

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБСЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ОЦЕНКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*Фрольцов В.В., кандидат исторических наук, доцент
кафедры международных отношений ФМО БГУ*

Эффективность усилий ОБСЕ в области обеспечения безопасности в Европе в начале 2000-х годов является одним из наиболее спорных аспектов деятельности этой организации. Ее ограниченные возможности в сфере урегулирования региональных конфликтов весьма часто трактуются как отсутствие у ОБСЕ реального механизма воздействия на стороны таких конфликтов с целью добиться их разрешения.

События в Грузии в августе-сентябре 2008 г., итогом которых стало признание Российской Федерацией независимости Абхазии и Южной Осетии, обострили дискуссию о возможностях, которые имеются у организации для недопущения эскалации насилия в конфликтных регионах. Ее многолетние усилия по урегулированию обоих конфликтов на грузинской территории оказались тщетными. Более того, по мнению главы миссии ОБСЕ в Грузии, опытного немецкого дипломата Д. Бодена с годами ситуация только ухудшалась []¹.

Такое развитие событий, тем не менее, едва ли можно объяснить неспособностью или нежеланием сотрудников миссии добиваться компромиссного решения этого конфликта, оба главных участника которого – Россия и Грузия – не скрывали стремления добиться военно-политического доминирования в кавказском регионе, закономерным следствием чего стал вооруженный конфликт.

Не менее серьезной проблемой для работы ОБСЕ в начале 2000-х годов явились разногласия между Россией и странами Запада относительно приоритетных направлений функционирования этой структуры.

Желание руководства Российской Федерации обеспечить баланс сил в Восточной Европе в условиях расширения НАТО на Восток и постепенной

переориентации других постсоветских стран на Запад привело к тому, что между Россией и западными государствами-членами ОБСЕ стали нарастать противоречия по всему спектру вопросов, которые выносились на обсуждение представителей государств-членов в начале 2000-х годов. Постоянную критику со стороны российских дипломатов вызывало также сосредоточение основных усилий организации на мониторинге соблюдения прав человека и обеспечения гражданских свобод в тех странах-участниках, которые расположены в Восточной Европе и Центральной Азии, в ущерб другим направлениям деятельности ОБСЕ.

Так, на встрече руководителей министерств иностранных дел в Маастрихте в 2003 г. не удалось принять согласованный итоговый документ из-за отказа России согласиться с включением в его текст требования о выводе российских войск с территории Приднестровья в соответствии со Стамбульскими соглашениями 1999 г. В следующем году на встрече в Софии консенсуса не удалось достичь из-за различных оценок событий в ходе президентских выборов в Украине, получивших в дальнейшем наименование «оранжевая революция». В 2005 г. на встрече в Любляне итоговая резолюция вновь не была принята из-за разногласий между РФ и членами ГУАМ, которых поддерживали западные государства, по приднестровской проблеме.

Комментируя в апреле 2005 г. сложившуюся в ОБСЕ ситуацию, представитель МИД РФ А. Яковенко подчеркнул, что для организации стала характерной «потеря интереса к диалогу, который страны Запада ранее питали к Советскому Союзу», которая, в свою очередь, «привела к маргинализации в ОБСЕ сотрудничества в военно-политической и экономической областях». Основным направлением деятельности организации стал, по мнению российского дипломата, политический мониторинг демократических процессов и соблюдения прав человека преимущественно на постсоветском пространстве. При этом, по словам А. Яковенко, неудобные для стран Запада направления работы постепенно

отсекались. В качестве примера было приведено закрытие миссий ОБСЕ в Латвии и Эстонии в 2001 г.²

Наконец, 5 декабря 2006 г. министр иностранных дел РФ С. Лавров на встрече глав МИД стран-участников в Брюсселе открыто заявил, что необходимо определиться с будущим ОБСЕ. Либо эта структура вернется к своим первоначальным принципам, либо ее следует узаконить как организацию по гуманитарным проблемам. В последнем случае, как заявил российский министр, «наши страны будут решать, вступать или не вступать в такую организацию». Такое заявление было расценено как угроза со стороны России приостановить членство в связи с тем, что предлагаемая РФ реформа ОБСЕ была отвергнута рядом западных стран во главе США. Так, американский представитель Н. Бернс заявил, что «для многих слово «реформа» – не более чем дымовая завеса для разрушения созданных нами институтов... США против ослабления БДИПЧ, которое более других воплощает наши обязательства, остается необходимым инструментом для наблюдения за выборами, соблюдением прав человека и других ключевых принципов ОБСЕ»³

Параллельно Москва постепенно снижала размер взносов в бюджет ОБСЕ, мотивируя это невозможностью обеспечить нормальное ее функционирование. По мнению руководства России, институты организации используются отдельными участниками в собственных интересах. Особые претензии вызывала деятельность Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, которое отказалось направить наблюдателей и на выборы в Государственную думу РФ в декабре 2007 г., и на выборы российского президента в марте 2008 г.⁴.

Тем не менее, отвечая на вопросы СМИ в ходе участия в заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Мадриде в декабре 2007 г., глава МИД РФ С. Лавров предпочел не повторять тезис о возможности выхода России из ОБСЕ. Он подчеркнул, что угроза России покинуть эту структуру «все-таки заставит задуматься всех участников этой организации о ее

будущем». Российский министр иностранных дел вновь заявил, что деятельность организации должна быть адекватна «принципам, которые лежали в основе ее создания», напомнив, в частности, о необходимости соблюдать равноправие всех ее членов. Критике со стороны С. Лаврова в очередной раз была подвергнута деятельность ОБСЕ по наблюдению за выборами, в частности, отсутствие ее четкой правовой регламентации⁵.

В ответ за четыре месяца до начала вооруженного конфликта в Грузии министр иностранных дел председательствующей в ОБСЕ в 2008 г. Финляндии А. Стубб напомнил, что внимание к соблюдению прав человека является одним из базовых принципов организации, которая «в целом работает очень хорошо». При этом финский дипломат обратил внимание, что к упомянутой Россией «теме безопасности» относится в том числе и ситуация в зоне т.н. «замороженных конфликтов», оценка которой РФ и западными странами существенно отличалась еще в 1990-е годы⁶.

Помощник государственного секретаря США по вопросам демократии, прав человека и труда Д. Крамер, в свою очередь, в октябре 2008 г. прямо сказал, что его страна будет «противодействовать любым попыткам, которые - либо по своему замыслу, либо по результату будут ослаблять авторитет ОБСЕ, размывать обязательства государств-участников, отвлекать внимание ОБСЕ от сложных вопросов, относящихся к человеческому измерению, или подрывать эффективность ОБСЕ на местах. Речь идет в том числе и о Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека - БДИПЧ. Новые процедуры не могут внедряться в ущерб принципам, любые организационные реформы должны быть связаны с укреплением, а не ограничением способности ОБСЕ добиваться результатов на местах». Американский дипломат отметил, что наиболее критически о деятельности организации отзываются лидеры тех стран, где в наименьшей степени соблюдаются права человека. В заключении Д. Крамер подчеркнул: «В момент, когда права человека и демократические принципы в осаде, нельзя допустить подрыва принципов, процедур, институтов и миссий ОБСЕ»⁷.

Министр иностранных дел Германии Ф.-В. Штайнмайер также вступил в заочную полемику с российским коллегой, отметив в декабре 2008 г., что поддержка демократии и правовых институтов, а также мониторинг прав человека и гражданских свобод со стороны ОБСЕ содействуют укреплению безопасности в Европе и повышению взаимного доверия⁸.

Учитывая такую позицию ведущих стран Запада, многие российские эксперты достаточно скептически отнеслись к наступательной тактике российских представителей в ОБСЕ, в частности, к озвученной в декабре 2006 г. С. Лавровым возможности выхода РФ из организации. Так, в статье в журнале «Россия в глобальной политике», опубликованной в июле-августе 2008 г., сотрудники МГИМО А. Загорский и М. Энтин отмечают, что «не вполне ясно, чего добивается Москва», имея в виду весьма общесформулированные российские претензии к приоритетам работы организации. Помимо этого, исследователи обратили внимание, что основные расходы (50-60%) из бюджета ОБСЕ выделялись в начале 2000-х годов на деятельность организации в Юго-Восточной Европе, а не на постсоветском пространстве (около 20%). При этом указывается, что в целом в 2007-2008 гг. происходило сокращение финансирования всех полевых миссий, в том числе и в постсоветских странах. Авторы также считают, что обнародованные в июне 2008 г. предложения президента Д. Медведева по усилению контрольных функций Постоянного совета в отношении БДИПЧ, Представителя по свободе СМИ и полевых миссий даже в случае принятия предложенного Россией совместно с другими странами-членами ОДКБ в 2007 г. проекта Устава едва ли усилят организацию, а скорее «поставит ее дееспособность в зависимость от успеха или неуспеха политического торга между Россией и ее партнерами по ОБСЕ»⁹.

Руководство Российской Федерации также вынуждено было учитывать это обстоятельство, в особенности столкнувшись с неспособностью Совета Безопасности ООН, действующего именно на основании предлагаемого для

всех ключевых решений в рамках ОБСЕ принципа консенсуса, выработать какую-либо согласованную позицию по поводу конфликта в Грузии.

Так, в выступлении министра иностранных дел С. Лаврова 5 декабря 2008 г. на встрече глав МИД в Хельсинки эффективность деятельности ОБСЕ и роль в ней группы «стран, позиционировавших себя как наиболее цивилизационно продвинутые» хотя и была вновь подвергнута жесткой критике, однако основной упор был сделан на призывы к членам организации одобрить инициативу президента Д. Медведева о заключении Договора о европейской безопасности. В целом тон выступления министра отличался от его конфронтационной риторики на предыдущих встречах, а требование реформы институтов ОБСЕ и пересмотра приоритетов ее деятельности уже не носило ультимативного характера¹⁰.

В ходе ответов на вопросы представителей СМИ по итогам этой встречи С. Лавров заявил о готовности продолжать диалог со странами-членами НАТО, в частности, с США и Великобританией, которые не поддержали позицию российской стороны по изменению архитектуры европейской безопасности¹¹. О возможности отказа РФ от членства в ОБСЕ уже не упоминалось. Более того, 14 ноября 2008 г. в ходе саммита «Россия-ЕС», который проходил в Ницце, президенты Д. Медведев и Н. Саркози предложили провести специальную встречу, на которой, по словам министра иностранных дел РФ С. Лаврова «можно будет принять коллективное решение о запуске переговоров по Договору о европейской безопасности»¹².

Выступая в Университете Хельсинки 20 апреля 2009 г. российский президент обосновал необходимость проведения такого саммита желанием добиться превращения предлагаемого Россией Договора о европейской безопасности в основополагающий документ для дальнейшей деятельности организации. Д. Медведев охарактеризовал его как договор «Хельсинки плюс», в котором должны быть зафиксированы единые механизмы предотвращения и урегулирования конфликтов мирными средствами с целью перехода на новую ступень сотрудничества в противодействии угрозам

безопасности. По мнению главы российского государства, в этот договор целесообразно включить и базовые принципы развития режимов контроля над вооружениями, меры по укреплению доверия, сдержанности и разумной достаточности в военном строительстве¹³.

Вместе с тем, необходимо подчеркнуть, что существующее в настоящее время различие в оценках эффективности деятельности ОБСЕ и ее перспектив даже в случае успешного завершения намеченной на конец июня 2009 г. неформальной встречи министров иностранных дел стран-участниц на греческом острове Корфу по всей вероятности сохранится еще достаточно долго. Имеющиеся разногласия предопределены не столько отличающимися позициями государств-членов по вопросу реформирования этой организации или разными подходами к обеспечению европейской безопасности, сколько значительными политическими изменениями в Европе, произошедшими в начале 2000-х годов.

Улучшение социально-экономической ситуации в России позволило этой стране претендовать на более существенную роль в европейской и мировой политике. По этой причине нынешние приоритеты деятельности ОБСЕ, заложенные еще в середине 1990-х годов, когда постсоветские страны остро нуждались в западной помощи в ходе формирования институтов гражданского общества и правового государства, перестали устраивать Российскую Федерацию. Негативную реакцию вызывает, прежде всего, своеобразный «менторский» подход в деятельности таких структур как БДИПЧ в отношении восточных соседей.

В связи этим можно предположить, что для российского руководства наиболее предпочтительным является возврат к ситуации конца 1970-х – 1980-х годов, когда встречи представителей стран-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) служили, в первую очередь, форумом для обмена мнениями между Москвой и западными государствами. Его значение в условиях холодной войны и реальной опасности начала вооруженного конфликта между сверхдержавами сложно переоценить. На

фоне обсуждения прекращения гонки вооружений и поддержания мира в Европе проблематика т.н. «третьей корзины» (т.е. соблюдение прав человека и обеспечения гражданских свобод) объективно не могла играть той роли, которую она приобрела после распада СССР и начала формирования демократических институтов в постсоветских государствах.

Тем не менее, даже предлагаемое Россией сосредоточение усилий ОБСЕ на решении проблем в сферах безопасности и экономики едва ли поможет преодолеть имеющиеся разногласия. Помимо весьма чувствительного для Москвы вопроса о т.н. «замороженных конфликтах» практически все члены организации заинтересованы сегодня в обсуждении не менее актуальной проблемы обеспечения энергетической безопасности, подходы к которой со стороны РФ и т.н. «стран-транзитеров» весьма отличаются.

Исходя из этого, даже одобрение предлагаемой Москвой реформы ОБСЕ, принятие Договора о европейской безопасности и отказ организации от вмешательства в избирательные процессы в странах постсоветского пространства не приведет к исчезновению напряженности в отношениях между Российской Федерацией и западными странами.

Наличие такого объективного противоречия в позициях РФ и ее оппонентов относительно нынешней деятельности и будущего ОБСЕ, на первый взгляд, осложняет участие в работе этой организации Республики Беларусь, которая стремится к поддержанию союзнических отношений с Россией и, вместе с тем, активно налаживает взаимодействие с европейскими странами. Тем не менее, следует признать, что сегодня Республика Беларусь приобретает дополнительные возможности, способные усилить позиции нашего государства в этой организации. Наличие традиционно тесных отношений с Россией и другими странами СНГ на фоне сотрудничества с европейскими партнерами в рамках программы «Восточное партнерство» в перспективе при наличии благоприятных условий способно обеспечить белорусской дипломатии роль своеобразного посредника при решении вполне предсказуемых споров между Москвой и странами Запада.

Предпосылкой для обретения нашей страной такой роли может стать активизация диалога белорусского руководства и ОБСЕ в ходе нормализации отношений Беларуси со странами Европы. Следует также отметить, что на фоне тех проблем, которые осложняют сегодня взаимодействие с этой организацией Российской Федерации или государств с т.н. «замороженными конфликтами», нынешние разногласия между нашей страной и ОБСЕ представляются вполне разрешимыми. Более того, как справедливо отмечают уже упомянутые российские исследователи А. Загорский и М. Энтин, присутствие Беларуси в этой структуре в период наиболее сложных отношений нашей страны с европейскими партнерами, несмотря на все издержки, оставалось для нашего государства «важным символом вовлеченности в общеевропейский процесс»¹⁴.

Глава министерства иностранных дел Беларуси С. Мартынов, выступая в декабре 2008 г. на саммите в Хельсинки, в свою очередь, отметил «важность завершения преобразования ОБСЕ в полноценную международную организацию, имеющую все соответствующие атрибуты». При этом министр подчеркнул, что белорусская сторона приветствует «предложение о проведении саммита, который стал бы площадкой для широкого и открытого диалога по обновлению системы евро-атлантической безопасности», принять участие в котором могли бы «как государства ОБСЕ, так и существующие в Европе международные организации в сфере безопасности». Руководитель белорусского МИД заявил, что наша страна «выступает за сбалансированную повестку дня ОБСЕ по всем трем измерениям безопасности», указав, в частности, на такое потенциально важное направление деятельности организации как защита жизненно важной энергетической инфраструктуры от террористических атак. С. Мартынов также отметил, что в рамках экономико-экологического измерения ОБСЕ «могла бы стать катализатором диалога о технологиях альтернативных и возобновляемых источников энергии, энергосбережения в регионе ОБСЕ, содействовать разработке программ по эффективной передаче ноу-хау нуждающимся государствам»,

подняв тем самым весьма актуальную для белорусского государства проблему обеспечения энергетической безопасности¹⁵.

Исходя из этого, можно предположить, что активизация взаимодействия Республики Беларусь с ОБСЕ позволит не только усилить европейский вектор внешней политики белорусского государства, но и будет способствовать достижению более доверительных отношений в рамках этой организации, которая на сегодняшний день является уникальным форумом для диалога стран, входящих в разные военно-политические блоки и придерживающихся весьма различных взглядов на современные международные отношения.

¹ "Ich fuerchte, dass Russland mit seiner Militaermaschinerie jetzt Fakten schafft". Interview mit D. Boden // Deutsche Welle [Electronic Resource]. – 2008. – 11 August. – Mode of access: http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,3554671,00.html. – Date of access: 14.09.2008.

² Яковенко, А. Есть ли у ОБСЕ будущее? / А. Яковенко // Российская газета [Электронный ресурс]. – 2005. – 13 апреля. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2005/04/13/obse.html>. – Дата доступа: 19.04.2009.

³ Россия выйдет из ОБСЕ? США "вбивают кол" между США и Европой ради собственной выгоды // Прайм-ТАСС [Электронный ресурс]. – 2006. – 6 декабря. – Режим доступа: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=1374&ct=articles>. – Дата доступа: 19.04.2009; Минеев, А. «Гретья корзина» накрыла ОБСЕ. Права человека снова стали камнем преткновения между Востоком и Западом / А. Минеев // Новые Известия [Электронный ресурс]. – 2006. – 6 декабря. – Режим доступа: <http://www.newizv.ru/news/2006-12-06/59595/>. – Дата доступа: 19.04.2009.

⁴ Соловьев, В. Дорогое неудовольствие. Россия пытается сократить финансирование БДИПЧ ОБСЕ / В. Соловьев // Коммерсант [Электронный ресурс]. – 2008. – 15 февраля. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=853141&ThemesID=84>. – Дата доступа: 19.04.2009; Он же. Взнос платежом красен // Россия сокращает финансирование ОБСЕ // Коммерсант [Электронный ресурс]. – 2007. – 12 декабря. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=840248&ThemesID=84>. – Дата доступа: 19.04.2009

⁵ Стенограмма выступления и ответов на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С.В.Лаврова в ходе участия в заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ, Мадрид, 29 ноября 2007 года // Official Web site of the Embassy of the Russian Federation in Oslo, Norway [Electronic Resource]. – 2007. – Mode of access: http://www.norway.mid.ru/news_fp/news_fp_48_rus.html. – Date of access: 19.04.2009.

⁶ "Права человека — один из наших базовых принципов". Глава ОБСЕ о реформе этой организации // Коммерсант [Электронный ресурс]. – 2008. – 26 апреля. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=887036&ThemesID=84>. – Дата доступа: 19.04.2009.

⁷ ОБСЕ преобразует континент, разделенный силой, в континент, объединенный в мире. Речь Д. Крамера о будущем ОБСЕ // America.gov [Электронный ресурс]. – 2008. – 26 апреля. – Режим доступа: <http://www.america.gov/st/democracy-russian/2008/October/20081021123730xjsnommis0.4508783.html>. – Дата доступа: 19.04.2009.

⁸ Rede von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier beim OSZE-Ministerrat in Helsinki, 4. Dezember 2008 // Auswaertiges Amt [Electronic Resource]. – 2009. -- Mode of access: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/InternatOrgane/OSZE/081204-OSZE-VM-Rede-OSZE-dt.pdf>. – Date of access: 19.04.2009.

⁹ Загорский, А. Зачем уходить из ОБСЕ? / А. Загорский, М. Энтин // Россия в глобальной политике [Электронный ресурс]. – 2008. – №4. – Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/33/9974.html>. – Дата доступа: 19.04.2009.

¹⁰ Выступление Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на 16-м заседании СМВД ОБСЕ, Хельсинки, 5 декабря 2008 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/4b8edd3adb064e9f432569e70041fc52/ec840354349eee06c32575700046a439?OpenDocument>. – Дата доступа: 19.04.2009.

¹¹ Стенограмма выступления и ответов на вопросы российских СМИ Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова по итогам Совета министров иностранных дел (СМВД) ОБСЕ, Хельсинки, 5 декабря 2008 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/4b8edd3adb064e9f432569e70041fc52/432569d800223f34c325751a0029b582?OpenDocument>. – Дата доступа: 14.04.2009.

¹² Основные тезисы выступления Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на специальном заседании глав делегаций на 16-ом заседании СМВД ОБСЕ, Хельсинки, 4 декабря 2008 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/4b8edd3adb064e9f432569e70041fc52/432569d800223f34c3256ea70040042e?OpenDocument>. – Дата доступа: 19.04.2009.

¹³ Выступление в Университете Хельсинки и ответы на вопросы аудитории. 20 апреля 2009 года // Президент России [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: http://kremlin.ru/appears/2009/04/20/2258_type63374type63376type63377_215266.shtml. – Дата доступа: 14.04.2009.

¹⁴ Загорский, А. Зачем уходить из ОБСЕ? / А. Загорский, М. Энтин // Россия в глобальной политике [Электронный ресурс]. – 2008. – №4. – Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/33/9974.html>. – Дата доступа: 19.04.2009.

¹⁵ Выступление Министра иностранных дел Республики Беларусь С.Н.Мартынова на заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ (г.Хельсинки, 4–5 декабря 2008 г.) // Министерство иностранных дел Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: <http://www.mfa.gov.by/ru/press/official-releases/d85c1d8c0a01b7d9.html>. – Дата доступа: 21.04.2009.