемии МИД России; консультант Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Ключевые слова: (ОБСЕ), Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), НАТО, (ЕС), (ДОВСЕ), европейская безопасность.

встрече Совета министров министры иностранных дел государств ОБСЕ согласовали Стратегию по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI в., в которой ОБСЕ заостряет внимание на новых опасностях, угрожающих государствам-участникам, подчеркивая их все более многомерный характер и указывая, в каких новых инструментах ОБСЕ нуждается для реагирования на них. Начиная с 2003 г. ОБСЕ создает такие инструменты, позволяющие отвечать на современные вызовы.

ОБСЕ принимает участие в *международной борьбе с терроризмом*.

В Секретариате ОБСЕ было создано Антитеррористическое подразделение, в обязанности которого входит поддержка государств-участников в их деятельности по противодействию угрозе терроризма и по ликвидации условий, способных породить и подпитывать его. ОБСЕ вносит вклад в борьбу с терроризмом по целому ряду направлений. Прежде всего, в качестве региональной организации по смыслу гл. VIII (Ст.52–54) Устава ООН, ОБСЕ помогает ООН выполнять свою главную ответственность в борьбе с терроризмом. Свидетельством тому является работа, проделанная ОБСЕ в вопросах ратификации и осуществления конвенций ООН по борьбе с терроризмом и протоколов к ним; развития сотрудничества между государствами в правовой области, направленного на то, чтобы лишить террористов возможности найти для

себя безопасное убежище; в вопросах предотвращения финансирования терроризма.

ОБСЕ сотрудничает с различными специализированными международными организациями и учреждениями – ИКАО, МАГАТЭ, Интерпол и др., для оказания им поддержки и содействия их деятельности по противодействию терроризму. Это – политическая поддержка и информационное обеспечение технических стандартов, рекомендаций и наилучших видов практики, которые были разработаны этими организациями*.

ОБСЕ играет действенную роль в выявлении слабых мест, где международное сообщество делает недостаточно для противостояния некоторым террористическим угрозам, и в привлечении внимания к этим недоработкам.

В данном случае ОБСЕ предпринимает такие шаги в сфере противодействия угрозе применения ПЗРК против гражданской авиации, предупреждения и противодействия актам терроризма, предотвращения терактов на общественном транспорте.

ОБСЕ содействует решению проблемы использования Интернета в террористических целях, а также подстрекательства к терроризму, вербовки исполнителей терактов и предотвращению распространения экстремизма с применением насилия в целом.

ОБСЕ активно сотрудничает с другими региональными и субрегиональными организациями по обмену опытом и содействию в области борьбы с терроризмом. В этой связи ОБСЕ тесно объединяет свои усилия

* Кодекс поведения МАГАТЭ по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников, рекомендованные ИКАО минимальные стандарты безопасности, касающиеся выдачи паспортов и других документов на въезд и выезд и обращения с ними, принятые ВТО рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли, а также базу данных Интерпола об утерянных или украденных паспортах.

с Антитеррористическим центром СНГ, ОДКБ и ШОС.

Меры ОБСЕ по контролю за легким и стрелковым оружием (ЛСО) показывают, что Организация действует обстоятельно, ставя перед собой цель укрепить безопасность государств-участников и стабильность в регионе ОБСЕ.

В районах напряженности, в зонах конфликтов и постконфликтных ситуациях распространение ЛСО является настоящим бедствием. Работа ОБСЕ в этом направлении особенно важна, поскольку членами Организации являются ведущие производители и экспортеры оружия, а в ОБСЕ складированы запасы оружия со времен «холодной» войны, причем в непосредственной близости от ряда нерешенных конфликтов и регионов, в которых осуществляется процесс постконфликтного восстановления и для которых такое оружие представляет реальную угрозу.

Совершенствуется *оперативная деятельность ОБСЕ* (решение текущих и внезапно возникающих задач по раннему предупреждению и предотвращению конфликтов, регулированию кризисов и постконфликтному восстановлению). В перспективе возможно и развертывание

миротворческой деятельности (Гл. VIII Устава ООН и Раздел III Хельсинкского документа 1992 г. регулируют участие ОБСЕ в операциях по поддержанию мира).

Миروتворческие усилия ОБСЕ пока в большинстве случаев минимальны. Нет существенного продвижения в совершенствовании ряда базовых элементов операций по поддержанию мира (ОПМ), потенциал организации во многом не востребован из-за отсутствия концептуальных наработок, пробелы в которых пытаются заполнить различными методами (в то время как в ООН такая работа идет).

Большое внимание ОБСЕ уделяет разработке параметров взаимодействия с отдельными странами или группами стран в сфере миротворческих операций, а также вопросам сотрудничества в областимиротворчества с международными организациями.

Однако пример военной интервенции стран НАТО в Косово показывает, что когда дело доходит до решительных действий Запада по перекройке Европы, ОБСЕ, созданная для предотвращения подобных ситуаций, оказалась отодвинута в сторону.

Проблемы деятельности ОБСЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе не вполне оправдала ожидания, высказанные в Париже в 1990 г. Она **не смогла стать главенствующей общеевропейской структурой по вопросам безопасности**, стержневым элементом региональных процессов в этой области, формирующим деятельность других участников и европейских государств.

Фактически урегулирование основных кризисов, разразившихся в Европе после 1992 г. – конфликтов, которые последовали за распадом Югославии, осуществлялось помимо нее.

ОБСЕ так и не стала ведущей силой в регулировании кризисов данного региона, уступив эту амбициозную роль ООН, ЕС и НАТО, которые просто отодвигают ее в сторону.

Наблюдается смещение приоритетов ОБСЕ от укрепления общеевропейской безопасности в сторону гуманитарной проблематики, что ломает всю первоначальную логику создания ОБСЕ и сужает поле для противодействия новым угрозам и вызовам. В гуманитарной области, по мнению России и стран СНГ, ОБСЕ сосредоточивается в основном на мониторинге вопросов защиты прав человека и строительства демократических институтов в СНГ и бывшей Югославии.

У российской стороны имеются претензии к БДИПЧ, претендующему, на некую «автономность» по отношению к государствам-участникам ОБСЕ, которые его учредили.

Весь персонал БДИПЧ почти целиком набран в странах к западу от Вены, а финансируется Бюро в основном ЕС и США, в том числе за счет их добровольных взносов. Поэтому фактический контроль над этим органом находится в руках определенной группы государств.

БДИПЧ контролируют даже не столько правительства, сколько общественные организации, фонды и НПО, известные своей активностью в подготовке и проведении «цветных революций». Деятельность БДИПЧ дает основания для серьезных сомнений в том, можно ли рассчитывать на Бюро в вопросах объективного наблюдения за избирательными процессами.

Пользуясь отсутствием нормативной базы планирования и проведения мониторинга выборов на пространстве ОБСЕ, БДИПЧ сосредоточило активность в СНГ и на Балканах. Так называемые традиционные демократии, а также новобранцы НАТО и ЕС умышленно выводятся из-под критики за нарушения меж-

дународно-признанных стандартов выборов. А подобных нарушений в этих странах немало.

Политика США и ведущих стран НАТО тормозит работу ОБСЕ в области военных аспектов безопасности. По существу *остановился процесс совершенствования инструментов контроля* над вооружениями и мер *укрепления доверия*. Именно в этой сфере ОБСЕ играла уникальную роль.

Так, подготовка и процесс расширения НАТО серьезно осложнили адаптацию Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), вызвав образование целого ряда взаимосвязанных «проблемных узлов» и некоторый откат адаптационной проблематики на второй план в военно-политическом диалоге «Россия – Запад» в середине 90-х годов.

В реализации ДОВСЕ в начале нового столетия наметились трудности: после подписания Соглашения об адаптации ДОВСЕ (ноябрь 1999 г.) процесс адаптации контроля над вооружениями и вооруженными силами в Европе явно замедлился, на что имелись свои объективные причины: внимание военно-политического руководства России и стран НАТО было отвлечено решением других проблем, в первую очередь – восстановлением отношений Россия – НАТО, борьбой с терроризмом и разработкой концептуальных и внедрением практических мер по приданию нового качества отношениям России с США и НАТО.

Ратифицировали адаптированный ДОВСЕ только четыре страны: Россия, Белоруссия, Казахстан и Украина. Грузия и Молдавия отказались от ратификации, требуя вывода со своих территорий российских войск по Стамбульским до-

говоренностям, которые были подписаны вместе с Соглашением об адаптации ДОВСЕ. Из-за этого страны НАТО также блокируют процесс вступления в силу адаптированного договора.

Стамбульские соглашение об адаптации ДОВСЕ и вопрос об обязательстве России вывести свои войска из двух стран не имеют между собой никакой юридической связи. Соглашение об адаптации ДОВСЕ – это один документ, а есть еще 18 протоколов, принятых там же в Стамбуле, которые оговаривают разные вопросы, но никакой юридической или правовой зависимости от видоизмененного Договора не имеют. Там нигде не сказано, что ратификация усовершенствованного ДОВСЕ может осуществляться только после выполнения тех или иных условий. Эти условия и увязки западные страны стали выдвигать на первый план после окончания саммита в Стамбуле.

Более того, Россия выполнила или заканчивает выполнять свои обязательства по выводу войск из Молдавии. Россия выполнила все обязательства, относящиеся к ДОВСЕ, еще в 2000–2001 гг. Из Грузии последний эшелон с российской военной техникой ушел 14 ноября 2007 г. Оставшиеся элементы «стамбульских обязательств» (согласование условий вывода войск и вывоза военного имущества из Приднестровья) носят двусторонний характер и не могут служить предлогом для затягивания ратификации Соглашения об адаптации ДОВСЕ другими странами.

Обозначены необходимые условия для восстановления жизнеспособности режима ДОВСЕ, а именно:

- возвращение Латвии, Литвы и Эстонии в договорное поле;

- принятие политического решения об отмене фланговых ограничений для территории России;

- разработка общего понимания термина «существенные боевые силы» и проявление соответствующей сдержанности в период до его согласования и др.

Отказ в ратификации ДОВСЕ странами-членами НАТО привел к тому, что 26 апреля 2007 г. Президент России В.Путин объявил о намерении России ввести мораторий на выполнение ДОВСЕ до тех пор, пока к нему не присоединятся все страны НАТО.

Не пришла к положительным итогам прошедшая 15 июня 2007 г. Чрезвычайная конференция по обсуждению ДОВСЕ, созванная в Вене по инициативе России.

Россия сочла нецелесообразным односторонне выполнять договорные условия по контролю за обычными вооружениями, в то время как страны НАТО могут их не придерживаться. Российская позиция была подкреплена объявлением о возможности «ответных действий» в виде моратория на выполнение некоторых договорных условий по ДОВСЕ.

14 июля 2007 г. Президент России В.Путин подписал Указ «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) и связанных с ним международных договоров», а 30 ноября 2007 г. подписал Федеральный закон «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)», который вступил в силу с 12 декабря 2007 г.

Необходимость приостановления действия ДОВСЕ обусловлена:

- в частности, уклонением Болгарии, Венгрии, Польши, Румынии, Словакии и Чехии от оформления изменений в составе групп государств-участников ДОВСЕ в связи с

присоединением указанных стран к НАТО;

- негативным воздействием планируемого размещения обычных вооружений США на территориях Болгарии и Румынии на соблюдение «групповых» ограничений ДОВСЕ.

Среди причин приостановления действия ДОВСЕ называется невыполнение Венгрией, Польшей, Словакией и Чехией обязательств по корректировке территориальных предельных уровней, а также нецелесообразность выполнения российских обязательств о военной сдержанности на северо-западе России в связи с неучастием Латвии, Литвы и Эстонии в ДОВСЕ.

Мораторий на исполнение положений ДОВСЕ не означает, что Россия прекратит дальнейший диалог со всеми участниками Договора. В практическом плане Россия временно прекратит предоставление информации, прием и проведение инспекций на своей территории. Реальные количества российской военной техники будут зависеть от эволюции военно-политической ситуации, в том числе от готовности других государств-участников ДОВСЕ проявлять адекватную сдержанность.

До сих пор нет Устава организации, что позволяет Западу «импровизировать» деятельность ОБСЕ в своих интересах.

Отметим ряд других недостатков в работе ОБСЕ, имеющих второстепенный или временный характер, а именно:

- несогласованность ряда положений, касающихся связи между политическим процессом урегулирования конфликта и действиями сил

«третьей стороны»;

- нерешенность вопросов наблюдения за такими силами и оказания при необходимости им материально-технической помощи;

- недостаточная пропагандистская поддержка усилий ОБСЕ;

- отсутствие механизмов для наказания государств-нарушителей и др.

Указанные недостатки в структуре и работе ОБСЕ, а также серьезные изменения ситуации в Европе и мире в целом после событий 11 сентября 2001 г. вновь поставили на повестку дня этой организации вопрос о реформе ее деятельности. Россия согласна с такой постановкой вопроса. В то же время у российской дипломатии есть свои причины поддерживать идею и конкретные реформы деятельности ОБСЕ.

По мнению России, необходимо реформирование ОБСЕ, так как накопился ряд проблем, в том числе не выполняются в должной мере основополагающие документы ОБСЕ (Заключительный акт 1975 г., Парижская хартия для новой Европы 1990 г., Хартия европейской безопасности 1999 г.).

Малоэффективна «полевая деятельность» ОБСЕ. Ее «полевые миссии» такжесосредоточены в основном на вопросах мониторинга и строительства демократических институтов, в то время как мандаты миссийпредусматривают оказание помощи и содействие властям принимающего государства практически по всему спектру деятельности ОБСЕ (вместо этого руководство «полевых миссий» ограничивается критикой внутренней политики стран пребывания).

ОБСЕ и Россия

Проблематика ОБСЕ всегда была актуальна для России по целому ряду причин.

ОБСЕ представляет собой форум с географическим охватом трех континентов, где все партнеры, находящиеся в равном положении, могут воспользоваться общепризнанным арсеналом институциональных средств. Организация может служить также основой для развития регионального сотрудничества и балансиrom между многочисленными организациями, которые занимаются различными вопросами, представляющими общий интерес.

ОБСЕ занимает нишу между НАТО, ЕС и Россией и этими региональными организациями и может взять на себя роль площадки для развития сотрудничества и взаимодействия между ними. Если ОБСЕ будет жизнеспособной и эффективной, то Россия будет иметь более крепкую поддержку в отношениях с другими организациями и внутри других организаций.

Для России ОБСЕ всегда являлась приоритетной европейской структурой, что обусловлено следующими обстоятельствами:

- *во-первых*, универсальным характером организации, что позволяет использовать ее возможности и как переговорного форума, и как нормотворческого центра, и как арбитра, и как наблюдателя, и как миротворца и т.д.;

- *во-вторых*, широтой охватываемой проблематики, прежде всего военно-политической безопасности в Европе (ОБСЕ, в сущности, остается единственным каналом для реализации и учета интересов России в этой сфере);

- *в-третьих*, обширной – по сути, уже не просто европейской, а евразийской, – «географией» состава государств-участников, то есть его представительностью (среди 56 членов ОБСЕ – Россия, США и Канада, страны СНГ и Европы, при ОБСЕ работают также представители и наблюдатели от других международных организаций, объединений и отдельных стран)

- *в-четвертых*, только в ОБСЕ – в отличие от других ведущих европейских организаций, в первую очередь ЕС и НАТО, – Россия обладает всей полнотой прав (включая права вето), не является «внешним партнером», вынужденным приспосабливаться к «местным» нормам и стандартам, добиваться поддержки, учета своих интересов и т.д.;

- *в-пятых*, сама Россия внесла значительный, если не решающий вклад в развитие Хельсинкского процесса, его основных составляющих и концептуальной базы, была инициатором разработки и принятия ряда ключевых документов ОБСЕ (например, Хартии европейской безопасности), и, обладая значительным авторитетом и политическим «весом», может заручиться поддержкой многих стран (например, стран СНГ).

ОБСЕ является попыткой построения общеевропейской системы кооперативной безопасности, объединяющей Россию, страны СНГ, государства ЦВЕ (как входящие в ЕС, НАТО и другие региональные организации, так и не являющиеся членами этих объединений).

По сравнению с рядом европейских структур безопасности – НАТО, ЕС и др. – ОБСЕ имеет ярко выражен-

ные конкурентные преимущества. ОБСЕ опробовала практически весь арсенал средств, определяемых ее основополагающими документами, и приобрела большой опыт практической работы. Широкий диапазон этих средств, дают основания выдвигать эту организацию в качестве главного инструмента выявления зон возможных конфликтов и их предотвращение, контроля и урегулирования кризисных ситуаций, а также восстановления нормальной жизни населения после разрешения конфликтов.

Россия настаивает на придании нового импульса военно-политической составляющей ОБСЕ и всей деятельности этой организации в целом, но начиная с совершенствования мер доверия в области безопасности и всего военно-политического компонента ОБСЕ в опоре на уже существующие механизмы и наработки.

Европу, как никакой другой регион, характеризуют стабильность, объединительные тенденции, но его не обошли стороной современные угрозы и вызовы, прежде всего международный терроризм, незаконный оборот наркотиков, организованная преступность, нелегальная миграция и т.д.

Эти проблемы характерны и для России. Следовало бы использовать

возможности, предоставляемые для решения этих проблем в рамках ОБСЕ, настаивая на ликвидации «перекосов» в деятельности Организации в сторону, уводящую от ее магистральных направлений. Суть позиции России в вопросе модернизации функций деятельности ОБСЕ в соответствии с реалиями современного этапа определяется следующими положениями:

1. Необходимо вернуться на «хельсинкские рельсы», больше внимания уделять фундаментальным, базовым вопросам обеспечения безопасности и развития сотрудничества, так как в XXI в. в работе Организации появился риск превращения ее из универсального механизма, вырабатывающего коллективную волю государств-участников в инструмент воздействия на отдельные государства, орудие принудительной демократизации.

2. Нельзя допустить зауживания функций ОБСЕ, сведения их к ограниченному числу обязанностей в основном гуманитарного, правозащитного характера.

3. Наряду с функциональным, необходимо выправить и географический дисбаланс в текущей работе ОБСЕ, то есть не допустить смещения перенесения центра ее основных усилий на отдельные районы (прежде всего, на Югославию и страны СНГ).

Основной проблемой, стоящей перед ОБСЕ в начале XXI в., является отсутствие Устава и сохраняющаяся вследствие этого неопределенность статуса и места этой организации в структуре обновляемой Европы. Изменения на геополитической карте Европейского континента, связанные с ее значительным упрощением, привели к усложнению задач по обеспечению собственной безопасности для России, которая должна решать их в одиночку, хотя и не во враждебной, но и далеко не дружественной среде.

В условиях сосуществования ОБСЕ с такой мощной трансатлантической силой, как НАТО, и ограниченности собственных ресурсов постановка вопро-

са о целесообразности закрепления верховенства ОБСЕ в сфере безопасности в Европе (о котором заявляют Венские и другие документы саммитов этой организации) не может представляться реалистичной, а с учетом комплексного современного понимания безопасности обеспечить одновременно все ее стороны не способна ни одна организация.

Логично было бы сохранить за ОБСЕ роль политического форума, на котором обсуждались бы основные проблемы безопасности всей Европы, включая ПРО, и вырабатывались бы рекомендации, отражающие интересы не только стран-членов НАТО и ЕС, а всех европейских государств.

Общеввропейский и универсальный характер ОБСЕ объективно ставит эту организацию в центр формирующейся архитектуры безопасности на континенте. Такой подход привлекателен и потому, что он противостоит «нато-центризму».

ОБСЕ имеет долгосрочные перспективы в целом ряде областей, а в отдельных (таких, например, как превентивная дипломатия, выявление и отслеживание конфликтов и т.д.) она просто незаменима. Политический опыт ОБСЕ, реально работающие ее механизмы (например, современная система мирного урегулирования международных споров в рамках общеевропейского процесса) закрепляют за данной организацией предназначение регулятора важных для европейской политики зон ответственности на обозримую перспективу.

Для России ОБСЕ и в обозримой перспективе может служить структурой для продвижения своих интересов в Европе, главной опорой безопасности.

В свою очередь, твердая и последовательная позиция России в отношении ОБСЕ служит залогом развития и укрепления последней, блокирования попыток вытеснить ее на периферию европейской политики.