



Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg



Гернот Эрлер

Германия и реформа ОБСЕ

Working Paper 15



**Гернот Эрлер**

Германия и реформа ОБСЕ

**Рабочий доклад № 15 Центра по исследованию ОБСЕ**

**Гамбург 2006**

## **Гернот Эрлер**

С ноября 2005 г. Гернот Эрлер занимает пост государственного министра федерального министерства иностранных дел Германии.

Политической деятельностью Гернот Эрлер занимается с 1970 г. в рамках Социально-демократической партии Германии (СДПГ), специализируясь на политике мира и безопасности. С 1987 г. он является депутатом по избирательному округу Фрайбург в Бундестаге. В 1998-2005 гг. в качестве заместителя председателя фракции СДПГ в Бундестаге он курировал вопросы международной политики и оказывал существенное влияние на внешнюю политику и политику безопасности партии. В качестве координатора германо-российского сотрудничества по линии общественности в 2003-2006 гг. он внес важный вклад в усиление обмена и диалога между Германией и Россией на уровне гражданского общества.

Основное внимание в своей политической деятельности Гернот Эрлер уделяет развитию государств Средней и Восточной Европы, а также бывшего Советского Союза. Об этом свидетельствуют его многочисленные интервью и публикации. После книги «Глобальная монополия: Мировая политика после распада Советского Союза» в 2005 г. в свет вышла книга «Россия идет. Государство Путина – борьба за власть и модернизация», в которой Гернот Эрлер подвергает критическому анализу актуальную ситуацию в России.

Помимо этого, Гернот Эрлер, свободно говорящий по-русски, является президентом Общества стран Юго-Восточной Европы, членом германского Координационного совета организации «Петербургский диалог», председателем Германо-болгарского форума и Общества «Запад-Восток» Южного Бадена, а также членом Совета доверенных лиц Института исследований проблем мира и политики безопасности при университете Гамбурга.

## Краткое содержание

ОБСЕ стоит на перепутье. Консенсус в отношении стандартов и обязательств по ОБСЕ, как и приверженность им все больше подвержены эрозии. Центральные задачи и функции Организации открыто ставятся под вопрос. Перед государствами-участниками стоит сегодня задача остановить тенденцию к ослаблению институтов и инструментов ОБСЕ, восстановить способность Организации к формированию консенсуса, восстановить ее дееспособность.

Нам необходимо предпринять решительные действия для того, чтобы к встрече Совета министров в Брюсселе выполнить данное в Любляне поручение о разработке мер, направленных на повышение эффективности ОБСЕ. Для этого, прежде всего, следует подтвердить основополагающие и прошедшие проверку временем принципы ОБСЕ. Необходимо обеспечить, а по возможности и укрепить независимость и основные функции институтов ОБСЕ, ее полевых миссий и миссий по наблюдению за выборами. Но необходимо самым серьезным образом отнестись и к выдвинутым в ходе обсуждения вопроса о реформе требованиям утверждения более партнерского характера отношений в Организации, более сбалансированного географического и тематического распределения ее деятельности, расширения участия в ней государств-участников и большей транспарентности. Германия поддержит все конкретные предложения на этот счет, если они действительно будут способствовать укреплению ОБСЕ. Это относится в том числе и к заявленному стремлению Казахстана занять пост Председателя ОБСЕ в 2009 г. Данный вопрос затрагивает центральную тему дискуссии о реформе и принципиального понимания ОБСЕ как основанной на сотрудничестве организации, занимающейся вопросами безопасности, – необходимо добиваться самоидентификации с Организацией и равноправного участия в ней *всех* государств-участников.

В Брюсселе нам предстоит сделать выбор. Если мы хотим, чтобы ОБСЕ вносила *эффективный* вклад в обеспечение безопасности на основе сотрудничества, в обеспечение верховенства закона, в осуществление институциональных реформ и урегулирование конфликтов, мы должны добиваться принятия *существенных* решений по вопросу о реформе Организации. Ввиду серьезных различий в высказываемых в ходе обсуждения позициях этого можно добиться только при условии максимальной готовности всех государств-участников ОБСЕ к достижению консенсуса и сотрудничеству. Германия будет энергично способствовать решению этой задачи.

Если эта главная задача не будет решена в Брюсселе, то в будущем важные функции, с осуществлением которых ОБСЕ не сможет справиться, возьмут на себя другие международные организации. Только от самих государств-участников ОБСЕ зависит удастся ли укрепить позиции этой организации как единственного форума общеевропейского сотрудничества, или же политические проблемы региона ОБСЕ в будущем все чаще будут обсуждаться в организациях, в которых представлены на равноправной основе и имеют право голоса не все государства-участники.

## Германия и реформа ОБСЕ

Несмотря на мрачные предсказания, ОБСЕ жива. В марте 2006 г. в ходе обсуждения в Постоянном совете отчета руководителя одной из миссий ОБСЕ постоянный представитель России выразил «тревогу» в связи с положением дел в области прав человека в одном из государств-участников и призвал миссию ОБСЕ в полной мере реализовать свой мандат именно в этой сфере. Государству-участнику, в свою очередь, как далее заявил постоянный представитель Российской Федерации, следует привести положение дел внутри страны в соответствие с его обязательствами по ОБСЕ. Этот пример свидетельствует о том, что даже Россия – главный и самый жесткий критик ОБСЕ – использует возможности этой Организации (хотя, безусловно, непоследовательно) и апеллирует к принятым в ее рамках нормам и стандартам. Приведенное нами выступление представителя России в Постоянном совете – один из многих примеров востребованности норм и инструментов ОБСЕ.

Вот еще один пример. В ходе прошлогоднего Совещания ОБСЕ по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению, правительство Великобритании выразило готовность обсудить высказывавшиеся другими государствами-участниками ОБСЕ критические замечания по поводу выполнения страной обязательств, касающихся проведения выборов. Для этого оно организовало вне рамок официального расписания совещания отдельную встречу для обсуждения выводов, сделанных небольшой миссией экспертов БДИПЧ ОБСЕ (Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека) по итогам всеобщих выборов, которые состоялись в Великобритании 5 мая 2005 г. Основное внимание на встрече было уделено отмеченным в докладе миссии недостаткам в выполнении Великобританией обязательств по копенгагенскому документу и прежде всего – отсутствию правового регулирования порядка доступа международных и национальных наблюдателей на избирательные участки. Особый интерес к изложению британской стороной мер, которые будут приняты ею для устранения отмеченных недостатков, проявила делегация Беларуси.

Наконец, третий и последний пример. Весной 2006 г. Германию по приглашению правительства страны посетил посол Омур Орхун, личный представитель действующего Председателя ОБСЕ по борьбе с дискриминацией в отношении мусульман. Цель визита заключалась в получении информации о выполнении Германией ее обязательств по недопустимости дискриминации в отношении мусульман. Посол Орхун критически отозвался об инструкции по проведению собеседования в рамках процедуры предоставления гражданства в федеральной земле Баден-Вюртемберг, которая предусматривает проверку внутренней позиции подающего прошение и тем самым нарушает права человека. В то же время он привел в качестве положительного примера общефедеральную норму, в соответствии с которой основное внимание в рамках данной процедуры должно уделяться знаниям подающего прошение о стране.

Все приведенные примеры выбраны мною совершенно произвольно. При этом меня интересовал не вопрос о справедливости или несправедливости конкретных критических высказываний. Решающее значение для меня имело то обстоятельство, что все приведенные примеры демонстрируют сильные стороны ОБСЕ в сравнении с другими международными организациями, занимающимися вопросами безопасности. Все они свидетельствуют о том, что государства-участники ОБСЕ на равноправной основе интересуются положением дел в области верховенства закона, демократии и прав человека в других государствах-участниках, то есть интересуются ключевыми вопросами внутреннего положения других государств. В основе этого процесса лежит понимание того, что конструктивное взаимодействие, диалог, обмен опытом и

сотрудничество помогают государствам справиться с многочисленными вызовами для стабильности и безопасности. Эта задача оказалась бы для них намного более сложной, если бы в поисках решений внутренних проблем они полагались только на самих себя. К сожалению, мы часто сталкиваемся с предрассудком, согласно которому высказывание подобной критики якобы представляет собой неуместное менторство, разбирательство или даже осуждение тех или иных явлений. Вовсе нет. Речь идет о том, что государства-участники ОБСЕ должны иметь возможность уже на ранней стадии обращать внимание друг друга на совершаемые ими ошибки и на риски для безопасности и сотрудничества в Европе. Решая задачи раннего предупреждения, ОБСЕ вносит весомый вклад в деятельность евроатлантических организаций, занимающихся вопросами безопасности. Этот вывод верен в том числе и прежде всего в эпоху глобализации.

В основе ОБСЕ лежит приверженность эффективному мультилатерализму, широкому пониманию безопасности и сообществу государств, предъявляющих друг к другу высокие требования в том, что касается соблюдения разделяемых ими общих ценностей. Все участники этого сообщества обладают равными правами и обязанностями. Данная приверженность нашла выражение в обширном своде детально разработанных норм, стандартов и обязательств государств-участников во всех трех измерениях. Эти правила постоянно совершенствуются. Будучи политически обязательными для всех государств-участников ОБСЕ, они представляют собой легитимную основу, к которой государства могут апеллировать в ходе интенсивного диалога и сотрудничества друг с другом. Насколько глубоко их взаимное доверие и насколько сильна их воля к сотрудничеству, государства-участники ярче всего продемонстрировали в московском документе 1991 г. В нем они «категорически и окончательно заявляют, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения ОБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства». Это далеко идущее заявление является выражением согласованной в парижской Хартии общей цели: «Наши государства будут сотрудничать и оказывать друг другу поддержку с целью сделать демократические завоевания необратимыми».

К сожалению, *идеальный образ* сообщества государств, предъявляющих друг к другу высокие требования в том, что касается их общих ценностей, и приверженных принципу безопасности, основанной на сотрудничестве, лишь отчасти отражает действительное положение дел в по-прежнему многообразной Европе. Свод норм ОБСЕ и приверженность им подвергаются эрозии. Это особенно наглядно показали события в узбекском Андижане, где для силы безопасности в целях подавления волнений сожгли и без разбора расстреляли сотни мирных демонстрантов. Вопреки всем правилам ОБСЕ правительство Узбекистана отказалось от диалога с Организацией. Любая критика отвергалась им как недопустимое вмешательство во внутренние дела. Были отвергнуты им и доклады БДИПЧ о происшедших и последующих событиях. Однако это не освобождает Ташкент от легитимного права общественности оценивать положения дел в Узбекистане, исходя из принятых им в рамках ОБСЕ политических обязательств, касающихся защиты прав человека и верховенства закона.

В ходе последних президентских выборов в Беларуси также были нарушены элементарные стандарты ОБСЕ. Согласно отчету миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, предвыборная кампания и сами выборы характеризовались обстановкой запугивания, массивными препятствиями, которые чинились оппозиции в ходе ее избирательной кампании, односторонним освещением в СМИ, отсутствием независимой избирательной комиссии, нетранспарентностью процесса подсчета

голосов, а также существенными препятствиями, с которыми в своей работе столкнулись наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ. Миссия по наблюдению за выборами пришла к выводу о том, что тем самым были нарушены элементарные принципы ОБСЕ, касающиеся проведения свободных и честных выборов, согласованные правительствами государств-участников в копенгагенском документе и имеющие обязательную силу. Правительство Беларуси отвергло этот упрек и обвинило миссию в предвзятости и пристрастности. Оно поставило под сомнение свод принятых в ОБСЕ норм, дав понять, что для него главным критерием оценки проведения выборов является соблюдение национального законодательства.

Как показывают приведенные примеры, сегодня нет прочного консенсуса по вопросу о центральных задачах и функциях ОБСЕ. Ряд государств-участников обвиняют ОБСЕ в опекуновстве, политической предвзятости, вмешательстве во внутренние дела, географическом и тематическом дисбалансе в ее деятельности. На острие критики оказались миссии ОБСЕ по наблюдению за выборами и ее полевые миссии, деятельность которых якобы непропорционально сосредоточена в государствах, расположенных «к Востоку от Вены» и на вопросах человеческого измерения. Как утверждают критики, чтобы быть в состоянии противостоять вызовам в области безопасности, которые в последние годы полностью изменились, ОБСЕ должна быть коренным образом реформирована.

Многие из этих упреков безосновательны. Тем не менее, государства-участники серьезно восприняли критику. ОБСЕ отреагировала на нее. Это – признак ее жизненной силы и принципиальной готовности к поиску консенсуса, который трудно переоценить. Организация дала на критику в свой адрес ответ по существу. Болгария, а затем Словения как председатели ОБСЕ организовали обстоятельную и систематическую подготовку дискуссии о реформе. Для обсуждения вопроса о повышении эффективности ОБСЕ была создана представительная группа «мудрецов». В нее вошел в том числе первый Генеральный секретарь ОБСЕ, посол Германии в отставке Вильгельм Хойнк. Согласованные в этой группе конкретные рекомендации по реформе указали путь к восстановлению консенсуса вокруг ОБСЕ. На этой основе на встрече Совета министров в Любляне впервые за последние годы удалось согласовать один из центральных политических документов, сформулировать поручение о проведении всеобъемлющей реформы и, таким образом, восстановить общий знаменатель.

Мы не имеем права упустить шанс, который нам дает достижение консенсуса по этому вопросу. Нам предстоит укрепить и расширить этот общий знаменатель. Необходимо добиваться договоренности по центральным темам решения о реформе Организации, несмотря на крайне различные позиции по отдельным вопросам. Конечно, это будет непросто. Необходим конструктивный и творческий подход, с тем чтобы досконально разобраться, каким образом государства-участники ОБСЕ *вместе* смогут справиться с новыми вызовами. Совет министров в Любляне своим решением поставил нас в жесткие временные рамки. Пакет мер по реформе Организации должен быть представлен в декабре 2006 г. Любая задержка ослабит импульс, который был придан процессу реформ, и неизбежно нанесет ему ущерб по существу.

Цель реформы – об этом недвусмысленно говорит название принятого в Любляне решения – состоит в укреплении, а не в ослаблении Организации. Из этого следует, что обсуждение данного вопроса должно способствовать укреплению основных и испытанных принципов и структур ОБСЕ. Это требование относится и к нормам и стандартам Организации, и к независимости и функциям ее институтов и миссий. По этой причине мы поддерживаем выдвигаемые в ходе обсуждения вопроса о реформе требования утверждения более партнерского характера отношений в Организации, более сбалансированного географического и тематического распределения ее деятельности, расширения участия в ней государств-участников и

большей транспарентности – поддерживаем их в той мере, в какой конкретная совокупность предлагаемых мер будет содействовать повышению эффективности ОБСЕ.

Применительно к центральным темам реформы это означает следующее:

Обвинение миссий БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами в том, что они являются орудием политики «смены режимов», основано на фундаментальном заблуждении. В условиях демократии смена власти происходит на основании результатов выборов, а не в результате наблюдения за их ходом. Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами не вмешиваются в их ход. Их задача заключается только в том, чтобы *на основе наблюдения* дать оценку соблюдения в ходе выборов стандартов и норм ОБСЕ по проведению свободных и честных выборов и тем самым – соблюдения основного условия для свободного волеизъявления. В основе соответствующих оценок лежит методология, которая была разработана и постоянно совершенствовалась с учетом опыта более чем 150 миссий ОБСЕ, направленных для наблюдения за выборами в различных государствах-участниках – от США до Казахстана. Своей профессиональной и серьезной оценкой соответствия выборов демократическим стандартам миссии БДИПЧ ОБСЕ вносят решающий вклад в утверждение демократии и подтверждение легитимности парламентов и правительств во всем регионе ОБСЕ. Независимость в осуществлении оперативной деятельности и других функций является необходимым условием, обеспечивающим доверие к миссиям по наблюдению за выборами. Любое вмешательство в главные прерогативы директора БДИПЧ – идет ли речь о принятии решений о том, на какие выборы направить наблюдателей, о методологии наблюдения или о назначении руководителей миссий – *ставит эту независимость под угрозу*. Официальное участие государств-участников в решении таких вопросов способствовало бы политизации деятельности миссий, подрывало бы доверие к ним и девальвировало бы результаты наблюдения. В худшем же случае – при отсутствии консенсуса, необходимого для принятия соответствующих решений – деятельность по наблюдению за выборами была бы просто парализована.

Мы также должны сохранить практику публичного обнародования оценки соответствия выборов демократическим стандартам сразу после их проведения. Предлагаемая некоторыми государствами-участниками альтернатива в виде перенесения центра тяжести в деятельности миссий на налаживание партнерских отношений с принимающими государствами путем их консультирования и оказания содействия в работе над устранением выявленных недостатков (эту функцию БДИПЧ, кстати, итак выполняет) не позволит решать задачи оценки соответствия выборов требованиям ОБСЕ. Ведь в случае возникновения разногласий между правительством и оппозицией по вопросу о легитимности выборов миссия по наблюдению может оказаться той нейтральной и объективной инстанцией, которая сможет способствовать снятию накала страстей.

Предложения по реформе, способные приблизить нас к цели укрепления миссий по наблюдению за выборами, направлены, прежде всего, на повышение уровня их признания. О серьезной методологии их деятельности до сих пор знают очень немногие. Способствовать исправлению этого положения могут даже такие простые меры, как повышение уровня транспарентности в результате более частого проведения брифингов БДИПЧ в Постоянном совете.

Однако с политической точки зрения намного большее значение имело бы активное направление *всеми* государствами-участниками ОБСЕ наблюдателей в состав миссий БДИПЧ ОБСЕ. Только так мы можем обеспечить достижение важной цели и сделать кадровый состав миссий более сбалансированным в географическом отношении. Равноправного вовлечения всех государств-участников в деятельность этого центрального инструмента ОБСЕ мы сможем добиться лишь в том случае, если

все они будут вносить в данную деятельность подобающий им вклад и возьмут на себя соответствующую долю ответственности. Это предоставило бы им возможность и более активного участия в принятии решений о формировании и деятельности миссий, а также способствовало бы повышению общего уровня признания миссий. Поэтому мы готовы в случае необходимости оказывать государствам-участникам партнерскую помощь при направлении ими наблюдателей, прежде всего в их подготовке и в том, что касается преодоления финансовых и языковых барьеров. Ведь именно единообразие подготовки наблюдателей в соответствии с нормами и стандартами ОБСЕ является решающим условием обеспечения высокого уровня качества деятельности миссий и доверия к ним. Наблюдатели, которые (сознательно) игнорируют кодекс поведения БДИПЧ ОБСЕ для наблюдателей за выборами, наносят этой деятельности серьезный ущерб. В миссиях по наблюдению за выборами нет места для тех, кто привык все делать по своему усмотрению, для активистов или крестоносцев, преследующих собственную цель. Миссиям нужны осмотрительные, внимательные и обязательные эксперты. В последнее время отдельные наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ и даже целые группы наблюдателей высказывали в СМИ точки зрения, отличающиеся от общей оценки миссии. Это дает повод для настороженности, девальвирует оценку, которую миссия высказывает в отношении выборов и подрывает доверие к ней. Выступление с заявлениями для СМИ должно оставаться исключительной прерогативой руководителя миссии, который к тому же, в отличие от отдельных наблюдателей, знаком с общей картиной хода выборов.

Если же нам не удастся достичь консенсуса по вопросу о наблюдении за выборами по линии БДИПЧ ОБСЕ, если эта деятельность утратит независимый характер и не будет соответствовать стоящим перед ней задачам, их решение рано или поздно возьмут на себя другие организации и в частности – Европейский Союз, который мог бы осуществлять наблюдение за выборами в рамках своей политики в отношении соседних государств. Свою способность решать соответствующие задачи он продемонстрировал в ходе наблюдения за президентскими и парламентскими выборами в Афганистане, в стране, которая является партнером ОБСЕ по сотрудничеству<sup>1</sup>.

Наряду с миссиями по наблюдению за выборами к сравнительным преимуществам ОБСЕ относятся, вне всякого сомнения, ее полевые миссии, от которых мы не вправе отказаться в ходе обсуждения реформы. Полевые миссии представляют собой уникальный инструмент содействия обеспечению верховенства закона и в области институциональных реформ на основе сотрудничества. 3200 экспертов сопровождают, оказывают консультативную помощь и содействие государствам-участникам ОБСЕ – от Сараево до Астаны – в осуществлении преобразований, направленных на претворение в жизнь норм и обязательств по ОБСЕ, на окончательное преодоление разделительных линий в Европе. Они осуществляют свою деятельность непосредственно в государствах-участниках в составе полевых миссий и их отделений. Они хорошо знают проблемы на местах и поддерживают контакты с участниками соответствующих процессов – как с государственными структурами, так и с организациями гражданского общества. Они достаточно гибки в своей многообразной деятельности, которая охватывает все три измерения ОБСЕ, будь то подготовка кадров для полиэтнической полиции в Косово, конверсия токсичного ракетного топлива в Армении или подготовка школьных учебников по правам человека в Кыргызстане.

Эти миссии могут успешно осуществлять свою деятельность только в том случае, если принимающие государства воспринимают их присутствие не как стигму, а как приглашение к сотрудничеству, открывающее перед ними дополнительные

---

<sup>1</sup> ОБСЕ дважды направляла в Афганистан так называемые «группы поддержки выборов»: в 2004 г. во время президентских выборов и в 2005 г. – во время выборов в Национальное собрание.

возможности, если *обе* стороны в ходе сотрудничества проявляют открытость, взаимное доверие, и если оно развивается на основе партнерства. Упорствование в отстаивании таких крайних подходов – как требования предоставления полевым миссиям неограниченной свободы действий, так и отказа от конструктивного сотрудничества с ними – ведет к прямо противоположному результату. Признание не приходит по указке. Его можно заслужить только в ходе доверительного диалога, а для этого необходимо участие обеих сторон. Путеводной нитью для сотрудничества полевых миссий с правительствами принимающих стран должен оставаться при этом неделимый свод принципов, норм и обязательств ОБСЕ. Непозволительно ограничивать деятельность полевых миссий какой-то его частью. Такое решение носило бы искусственный характер и, кроме того, не соответствовало бы принятому в ОБСЕ широкому пониманию безопасности по существу, поскольку деятельность Организации в ее различных измерениях очень тесно переплетается. Так, к примеру, программа содействия развития полиции в Кыргызстане, предполагающая оказание помощи как в оснащении последней, так и в подготовке кадров, относится в первую очередь к военно-политическому измерению безопасности. Однако она охватывает и такие вопросы, как борьба с коррупцией и права человека, имеющие прямое отношение ко второму и к третьему измерениям.

Требование установить географический баланс в распределении полевых миссий в регионе ОБСЕ представляется нам сомнительным, поскольку отражает слишком упрощенный подход к вопросу. К примеру, нам говорят, что нынешнее сосредоточение деятельности в странах, расположенных «к Востоку от Вены», которое воспринимается как одностороннее, следовало бы сбалансировать учреждением полевых миссий в Северной Ирландии и в Стране Басков. Однако ресурсы ОБСЕ ограничены, и целесообразно использовать наши средства там, где потребность в эффективных консультациях и поддержке проводимых реформ и процессов трансформации, а также содействие в разрешении конфликтов наиболее велика. Когда мы говорим об открытии полевых миссий ОБСЕ, речь идет не о том, чтобы охватить их деятельностью весь регион ОБСЕ, а о целенаправленном использовании скудных ресурсов Организации. Этот же подход, разумеется, распространяется на решение вопроса о том, в какие государства-участники должны в первую очередь направляться миссии по наблюдению за выборами.

Принятие обсуждаемой в ходе дискуссии о реформе идеи учреждения так называемых «тематических миссий», которые занимались бы вопросами, затрагивающими сразу несколько государств-участников (такими, к примеру, как проблема нетерпимости или торговля людьми), может способствовать разумному решению задач укрепления ОБСЕ. Но было бы в корне неверно полагать, что с учреждением тематических миссий, которые, как это свойственно различным проектам, в ходе своей деятельности занимаются только одной темой или проблемой, отпадет необходимость в классических полевых миссиях, практикующих более широкий подход и не ограничивающихся в своей деятельности каким-то одним измерением. Два эти варианта представляют собой не альтернативу, а призваны взаимно дополнять друг друга.

Одна из классических сфер деятельности ОБСЕ в области политики безопасности – посредничество в процессе урегулирования так называемых «замороженных конфликтов», для осуществления которого она располагает ясно сформулированным мандатом – в последние годы все больше подвергается эрозии. Усилия, предпринимаемые Организацией в Грузии (Южная Осетия), Молдове (Приднестровье) и в Нагорном Карабахе до сих пор не принесли ощутимых результатов. Хотя дипломатия ОБСЕ успешно способствует предотвращению конфликтов и во всех трех случаях смогла воспрепятствовать вооруженной эскалации

конфликтов, ни в одном из этих случаев она не приблизилась к их подлинному урегулированию. Конфликтующим сторонам явно не хватало политической воли, необходимой для того, чтобы конструктивно использовать механизмы посредничества ОБСЕ. Расширение формата переговоров, в частности, в Молдове (приднестровский конфликт) путем подключения ЕС и США в качестве наблюдателей, также не позволило продвинуться вперед в деле урегулирования. Чем дольше этот процесс будет пребывать в состоянии застоя, тем больше будет ставиться под сомнение целесообразность продолжения деятельности ОБСЕ по урегулированию конфликтов. Это ускорит поиск альтернативных, более эффективных механизмов урегулирования. Только от самих государств-участников ОБСЕ зависит, сохранят они этот ключевой политический инструмент или через какое-то время он будет утрачен. Мы в полной мере осознаем сравнительные преимущества урегулирования конфликтов в рамках ОБСЕ, поскольку здесь представлены и имеют право голоса все участвующие в конфликте стороны (это – следствие «инклюзивного» характера ОБСЕ). Но если стороны не проявят необходимую политическую волю, роль ОБСЕ в процессе урегулирования возьмет на себя кто-то другой. В интересах обеспечения безопасности и стабильности мы, безусловно, не можем смириться с нынешним застоєм в поиске урегулирования «замороженных конфликтов». ЕС также жизненно заинтересован в эффективном урегулировании конфликтов в государствах, являющихся его непосредственными соседями, и сформировал необходимый для проведения соответствующей политики механизм – Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО).

Ключевым в дискуссии о реформе является, в конечном счете, вопрос об участии: в какой степени отдельные государства отождествляют себя с их организацией, с ее целями и инструментами, в какой степени они воспринимают ее как свою собственную? Чувство соучастия представляет собой необходимое условие прочного консенсуса в вопросе о задачах и деятельности ОБСЕ, восстановления ее способности к формированию консенсуса и ее дееспособности. Институциональные предпосылки для этого есть. Государства-участники ОБСЕ обладают равными политическими правами и статусом и в равной степени могут принимать участие в развитии Организации и в принятии ее решений. Однако они не всегда и не в полной мере используют эти возможности. Мы должны поощрять их более активное участие, поддерживать их инициативы. Это относится, в первую очередь, к заявленному стремлению Казахстана занять пост Председателя ОБСЕ в 2009 г. Германия поддерживает Казахстан в этом стремлении. Если мы действительно серьезно относимся к вопросу о равноправном участии всех государств ОБСЕ в ее деятельности, то сейчас – самое время возложить ответственность за руководство Организацией на государство, процессы трансформации в котором (еще не завершившиеся) СБСЕ-ОБСЕ сопровождала с самого начала. Предоставление Казахстану роли *первого среди равных* потребовало бы от него проявить высокую степень самоотождествления с целями и задачами ОБСЕ. Это решение также способствовало бы формированию в Казахстане более глубокого чувства ответственности за ОБСЕ, необходимости добиваться претворения в жизнь совокупности ее норм и принципов, укреплять ее инструменты. Председательство Казахстана в ОБСЕ оказало бы существенное влияние на регион и способствовало бы осознанию центральноазиатскими государствами того обстоятельства, что вместе с другими государствами они являются «собственниками» Организации, принимающими участие в ее развитии, а не только объектами ее политики.

Многочисленные возможности постепенно повышать степень участия всех государств-участников в деятельности Организации существуют и помимо позитивного рассмотрения заявки Казахстана. Множество успешных инновативных подходов к

противодействию таким новым угрозам для безопасности, как терроризм, торговля людьми и проявления нетерпимости – а эти подходы в последнее время обретают в ОБСЕ все более конкретные очертания, – должны стимулировать выдвижение собственных инициатив. Немало возможностей связано с необходимостью наверстать упущенное в том, что касается кадрового обеспечения секретариата, институтов, полевых миссий и миссий по наблюдению за выборами. Здесь от государств-участников, которые недостаточно представлены в этих органах, потребуется прежде всего целенаправленная деятельность по подготовке и выдвижению соответствующих кандидатов.

Важно также вновь направить развитие ОБСЕ в русло ее превращения в организацию, занимающуюся вопросами безопасности, в которой наряду с человеческим и экономическим и экологическим измерениями уделяется больше внимания военно-политическим вопросам. ОБСЕ неизменно остается основой для мер по контролю над обычными вооружениями и обеспечению транспарентности в военной области. И все же, ее потенциал как форума для сотрудничества в области безопасности используется недостаточно. Данное Форуму по сотрудничеству в области безопасности поручение содействовать формированию атмосферы открытости и доверия в обсуждении военно-политических вопросов и разработать систему мер по уменьшению опасности возникновения вооруженных конфликтов остается в силе и должно быть наполнено конкретным содержанием. Венский документ 1999 г. и Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, борьба с нелегальным оборотом легкого и стрелкового оружия, включая переносные зенитно-ракетные комплексы (ПЗРК) и боеприпасы, а также обширная проектная деятельность в рамках ОБСЕ открывают многочисленные, еще далеко не исчерпанные возможности для углубления сотрудничества.

Германия и дальше будет оказывать действенную политическую, кадровую и финансовую поддержку *эффективной* ОБСЕ, вносящей *существенный* вклад в обеспечение безопасности, основанной на сотрудничестве, и верховенства закона, в проведение институциональной реформы и в урегулирование конфликтов. В 2005 г. Германия была среди государств-участников, вносящих самый крупный взнос в бюджет Организации. Помимо этого мы поддерживали ее деятельность добровольными взносами и командированием специалистов в состав миссий ОБСЕ – в общей сложности это составило примерно 4 млн. евро. В 2005 г. для работы в секретариате, институтах и миссиях нами были командированы 80 экспертов, в миссии БДИПЧ ОБСЕ были направлены около 350 наблюдателей. Все это свидетельствует о том, что мы крайне заинтересованы в реформе ОБСЕ и в укреплении Организации. Перед нами стоит трудная задача: остановить тенденцию к эрозии свода принципов и норм Организации, к ослаблению ее институтов и инструментов и сообща восстановить ее способность к формированию консенсуса и ее дееспособность. Если мы хотим добиться существенных результатов в условиях крайне различных представлений о целях реформы, от нас потребуется максимальная готовность к достижению консенсуса и сотрудничеству.

Мы готовы поддержать любое предложение по реформе ОБСЕ, способствующее ее укреплению. Если же эта главная задача не будет решена на встрече Совета министров в Брюсселе, то ускорится процесс, в ходе которого важные функции, с осуществлением которых ОБСЕ не справляется, возьмут на себя дееспособные международные организации. Обоснованный интерес к этому в контексте своей политики в отношении соседних государств проявляет прежде всего ЕС. Он располагает и необходимым для этого инструментом – ЕПБО. Успех реформы зависит только от самих государств-участников ОБСЕ. Если же им не хватит политической воли для того, чтобы укрепить ОБСЕ в качестве единственного общеевропейского

форума, занимающегося вопросами безопасности, то обсуждение политических проблем в будущем все больше будет перемещаться в органы, в которых не все государства-участники ОБСЕ представлены на равноправной основе и имеют право голоса.

**Centre for OSCE Research**

Institute for Peace Research and Security Policy  
at the University of Hamburg  
Falkenstein 1, 22587 Hamburg  
Tel.: +49 40 866077-0  
Fax: +49 40 8663615  
e-mail: [core@ifsh.de](mailto:core@ifsh.de)  
[www.core-hamburg.de](http://www.core-hamburg.de)

ISSN 1617-7215

Hamburg 2006