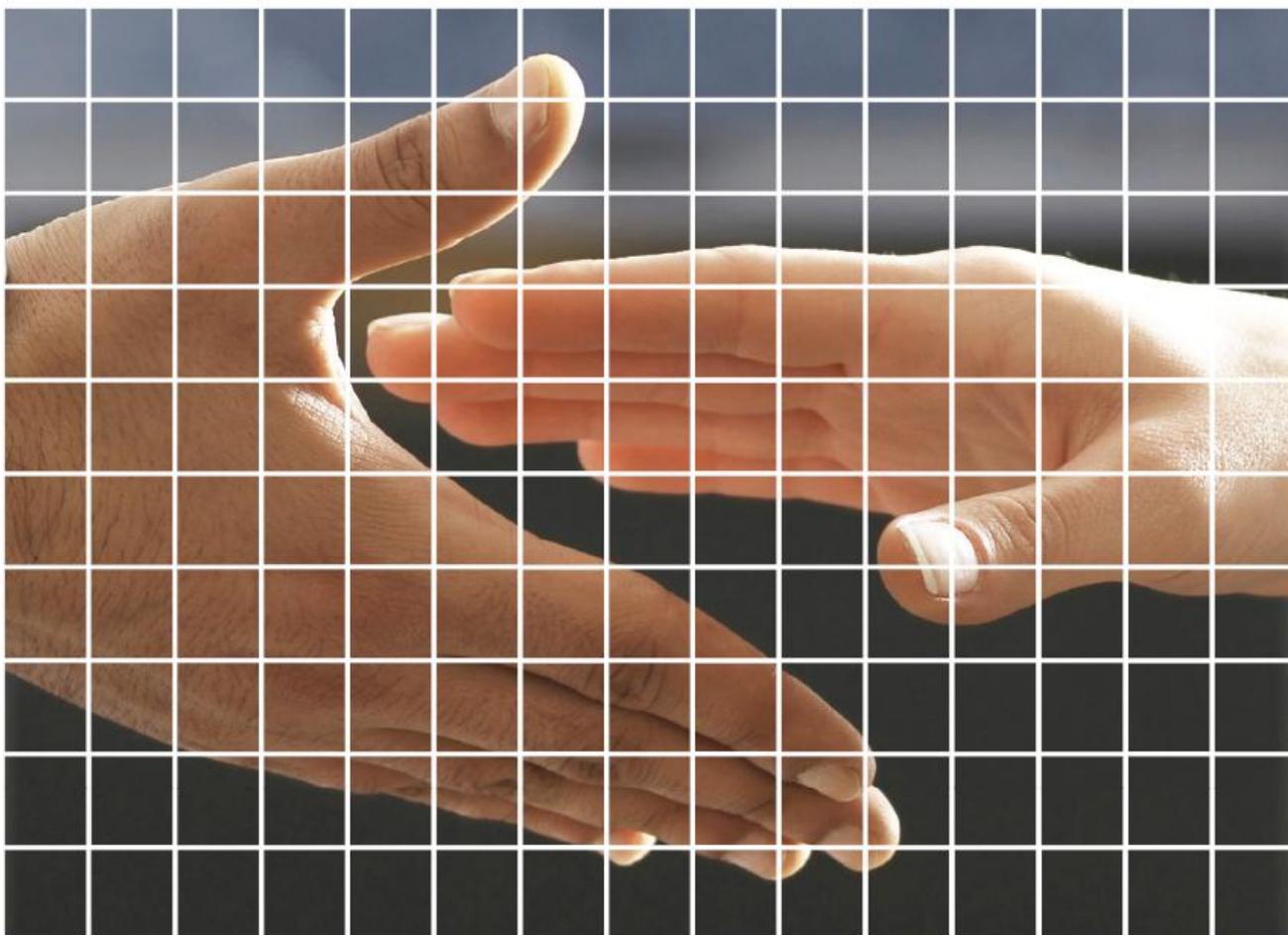




На пути к евроатлантическому и евразийскому сообществу безопасности

От видения к реальности

Составители: Вольфганг Целнер (координатор) | Ив Буайе | Франк Эверс | Изабель Факон
Камиль Гран | Ульрих Кюн | Лукаш Кулеса | Андрей Загорский





Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community

From Vision to Reality

Drafting Group | Wolfgang Zellner (co-ordinator) | Yves Boyer | Frank Evers | Isabelle Facon |
Camille Grand | Ulrich Kühn | Łukasz Kulesa | Andrei Zagorski

Содержание

Цель доклада	4
Краткое содержание	6
1. Видение сообщества безопасности	9
2. Аргументы в пользу сообщества безопасности государств-участников ОБСЕ	11
3. Развитие ситуации на пространстве ОБСЕ.....	13
4. На пути к евроатлантическому и евразийскому сообществу безопасности: основные принципы стратегии.....	18
5. Какой вклад ОБСЕ может внести в формирование сообщества безопасности.....	21
5.1. Реализация новых задач в области измерения безопасности.....	21
5.1.1. Совершенствование контроля над вооружениями, мер укрепления доверия и безопасности и военного сотрудничества.....	21
5.1.2. Несение ответственности за затянувшиеся конфликты.....	23
5.1.3. Поддержание стабильности в Центральной Азии и Афганистане	24
5.1.4. Содействие примирению как способ урегулирования конфликтов и сближения позиций.....	25
5.1.5. Противостояние транснациональным вызовам и угрозам.....	26
5.2. Реализация задач в области экономико-экологического измерения	28
5.3. Реализация задач в области человеческого измерения	29
5.3.1. Повышение эффективности цикла мероприятий ОБСЕ в области человеческого измерения	29
5.3.2. Развитие диалога с мусульманскими сообществами	30
5.4. Создание сети академических институтов ОБСЕ.....	32
5.5. Совершенствование и оптимизация сотрудничества с международными организациями..	33
6. Призыв к ОБСЕ	34

Цель доклада

В конце 2011 года министры иностранных дел Германии, Франции, Польши и Российской Федерации обратились к Центру исследований ОБСЕ (CORE) при Институте изучения проблем мира и политики безопасности при Гамбургском университете (IFSH), Фонду стратегических исследований (FRS), Польскому институту международных отношений (PISM) и Московскому государственному институту международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел России (МГИМО) с просьбой организовать ряд семинаров для развития дискуссии о будущем характере евроатлантического и евразийского сообщества безопасности и представить доклад с рекомендациями государствам-участникам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Вене. Проявив данную инициативу, министры поддержали идею создания сети академических институтов, выдвинутую генеральным секретарем ОБСЕ Ламберто Занньером в его инаугурационной речи перед Постоянным советом 4 июля 2011 года.

Цель данного доклада – внести вклад в критическое и содержательное обсуждение концепции сообщества безопасности. Мы полностью осознаем, что представляем данный доклад в то время, когда Европа, в частности, претерпевает глубокий экономический и политический кризис. Однако мы считаем, что из-за самого факта существования такого кризиса цель создания евроатлантического и евразийского сообщества безопасности и получение соответствующих преимуществ в результате его функционирования становится еще более срочной и необходимой задачей.

Данный доклад основан на результатах четырех семинаров, проведенных в Берлине, Варшаве, Париже и Москве с марта по июль 2012 года. На семинарах присутствовало около 300 участников и гостей из 40 стран и четырех международных организаций. Рабочая группа, созданная четырьмя институтами, имела возможность проводить дополнительные встречи с официальными лицами в каждой из четырех столиц.

Институтам была предоставлена возможность сотрудничества с министерствами иностранных дел четырех стран, в том числе с их постоянными представительствами при ОБСЕ; значительную поддержку оказало также ирландское председательство ОБСЕ. В ходе семинаров и дискуссий значительный вклад внесли министр Гидо Вестервелле, бывшие министры Игорь Сергеевич Иванов и Адам Даниэль Ротфельд, бывший генеральный секретарь ОБСЕ Марк

Перрен де Бришамбо, заместитель министра Богуслав Винид, заместитель министра Александр Викторович Грушко и бывший министр иностранных дел Вольфганг Ишингер. Обсуждения на всех семинарах были непринужденными и чрезвычайно насыщенными. Участники и гости семинаров заслуживают особую благодарность за это. Составители данного доклада несут исключительную ответственность за любые недостатки данного доклада.

Краткое содержание

Видение евроатлантического и евразийского сообщества безопасности, сформулированное на саммите ОБСЕ в Астане в 2010 году, приобретает особую важность на фоне стратегической неопределенности, с которой сталкивается пространство ОБСЕ в настоящем и будущем. Из-за глобального сдвига в соотношении экономических сил, переориентации международной политики на страны Тихоокеанского региона, кризиса еврозоны и неопределенностей, возникающих в отношении будущего Европейского Союза и России, данное видение кажется менее убедительным по сравнению с ситуацией, наблюдавшейся двадцать два года назад, когда была принята Парижская хартия для новой Европы.

В этом контексте появление подлинного сообщества безопасности на пространстве ОБСЕ не может восприниматься как нечто само собой разумеющееся. Однако признание предстоящих задач только подчеркивает важность формирования видения евроатлантического и евразийского сообщества безопасности, предложенного главами государств и правительств ОБСЕ. Это видение напоминает нам о том, что государства-участники ОБСЕ больше выиграют от сближения во всех областях, чем от дальнейшего расхождения.

Стратегическая неопределенность внутри ОБСЕ, проявившаяся в политических и институциональных расхождениях между государствами-участниками, усилилась в последнее десятилетие. Судя по всему, все страны ОБСЕ ожидают, что создание сообщества безопасности исключит возможность войны между его членами, независимо от того, состоят ли они в альянсах или нет. Тем не менее, государства расходятся во мнениях о том, что необходимо сделать для достижения этой цели. Некоторые из них сосредотачивают внимание на традиционных военно-политических вопросах обеспечения «жесткой безопасности», в то время как другие подчеркивают первостепенную необходимость формирования системы общих ценностей.

Если рассматривать концепцию развития сообщества безопасности как процесс, а не как единичное действие, тогда эти два подхода становятся взаимодополняющими и могут реализовываться параллельно. Сообщество безопасности не может быть успешным, если проблемы безопасности или нормативные вопросы отдельных государств не решаются должным образом. Вместе с тем, оно не может быть сведено к вопросам межгосударственных отношений или к вопросам «жесткой безопасности». Сообщество безопасности может развиваться только при условии активной вовлеченности общества на всех уровнях.

Задача формирования сообщества безопасности у регионе ОБСЕ не может быть делегирована только ОБСЕ. Государства выигрывают от существования сети европейских,

евроатлантических и евразийских институтов. Несмотря на проблемы, существующие в отношениях отдельных стран, все государства-участники ОБСЕ совместно работают в рамках многочисленных организационных структур как постоянные члены и ассоциированные партнеры. Таким образом, в процесс формирования сообщества безопасности будут вовлечены различные организационные форматы. В то же время, будучи единственной наиболее всеохватывающей и обладающей всеобъемлющим мандатом организацией в данном регионе, ОБСЕ предстоит играть важную роль в этом процессе.

Исходя из текущей повестки дня, государства-участники ОБСЕ могут внести вклад в формирование сообщества безопасности в регионе ОБСЕ путем:

1. Сохранения существующей нормативно-правовой базы по контролю над вооружениями, дальнейшего осуществления контроля над обычными вооружениями и значительного усовершенствования мер укрепления доверия и безопасности.
2. Объединения усилий для урегулирования затянувшихся конфликтов и предотвращения нарастания напряженности .
3. Оценки возможных последствий для пространства ОБСЕ развития ситуации в Афганистане после 2014 года и согласования соответствующих действий .
4. Продвижения процессов примирения на пространстве ОБСЕ на долгосрочную перспективу.
5. Дальнейшей разработки повестки дня ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам, уделяя особое внимание кибербезопасности, борьбе с терроризмом и незаконной торговлей наркотиками.
6. Разработки собственных инициатив по развитию диалога и содействия реализации соответствующих международных инструментов в области экономико-экологического измерения в регионе ОБСЕ.
7. Повышения эффективности работы ОБСЕ в области человеческого измерения посредством мониторинга надлежащего исполнения обязательств всеми государствами-участниками ОБСЕ в равной степени и оптимизации цикла соответствующих мероприятий.
8. Предоставления платформы для улучшения взаимопонимания между странами и мусульманскими сообществами и установления отношений с новыми политическими и общественными силами «арабской весны».
9. Развития сети академических институтов ОБСЕ для поддержания открытых дискуссий и взаимодействия по соответствующим вопросам повестки дня ОБСЕ.

Использования институционального потенциала на пространстве ОБСЕ посредством более эффективного сотрудничества, в частности, с организациями в восточной части региона ОБСЕ.

1. Видение сообщества безопасности

На саммите, состоявшемся в Астане в 2010 году, главы государств и правительств 56 государств-участников ОБСЕ подтвердили свою приверженность «идее свободного, демократического, общего и неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока, основанного на согласованных принципах, совместных обязательствах и общих целях».

Астанинская юбилейная декларация развивает концепцию «всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности, (...) которая сочетает поддержание мира с уважением прав человека и основных свобод и увязывает экономическое и экологическое сотрудничество с мирными межгосударственными отношениями». Она также формирует видение сообщества безопасности, которое «должно быть нацелено на поиск ответов на вызовы XXI века», «основываться на (...) полной приверженности общим нормам, принципам и обязательствам ОБСЕ во всех трех измерениях» и должно «объединять все государства-участники ОБСЕ во всем Евро-Атлантическом и Евразийском регионе, свободном от разделительных линий, конфликтов, сфер влияния и зон с различными уровнями безопасности».

Этим масштабным видением Астанинская юбилейная декларация продолжила идею, обозначенную в Парижской хартии 1990 года главами государств и правительств двадцать лет назад:

«Эра конфронтации и раскола Европы закончилась. Мы заявляем, что отныне наши отношения будут основываться на взаимном уважении и сотрудничестве. (...) Наше время – это время осуществления тех надежд и ожиданий, которые жили в сердцах наших народов на протяжении десятилетий: твердая приверженность демократии, основанной на правах человека и основных свободах; процветание через экономическую свободу и социальную справедливость и равная безопасность для всех наших стран».

Сообщество безопасности – это смелое видение, которое может реализоваться только при условии, что государства и общества будут активно следовать намеченной цели. Однако большая часть политической элиты и широкая общественность не приняли его во внимание. Более того, отдельные государства часто определяют концепцию сообщества безопасности различными (порой противоречащими) понятиями. Некоторые государства считают, что путь к сообществу безопасности должен начинаться с решения вопросов «жесткой безопасности», другие обращают внимание на то, что подлинное сообщество безопасности предполагает

наличие системы общих ценностей. Любой эффективный процесс формирования сообщества безопасности на территории стран ОБСЕ должен будет согласовывать эти различные подходы.

Данный доклад основывается на понимании того, что сообщество безопасности представляет собой сообщество государств и обществ, чьи ценности, общественный строй и социальная идентичность сближены настолько, что война между ними становится немыслимой.

Сообщество безопасности означает устойчивый и прочный мир между странами и внутри обществ, свободный от зон с различными уровнями безопасности, независимо от того, состоят ли отдельные государства в альянсах или нет. Разногласия решаются только мирным путем.

Понятие сообщества безопасности не сводится только к отношениям между государствами. Оно охватывает все сегменты и уровни общества, которые взаимосвязаны множеством каналов для свободной коммуникации и свободного передвижения. Оно также создает возможность для принятия более эффективных совместных мер против общих вызовов и угроз.

Сообщество безопасности не может быть создано одним лишь основополагающим актом; его становление является результатом длительного процесса, который позволяет преодолеть наследие прошлого, создать взаимное доверие, усилить точки сближения и развить общую идентичность и институты. Сообщество безопасности не является альянсом, направленным против какой-либо страны или альянса за его пределами.

Процесс формирования евроатлантического и евразийского сообщества безопасности выходит за рамки ОБСЕ. Тем не менее, будучи самой всеобъемлющей и широко представительной организацией в регионе, ОБСЕ предстоит играть важную роль «института формирования сообщества безопасности».

2. Аргументы в пользу сообщества безопасности государств-участников ОБСЕ

Несмотря на то, что отдельные государства-участники ОБСЕ по-разному представляют себе сообщество безопасности и имеют разные мотивы для участия в процессах его формирования, существуют общие веские основания для достижения данной цели.

Общая европейская идентичность

Все государства-участники ОБСЕ имеют общую европейскую идентичность, историю и культуру, основанную на многовековом наследии экономических связей и политических и культурных обменов.

Защита общих принципов и ценностей

Евроатлантическое и евразийское сообщество безопасности будет защищать и укреплять наши общие принципы и ценности. Подписывая Хельсинкский заключительный акт в 1975 году, государства-участники ОБСЕ объявили о своей приверженности всеобъемлющей базе общих ценностей и обязательств. Они подтвердили свою приверженность на Астанинском саммите в рамках поддержки формирования евроатлантического и евразийского сообщества безопасности. Общая нормативно-правовая база и общие институты ОБСЕ объединяли и удерживали их вместе даже в самые трудные периоды истории Организации. Несмотря на то, что многие элементы нормативно-правовой базы еще предстоит полностью реализовать, она в течение длительного времени вносила вклад в развитие и укрепление чувства общего нормативного пространства.

Противостояние транснациональным вызовам и угрозам

В XXI веке государства-участники ОБСЕ стоят перед новыми общими вызовами и угрозами, которые по своей природе являются транснациональными и часто глобальными. Некоторые из них, такие как глобальное потепление, изменение климата, кибербезопасность, транснациональный терроризм и незаконная торговля наркотиками подрывают устои государств и обществ в регионе ОБСЕ. Поиск соответствующих путей противостояния транснациональным угрозам стал важной сферой сближения государств-участников ОБСЕ.

Использование экономической взаимодополняемости в ответ на вызовы модернизации

В мире, в котором, как ожидается, к 2025 году будет жить восемь миллиардов человек и в котором появляются новые влиятельные силы, все государства-участники ОБСЕ получат значительное преимущество, если будут укреплять и расширять экономическое, технологическое и научное сотрудничество друг с другом, особенно учитывая высокий уровень взаимозависимости и взаимодополняемость их экономик. Сочетание на пространстве ОБСЕ

богатства энергетических и минеральных ресурсов, развитого наукоемкого производства и услуг, научно-технического прогресса и инновационного потенциала, а также накопленного человеческого капитала позволяет государствам-участникам совместно реагировать на усиливающуюся конкуренцию и проблемы модернизации в условиях глобализованного мира.

Установление глобальных стандартов

Являясь лидером в области технологий, имея развитые институты и высокие стандарты управления, следуя принципу верховенства права и всесторонней прозрачности, евроатлантическое и евразийское сообщество безопасности могло бы стать примером международного порядка, основанного на нормах и правилах.

3. Развитие ситуации на пространстве ОБСЕ

Формирование сообщества безопасности на территории стран ОБСЕ не начинается с чистого листа. В течение последних двух десятилетий процесс сближения стран ОБСЕ существенно продвинулся во многих областях, несмотря на то, что этот процесс сопровождался неоднократными спадами.

Угроза масштабной войны преодолена

Основное достижение двух последних десятилетий заключается в том, что масштабная война между странами и альянсами в Европе (угроза которой постоянно присутствовала в период противостояния между Востоком и Западом) стала немыслимой. Несмотря на то, что различия между странами сохраняются, на пространстве ОБСЕ больше не существует антагонистических или серьезных идеологических расхождений. В то же время, грузино-российский конфликт 2008 года и предыдущие конфликты четко показали, что применение военной силы в малом масштабе все еще возможно в регионе ОБСЕ.

Тенденции к сближению

Сегодня почти все государства-участники ОБСЕ являются странами с рыночной экономикой, несмотря на то, что их экономические структуры порой значительно различаются. Экономикки стран на пространстве ОБСЕ сильно взаимосвязаны; государства и общества знают об этой растущей взаимозависимости. Текущий экономический и финансовый кризис показал, что благосостояние каждого общества зависит от благосостояния других стран.

В течение последних двух десятилетий на территории стран ОБСЕ наблюдается заметный, хотя и неравномерный, процесс сближения нормативных баз. Все государства-участники ОБСЕ заявили о своей приверженности общим ценностям и нормам, в том числе принципам уважения прав человека и основополагающих свобод, демократии, основанной на политическом плюрализме и верховенства закона. В Астанинской юбилейной декларации они вновь подтвердили «категорически и окончательно (...), что обязательства, принятые в области человеческого измерения, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся исключительно к внутренним делам соответствующего государства».

Дальнейшее сближение происходит благодаря участию все большего количества стран в других международных организациях, действующих в регионе ОБСЕ. Почти все государства-участники являются членами или наблюдателями Совета Европы. Большинство из них вступили во Всемирную Торговую Организацию. Многие государства, которые не входят в

состав Организации Североатлантического договора (НАТО) или Европейского союза (ЕС), развили с ними партнерские отношения разной степени интенсивности.

Что касается транснациональных угроз, сотрудничество между широким кругом организаций усиливается. Интенсивность двухстороннего сотрудничества между бизнесом и организациями гражданского общества, а также культурные контакты и контакты между людьми в целом резко возросли. Все государства-участники теперь пользуются общим информационным пространством, которое обеспечивает более свободный поток информации через их границы.

Возникновение новых расхождений

Тем не менее, в последнее время возникли новые расхождения между государствами-участниками ОБСЕ. Государства придерживаются противоречивых планов действий, их мнения расходятся по все возрастающему количеству вопросов. Культура поиска компромиссных решений угасает. Согласованные нормы и обязательства исполняются неравномерно.

Преобладание дилеммы безопасности приводит к играм с нулевой суммой и глубокому взаимному недоверию: многие страны до сих пор разделяют мнение, что оптимизировать собственную безопасность возможно только ценой снижения уровня безопасности других стран. Несмотря на заявленную приверженность неделимой безопасности, основанной на сотрудничестве, на пространстве ОБСЕ существуют разные уровни безопасности. Достигнутые уровни безопасности, основанной на сотрудничестве, ослабевают. Многие сферы, такие как энергетика, природные ресурсы и миграция чрезмерно политизированы. Недавние попытки изменить ситуацию к лучшему, такие как «Корфуский процесс» ОБСЕ, не привели к убедительным результатам.

Отсутствие надлежащей коммуникации

Существующие расхождения и противоречия усугубляются различными устоявшимися шаблонами понимания и интерпретации. На Западе доминирует мнение о том, что недостаток демократии и нарушение прав человека в постсоветских странах ведут к некооперативной внешней политике. С позиции Востока, рассуждения о демократии западных стран рассматриваются как часть традиционного взгляда на геополитику и пережиток риторики и образа мышления времен холодной войны. Обсуждения часто носят тактический характер. Открытый диалог в отношении стратегических интересов и целей не ведётся. Это приводит к взаимному разочарованию и укоренению недоверия.

Последствия финансово-экономического кризиса

Ситуация еще более обострилась из-за последствий текущего экономического и финансового кризиса. В отдельных странах и группах стран наметилась тенденция к углублению в вопросы внутренней политики и решению собственных актуальных проблем; эти страны склонны уделять меньше внимания совместным проектам, институтам и общему будущему. Кризис еще раз обозначил существенную разницу в объемах производства, уровнях продуктивности, инновационного потенциала, трудоустройства и благополучия, а также разницу в уровнях государственной состоятельности на пространстве ОБСЕ. Неспособность противостоять таким фундаментальным вызовам и сформировать более устойчивую экономическую модель будет представлять серьезное препятствие на пути к подлинному сообществу безопасности в регионе ОБСЕ. С другой стороны, более сплоченная совместная работа по определению соответствующих мер реагирования на текущий кризис неизбежно усилит процесс формирования сообщества безопасности.

Кризис международных организаций

Почти перед всеми международными организациями на евроатлантическом и евразийском пространстве стоят сложные проблемы. Преодоление текущего финансово-экономического кризиса является беспрецедентной задачей для Европейского союза. Имеющиеся на данный момент альтернативы – это более глубокая интеграция или усиливающаяся фрагментация. Преодоление кризиса потребует времени и усилий и повлияет на внешние обязательства ЕС. НАТО, в свою очередь, пересматривает свою постафганскую роль в условиях резкого сокращения военных расходов. Складывается впечатление, что модель последовательного расширения исчерпала себя, по крайней мере, на некоторое время. Совет Россия-НАТО не смог сыграть роль в регулировании кризисов на пространстве ОБСЕ.

На ОБСЕ в значительной степени воздействуют всё возрастающее расхождение среди её государств-участников и слабая политическая воля к общеевропейскому сотрудничеству. Будучи самой всеобъемлющей и широко представительной организацией в регионе, ОБСЕ в то же время является самой слабой из главных евроатлантических и евразийских международных организаций. Ряд правительств значительно снизило финансирование ОБСЕ.

Политические расхождения, обозначившиеся в последнее десятилетие, привели к некоторым начальным признакам институционального разделения. Россия и другие страны Нового Востока прилагают всё больше усилий в развитие других организаций, включая Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Таможенный союз, перед которыми также стоят определенные проблемы.

Учитывая эти обстоятельства, формирование сообщества безопасности потребует от государств-участников ОБСЕ значительных инвестиций в налаживание более эффективных и скоординированных связей между существующими институтами.

Незавершенные процессы интеграции

Несмотря на то, что процесс интеграции на пространстве ОБСЕ значительно продвинулся с начала 1990-х годов, он остается незавершенным. Россия и Запад более не являются врагами, но и настоящими партнерами пока не стали. Нет существенного прогресса в разработке нового договора о стратегическом партнерстве между Европейским союзом и Российской Федерацией. Отношения между Россией и НАТО остаются хрупкими и не соответствуют данному на Лиссабонском саммите 2010 года обещанию открыть «новый этап сотрудничества, ведущий к подлинному стратегическому партнерству». Прогресс, достигнутый на сегодняшний день, не был в полной мере претворён в решение существующих проблем и конфликтов.

Перед Турцией стоят сравнимые проблемы дефицита интеграции. Перспективы вступления в ЕС неясны, и переговоры с Комиссией ЕС пока привели лишь к незначительному прогрессу. В то же время Турция осваивает новую роль региональной державы.

Отсутствие решений конфликтов

Затянувшиеся конфликты не были урегулированы главным образом из-за односторонних стратегий, используемых их участниками, и недостатка политической воли для поиска компромиссов. Нехватка инициативы и лидерства вместе со скрытой заинтересованностью в продолжении и инструментализации этих конфликтов повлекли множество регрессивных шагов и стали препятствием для существенного прорыва. Применение военной силы в субрегиональных конфликтах более не является табу. Несмотря на усилия Минской группы, сохраняется вероятность возможной войны за Нагорный Карабах, которая может приобрести значительный масштаб, особенно в случае вовлечения региональных держав. В то время как конфликты на Южном Кавказе, в Восточной и Юго-Восточной Европе ещё не полностью урегулированы, уже вырисовывается угроза новых конфликтов. Существует риск распространения конфликтов с регионов, прилегающих к региону ОБСЕ.

Кризис контроля над вооружениями

Начиная с 1990 года, Европа достигла исторического прогресса в сокращении своих вооруженных сил. Контроль над вооружениями являлся мощным стимулом для политического сближения и сотрудничества. Однако в последние годы контроль над вооружениями, который ранее являлся инструментом обеспечения кооперативной безопасности, стал яблоком раздора. Договор об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ), когда-то провозглашенный как

«основа европейской безопасности», больше не функционирует должным образом. Дискуссии, направленные на разблокирование ситуации, зашли в тупик. Успех, достигнутый в обновлении Венского документа, был довольно скромным. Осуществлению Договора по открытому небу мешают разногласия между отдельными государствами. Ситуация еще больше осложнилась из-за появления новых, еще не рассмотренных должным образом вопросов и факторов беспокойства, поднимаемых различными государствами-участниками ОБСЕ, таких как развертывание противоракетной обороны или тактическое ядерное оружие в Европе. Несмотря на это, уровень прозрачности военной деятельности остается сравнительно высоким.

Сложности наблюдения за исполнением обязательств в области человеческого измерения

Исполнение и контроль за исполнением обязательств в области уважения и соблюдения прав человека и основополагающих свобод, принципов демократии и верховенства закона, которые, в соответствии с Хартией европейской безопасности ОБСЕ 1999 года, «занимает центральное место в принятой ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности», непрерывно сталкивается со старыми и новыми вызовами. Процесс демократизации идет медленнее, менее последовательно и более противоречиво, чем ожидалось. На пространстве ОБСЕ остается несколько автократических режимов, которые укрепили свои позиции. Ключевые принципы демократического правления, такие как верховенство закона и свобода СМИ, все чаще ставятся под вопрос в регионе ОБСЕ. Права человека часто нарушаются в контексте борьбы с терроризмом. Защита человеческого достоинства остается фундаментальной задачей на всем пространстве ОБСЕ. Продвижение в области человеческого измерения является обязательным условием дальнейшего сближения государств-участников ОБСЕ и развития евроатлантического и евразийского сообщества безопасности.

Недостаточное использование прогресса в совместных действиях

Текущая ситуация на пространстве ОБСЕ неоднозначна. Достижения в плане дальнейшего сближения сопровождаются расхождениями, препятствующими совместным действиям. Основные расхождения являются политическими и касаются недостатка сплоченности по многим вопросам в разных сферах. Такая ситуация создает благоприятную среду для продвижения узких интересов, создающих замкнутый круг недоверия, старых проблем и устаревших линий поведения. Для достижения позитивных изменений требуется постоянное и активное участие со стороны политического руководства и общества. Процесс формирования сообщества безопасности поможет сократить и устранить старые и новые расхождения, разделяющие государства-участники ОБСЕ благодаря усилиям, направленным на укрепление единства и сближения.

4. На пути к евроатлантическому и евразийскому сообществу безопасности: основные принципы стратегии

Задача разработки подробной стратегии по формированию сообщества безопасности в регионе ОБСЕ выходит за рамки данного доклада. Здесь представлены лишь некоторые руководящие принципы, которые помогут направить процесс к формированию сообщества безопасности.

Во-первых, экономическая взаимозависимость, даже если она сильна, не приводит автоматически к миру и стабильности. Ассиметричная взаимозависимость даже может стать причиной конфликтов. Таким образом, нельзя полагаться только на экономические факторы. Государства и общества должны предпринимать политические действия. Мир не является результатом одних только благоприятных условий. Тот, кто хочет мира, должен *создавать* его посредством прямых, целенаправленных и последовательных действий.

Во-вторых, прогресс в формировании сообщества безопасности достигается посредством сближения и преодоления расхождений между государствами-участниками ОБСЕ и их обществами за счет снижения остроты существующих вопросов безопасности и расширения общих интересов, ценностей и идентичностей как основы для установления длительных мирных отношений. Таким образом, процесс формирования сообщества безопасности требует совершенствования нормативно-правовой базы ОБСЕ по всем измерениям и выполнения обязательств на качественно новом уровне.

В-третьих, формирование сообщества безопасности – более важная задача, чем поиск быстрых решений. Сообщество безопасности не может быть создано одним лишь основополагающим актом. Задача заключается не в том, чтобы установить статус-кво, а в управлении процессом текущих изменений и в его постепенном направлении в сторону формирования сообщества безопасности.

В-четвертых, важно рассматривать как можно больше вопросов одновременно. Достижение содержательных результатов должны сопровождаться усилиями, направленными на примирение и преодоление недоверия между государствами и обществами, а также внутри них. Всевозможные соглашения в как можно большем количестве областей (соглашения в отношении режимов, соглашения, имеющие обязательную политическую или юридическую силу, и т.д.), приведут к тому, что число взаимных связей и обязательств со временем увеличится, взаимное доверие возрастет, и война и насильственные конфликты станут практически невозможными. Это подтверждается тем фактом, что никто (правительства и люди в равной степени) больше не ожидает организованных насильственных действий со стороны другого государства или социальной группы. Если такое положение дел будет достигнуто и

сохранится в течение долгого времени, тогда можно будет говорить о том, что сообщество безопасности сформировано.

В-пятых, необходимо сохранять баланс между элементами старого плана действий, унаследованного со времён холодной войны, и новой повестки дня, составленной с учетом грядущих вызовов и возможностей, в том числе транснациональных угроз. Нельзя пренебрегать ни старым, ни новым планом. Более того, необходимо реализовывать их параллельно. Необходимо уделять повышенное внимание элементам нового плана, в частности вопросам примирения, представляющим новый подход к вопросам исторического наследия.

В-шестых, важно решать как вопросы, могущие создать поворотный момент, такие как разработка системы противоракетной обороны, основанной на сотрудничестве, так и вопросы, вызывающие относительно мало разногласий. Удержание фокуса только на первом аспекте может привести к тому, что эти проблемы превратятся в деструктивные факторы, в случаях, когда политические прорывы не могут быть достигнуты. Также важно стремиться к сбалансированной реализации долгосрочных целей, таких как примирение, а также краткосрочных задач, которые могут дать результаты сравнительно быстро. Любой успех на ранней стадии, пусть даже маленький, имеет большое значение, потому что существующее недоверие может быть преодолено только конкретными делами, а не заявлениями.

В-седьмых, крайне важно деполитизировать спорные вопросы, как в целом, так и в каждой отдельной области. Достижение определенного уровня деполитизации может рассматриваться как признак успеха на пути к сообществу безопасности.

В-восьмых, нам необходимо менять образ мышления. Так называемые «мягкие» аспекты, такие как примирение, верховенство закона, в том числе международного права, контакты между людьми, экспертные сообщества и деловое сотрудничество, могут оказаться более важными в долгосрочной перспективе, чем вопросы так называемой «жесткой безопасности». Это действительно так, потому что главная задача впереди – изменить образ мышления, ценности и идентичности. То же самое относится и к вопросам «жесткой безопасности», таким как контроль над вооружениями, где создание прозрачности и доверия и формирование прочного сотрудничества важнее, чем выстраивание противовесов и ограничение вооружения.

В-девятых, формирование сообщества безопасности требует активного участия со стороны политического руководства. В то же время активное участие общества и его чувство причастности является важнейшим условием устойчивости этого процесса. Такая задача выходит за рамки традиционных функций неправительственных организаций (НПО) и требует вовлечения предпринимателей, представителей профсоюзов, религиозных сообществ,

экспертных сообществ и других заинтересованных сторон. Это означает последовательное развитие новой культуры мирного урегулирования конфликтов.

В-десятых, являясь самой всеобъемлющей и широко представительной организацией в своей области и будучи региональным соглашением по смыслу Главы VIII Устава Организации Объединенных Наций (ООН), ОБСЕ сыграла и может и дальше играть важную роль в качестве «института формирования сообщества безопасности». Формирование сообщества безопасности потребует участия и сотрудничества ЕС, НАТО, ОДКБ, Таможенного союза, ОБСЕ и других организаций. По этой причине ОБСЕ следует укреплять сотрудничество с институтами ООН, с региональными и субрегиональными организациями в своей области, а также со своими азиатскими и средиземноморскими партнерами по сотрудничеству.

5. Какой вклад ОБСЕ может внести в формирование сообщества безопасности

Развивая сотрудничество во всех сферах деятельности ОБСЕ (измерение безопасности, экономико-экологическое и человеческое измерение), государства-участники могут проявить политическую волю и заявить о своем намерении двигаться вперед к сообществу безопасности. Они могут реализовать некоторые значимые и очевидные задачи.

5.1. Реализация новых задач в области измерения безопасности

Долгосрочная цель в измерении безопасности заключается в постепенной демилитаризации и «десекьюритизации» межгосударственных, и, где необходимо, внутригосударственных отношений в такой степени, когда применение военной силы становится немыслимым. Для этого необходимо единое понимание военной безопасности, функционирующий режим контроля над вооружениями и военное сотрудничество, а также разрешение затянувшихся и предотвращение новых насильственных конфликтов, примирение бывших врагов и совместное противостояние транснациональным вызовам и угрозам.

5.1.1. Совершенствование контроля над вооружениями, мер укрепления доверия и безопасности и военного сотрудничества

Ослабление режима контроля над обычными вооружениями в Европе, в частности ДОВСЕ, бросает вызов региону ОБСЕ. Из-за резкого расхождения взглядов в области «жесткой безопасности» совместные усилия по восстановлению контроля над вооружениями приобретают первоочередное значение, но в то же время становятся трудновыполнимыми. Дальнейшее сохранение контроля над вооружениями остается основным инструментом формирования неделимого пространства безопасности, основанного на сотрудничестве, тем самым подготавливая почву для формирования сообщества безопасности. Чтобы предотвратить дальнейшее ухудшение ситуации, государства-участники должны:

- a) отказаться от шагов, могущих поставить под угрозу сохранившиеся режимы контроля над вооружениями в Европе;
- b) проявить сдержанность в размещении обычных вооруженных сил, так как любое значительное наращивание сил, несоразмерное требованиям национальной безопасности, может обострить существующие проблемы.

Преодоление патовой ситуации в отношении ДОВСЕ могло бы открыть новые возможности для решения текущих вопросов безопасности государств-участников, особенно учитывая то, что многие положения ДОВСЕ устарели вследствие кардинальных изменений в расстановке сил в

Европе. Следующие рекомендации могли бы помочь государствам-участникам при возобновлении диалога в области контроля над вооружениями:

с) необходимо рассмотреть возможность расширения перечня контролируемых обычных вооружений путем включения новых категорий вооружения и комплексного военного потенциала;

d) необходимо считать введение новых категорий вооружений предметом мониторинга, а не ограничения;

e) следует развивать диалог о контроле над вооружениями, в котором любые опасения могут быть выражены, услышаны и обсуждены без каких-либо ограничений;

f) следует в полной мере привлекать вооруженные силы к диалогу о контроле над вооружениями.

ОБСЕ предстоит сыграть особую роль в повышении прозрачности и предсказуемости посредством дальнейшего развития мер укрепления доверия и безопасности (МДБ). Эта задача тем более важна, что вооруженные силы государств-участников находятся в процессе и сокращения и модернизации.

Переговоры по модернизации Венского документа (ВД) только начинаются. Государства-участники отстаивают различные позиции относительно того, какие конкретные меры следует предпринять. Они также расходятся во мнениях о том, достаточен ли уровень интрузивности существующих МДБ или же его необходимо расширить.

Основная цель заключается в том, чтобы предоставить усовершенствованное базовое соглашение и поощрять отдельные государства к вступлению в более конкретные договоренности в необходимых случаях. В частности, необходимо поощрять предоставление государствами-участниками подробной предварительной информации о военных учениях и рассмотрение вопросов, поднимаемых другими государствами-участниками. Также рекомендуется, чтобы государства-участники заключали дальнейшие двухсторонние и региональные соглашения по МДБ или реализовывали целенаправленные МДБ на добровольной основе и в одностороннем порядке. В то же время МДБ, несмотря на свою важность, не должны рассматриваться в качестве замены механизмов по контролю над вооружениями.

Роль ОБСЕ в области контроля над вооружениями и мер укрепления доверия и безопасности может быть усилена посредством следующих действий:

- g) возобновление консультаций, с тем чтобы утвердить мандат на переговоры по новому договору о контроле над обычными вооружениями;
- h) активизация усилий по преодолению трудностей, связанных с Договором по открытому небу;
- i) проведение совместной оценки угроз и обсуждение совместных действий в соответствии с национальными военными и оборонительными доктринами;
- j) содействие военному сотрудничеству, в том числе посредством совместной подготовки кадров и совместных учений по урегулированию кризисов.

5.1.2. Несение ответственности за затянувшиеся конфликты

Затянувшиеся конфликты продолжают оставаться предметом растущей озабоченности государств-участников ОБСЕ. Подлинное сообщество безопасности не может быть создано, если не исключена возможность применения силы. Затянувшиеся конфликты создают ситуацию, в которой существует наибольшая вероятность того, что фундаментальный принцип неприменения силы будет нарушен. На протяжении двух десятилетий государства прилагают усилия по урегулированию этих конфликтов. Однако они не смогли добиться положительных результатов из-за резко расходящихся точек зрения сторон, участвующих в конфликте, и других вовлеченных государств. Пока затянувшиеся конфликты не решены, любые обсуждения вопросов, касающихся сообщества безопасности будут бессодержательны.

Повышение эффективности раннего предупреждения, предотвращения и разрешения конфликтов и постконфликтного восстановления было одной из главных тем «Корфуского процесса» 2010 года и последующих обсуждений. Несмотря на достигнутый прогресс, государства-участники придерживаются разных мнений относительно того, какие именно меры позволят ОБСЕ наиболее эффективно реагировать на вызовы, связанные с возможной стремительной эскалацией затянувшихся конфликтов.

В то время как расхождения препятствуют значительному прогрессу, у ОБСЕ есть возможности для улучшения своей деятельности по предотвращению эскалации насилия в регионе ОБСЕ. Основываясь на отчете Генерального секретаря 2012 года о достигнутом прогрессе и возможных путях движения вперед в отношении Решения об элементах конфликтного цикла, принятого на вильнюсской встрече Совета министров в 2011 году, ОБСЕ следует сосредоточить свои усилия на раннем предупреждении и срочных действиях. Необходимо уделять постоянное внимание новым подходам, как, например, наращивание посреднического потенциала ОБСЕ. Председательство в тесном сотрудничестве с Секретариатом должно стремиться к полному

использованию имеющихся инструментов, чтобы принимать соответствующие меры для предотвращения и/или прекращения эскалации насилия.

5.1.3. Поддержание стабильности в Центральной Азии и Афганистане

На протяжении многих лет ОБСЕ способствует укреплению стабильности в Центральной Азии. На основе мандата, выданного на мадридской встрече Совета министров в 2007 году и выражающего озабоченность тем, что ситуация в Афганистане может отразиться на безопасности в регионе ОБСЕ, ОБСЕ также занимается решением соответствующих проблем. В частности, ее действия включают поддержку мер по обеспечению безопасности границ между странами Центральной Азии и Афганистаном, а также активизации участия афганских коллег в деятельности ОБСЕ, связанной с безопасностью границ и пограничным режимом, полицейской деятельностью и борьбой с незаконным оборотом наркотиков, осуществляемой в учебных и тренировочных учреждениях в Центральной Азии и в других частях региона ОБСЕ. ОБСЕ также координирует свою деятельность с ООН и другими соответствующими региональными и международными организациями.

Сейчас приближается к концу запланированный срок участия Международных сил содействия безопасности в Афганистане (ISAF) (декабрь 2014 года) и международное сообщество рассматривает стратегии обеспечения стабильности после того, как правительство Афганистана возьмет на себя полную ответственность за безопасность страны. В этой связи государствам-участникам ОБСЕ важно рассмотреть вопрос о необходимости внесения корректив в работу ОБСЕ, направленной на решение проблем в новых условиях в сфере безопасности в Афганистане. ОБСЕ необходимо выполнить следующие задачи:

- a) провести ряд активных консультаций с соответствующими государствами-участниками и партнерами по сотрудничеству, в частности с государствами Центральной Азии и с Афганистаном с тем, чтобы оценить необходимость корректировки текущей деятельности в рамках мадридского мандата;
- b) принять участие в более широких международных консультациях на основе Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве ОБСЕ, в частности с ООН, НАТО, ЕС и ОДКБ, а также с соответствующими партнерами по сотрудничеству. Цель заключается в координировании дальнейшей деятельности, достижении эффекта синергии и избежание ненужного дублирования международных усилий в период после 2014 года;
- c) на следующей встрече Совета министров в Дублине необходимо выдать Секретариату ОБСЕ мандат на рассмотрение деятельности ОБСЕ, результаты которой должны быть тщательно рассмотрены Постоянным советом и Советом министров не позднее 2014 года.

5.1.4. Содействие примирению как способ урегулирования конфликтов и сближения позиций

Примирение является ключевым условием для преодоления недостатка доверия в регионе ОБСЕ и поиска решений затянувшихся конфликтов, территориальных споров, межэтнических и межрелигиозных конфликтов и других напряженных ситуаций в различных регионах Европы. В то время как правительственные меры являются важной частью процесса примирения, устойчивое примирение может быть достигнуто только благодаря прочным изменениям восприятия в соответствующих обществах. Достижение базового уровня взаимного понимания общей истории, включая причины и динамику прошлых конфликтов, остается неотъемлемой частью этого процесса. Примирение обычно является долгосрочным процессом. Его нельзя рассматривать в качестве метода быстрого достижения результатов в регулировании кризисов.

Несмотря на отсутствие универсального шаблона для достижения примирения, ОБСЕ может содействовать процессу примирения в важных международных, транснациональных, межэтнических и иных контекстах. Усилия, направленные на восстановление взаимного уважения, могут проложить путь к евроатлантическому и евразийскому сообществу безопасности.

Многие мероприятия ОБСЕ в течение нескольких последних лет были направлены на содействие и поощрение примирения, не в последнюю очередь в отношении затянувшихся конфликтов. Необходимо и далее подчеркивать важность этих усилий посредством конкретных действий ОБСЕ. Это может означать адаптацию приоритетов институтов ОБСЕ или формулировку конкретных задач перед Организацией. Важность примирения также должна быть отражена в коммуникационной стратегии ОБСЕ. Более того, ОБСЕ может особо сосредоточиться на следующих задачах:

- a) выявление лучших практик из исторического опыта (Франция и Германия, Северная Ирландия, Польша и Германия) и некоторых текущих процессов (Юго-Восточная Европа, Польша и Россия);
- b) выявление ключевых партнеров в примирении на уровне регионов и государств, а также в гражданских обществах, СМИ и деловых кругах;
- c) оказание поддержки соответствующим сторонам в выявлении и преодолении «слабых мест» в процессе примирения;
- d) готовность предоставлять, по требованию, индивидуальный комплекс предложений по мерам примирения в конкретных зонах конфликта или в определенных контекстах.

Конкретные задачи, стоящие перед ОБСЕ, могут включать:

- e) проведение серии семинаров на тему «Взаимосвязь между примирением, урегулированием конфликтов и безопасностью в Европе: опыт и потребности»;
- f) составление отчетов по обобщению предыдущих усилий примирения (включая неудавшиеся попытки);
- g) составление «Справочника лучших практик примирения» с использованием вышеупомянутых отчетов ;
- h) подготовка базы данных по специалистам, имеющим опыт в процессах примирения, и обеспечение ее доступности для заинтересованных сторон;
- i) изучение новых возможностей для усилий примирения, которые появились благодаря технологическому прогрессу и новым моделям социальных взаимодействий и социальных сетей;
- j) разработка финансируемой за счет добровольных взносов программы, направленной на поддержку попыток примирения, предпринимаемых гражданским обществом . Такая программа предусматривает обмен студентами, проведение трансграничных культурных и спортивных мероприятий, финансирование кросс-культурных проектов СМИ и оказание поддержки региональным трансграничным торговым ярмаркам.

5.1.5. Противостояние транснациональным вызовам и угрозам

На протяжении многих лет в многочисленных отчетах ООН, других международных организаций или различных НПО выражается тревога в связи с транснациональными вызовами и угрозами как ключевой проблемы международного мира и стабильности. Наиболее значимые угрозы включают такие взаимосвязанные проблемы как незаконная торговля наркотиками, людьми и стрелковым оружием и легкими вооружениями, организованная преступность, коррупция и отмывание денег. Террористы используют в своих целях эти феномены, основывающиеся на экономической асимметрии и социальном неравенстве, ненадлежащем управлении и слабой или несостоятельной государственности. Изменение климата также является одним из основных факторов, усиливающих кризис.

На всем пространстве ОБСЕ государства сталкиваются с разными формами терроризма. Государства по-разному оценивают угрозы, по-разному определяют терроризм и имеют разные интересы и цели. Они также используют разные способы и методы предотвращения и борьбы с терроризмом: некоторые государства применяют комплексный подход и уделяют больше внимания процессам, ведущим к терроризму, другие сосредотачиваются на поиске мотивов

терроризма. Кроме того, борьба с терроризмом требует тонкого баланса между безопасностью государства и соблюдением прав человека.

Все большее внимание привлекает кибербезопасность. Эту сложную и быстро изменяющуюся проблему трудно охватить как с технологической, так и с политической точки зрения.

Несмотря на существующие различия в подходах, последнее десятилетие показало, что государства-участники ОБСЕ легче договариваются о совместных действиях, направленных на борьбу с транснациональными угрозами, чем по многим другим вопросам. Благодаря своему всеобъемлющему и всеохватывающему подходу, Организация может эффективно решать подобные вопросы. Однако ОБСЕ – не единственная международная организация, работающая в этой области. Чтобы определить свой вклад в противодействие трансграничным угрозам, ОБСЕ необходимо усилить взаимодействие с другими международными организациями, такими как ООН, ЕС, НАТО и ОДКБ и воспользоваться преимуществом своих связей с гражданскими обществами и государствами-партнерами.

ОБСЕ должна продолжить работу по разработке повестки дня, которой она занималась в течение последних лет: борьба с терроризмом, кибербезопасность, мероприятия по борьбе с наркотиками и вопросы, связанные с деятельностью полиции. Для этого можно выполнить следующее:

- a) провести семинар по повышению прозрачности на тему «Военные доктрины и киберпространство: проблема определений»;
- b) создать рамочную основу ОБСЕ для проведения диалога по кибербезопасности - «Совместная оценка рисков и потребностей и информационное взаимодействие между государствами в случае кибернарушений»;
- c) провести ряд семинаров на тему «Согласование национальных систем защиты киберпространства на объектах критической инфраструктуры в соответствии с передовыми международными стандартами»;
- d) принять документ ОБСЕ по мерам укрепления доверия в области кибербезопасности;
- e) принять обобщенный рамочный документ ОБСЕ по борьбе с терроризмом;
- f) провести региональные семинары с представителями гражданского общества на тему «Опыт ОБСЕ по предотвращению радикализации и проблема выявления, снижения радикальности и реинтеграции (бывших) сторонников терроризма»;
- g) провести семинар «Опыт противодействия распространению мафиозных организаций»;

- h) составить «Справочник для специалистов по урокам, извлеченным из борьбы с наркопреступлениями», включая международную торговлю химическими прекурсорами;
- i) разработать программу совместных мероприятий с Глобальным антитеррористическим форумом (GCTF).

5.2. Реализация задач в области экономико-экологического измерения

Долгосрочная цель в экономико-экологическом измерении – постепенный процесс формирования объединенного процветающего экологически устойчивого региона с развитой экономикой и благоприятной социальной средой. Становление сообщества безопасности будет результатом постепенного сближения экономической политики государств-участников; в дальнейшем, благодаря его деятельности, взаимосвязь национальных экономик на пространстве между Ванкувером и Владивостоком усилится еще больше. Такие положительные сдвиги предполагают развитие демократических институтов, верховенство закона и экономическую свободу. Доказательством этому станет создание зоны свободной торговли и свободного перемещения на всем пространстве ОБСЕ.

Формирование сообщества безопасности, основанного на принципе экономической свободы, подразумевает свободную конкуренцию. Это не исключает возможность существования противоположных интересов различных экономических игроков. Противоположные интересы являются неотъемлемой частью сообщества безопасности. Важно, чтобы споры разрешались только мирным путем и обязательства в отношении отказа от применения силы строго соблюдались. Это создаст определенные сложности в плане политической коммуникации, общих правовых и других нормативных договоренностей и правил торгового арбитража, другими словами надлежащего экономического управления на всех уровнях.

В *области экономики*, ОБСЕ необходимо сосредоточиться на вопросах, касающихся улучшения политических отношений между государствами-участниками. Она не может заменить специализированные учреждения или вмешиваться во внутренние дела государств-участников или региональных организаций. Тем не менее, ОБСЕ должна вносить вклад в повышение осведомленности и развитие общего понимания и консенсуса по спорным, но одновременно и символическим вопросам энергетической безопасности, управления водными ресурсами и препятствий на пути к экономической свободе, таких как ограничение трудовой миграции, визовые режимы и рыночные барьеры.

В отношении *защиты окружающей среды* ОБСЕ следует продолжать реализацию программ, обеспечивающих участие общества и межгосударственное сотрудничество в сфере защиты окружающей среды и устойчивого развития. Организация также должна обсуждать

щепетильные вопросы, такие как доступ к природным ресурсам в трансграничном или субрегиональном контекстах. Она должна выступать посредником в трансграничных спорах, таких как разногласия по поводу трансграничных водотоков и водоносных горизонтов.

ОБСЕ следует и далее поддерживать государства-участники в выполнении требований соответствующих международных рамочных документов. Они включают в частности, Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятой Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК ООН) в Эспо в 1991 году, и Орхусскую конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

5.3. Реализация задач в области человеческого измерения

Дальнейшее сближение норм и идентичностей очень важно для создания долгосрочных условий для сообщества безопасности. Это потребует лучшей и более сбалансированной реализации всей нормативно-правовой базы ОБСЕ в области человеческого измерения, дополнительной поддержки в области выполнения обязательств, рассмотрения новых вопросов и разработки соответствующих обязательств, а также начало программы «от человека к человеку» между разными субрегионами и разными слоями населения.

5.3.1. Повышение эффективности цикла мероприятий ОБСЕ в области человеческого измерения

Два заявления в докладе «Единство цели: сделать ОБСЕ более эффективной», составленном Группой видных деятелей в 2005 году, могут рассматриваться в качестве руководства для дальнейшего укрепления процесса проверки выполнения обязательств в области человеческого измерения ОБСЕ:

«Мониторинг выполнения норм в области человеческого измерения является особенно сложной и во многих случаях весьма щепетильной задачей. Интересы равного подхода и повышения транспарентности требуют от ОБСЕ вести мониторинг непредвзято и более унифицировано».

«В случае учреждения комитета по человеческому измерению (...) продолжительность Совещания по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению (СРВЧИ), могла бы быть сокращена до пяти дней максимум».

Мониторинг выполнения отдельными государствами обязательств в области человеческого измерения являются основой для последующих обсуждений по выполнению обязательств между государствами и представителями гражданского общества. Задача заключается в том, чтобы осуществлять мониторинг выполнения обязательств всеми государствами-участниками

ОБСЕ без исключения, прозрачно и менее политизировано, и более эффективно связать процесс рассмотрения с последующим процессом принятия решений. Следующие рекомендации могут помочь в достижении этих задач:

- a) процесс рассмотрения вопроса о выполнении обязательств в области человеческого измерения, осуществляемый ОБСЕ, должен объединить деятельность СРВЧИ и Комитета по человеческому измерению;
- b) чтобы ускорить этот процесс, а также с целью создания общего справочно-информационного фонда, можно ввести систему сбора информации государств базирующейся на основе опросных бланков. Это поможет Комитету по человеческому измерению подготавливать материалы для СРВЧИ, которое в свою очередь будет предоставлять рекомендации для дальнейшего рассмотрения экспертами Комитета;
- c) поскольку в настоящее время СРВЧИ проходит в сентябре-октябре, часто недостает времени для рассмотрения рекомендаций во время последующих встреч Совета министров . Следовательно, в целях улучшения процесса принятия решений, СРВЧИ необходимо проводить в первой половине года.
- d) если процесс рассмотрения должен быть улучшен посредством реализации предложенных мер, сокращение продолжительности СРВЧИ должно осуществляться без изменения его всесторонней повестки и участия НПО.

5.3.2. Развитие диалога с мусульманскими сообществами

Участники Инициативы формирования евроатлантического и евразийского сообщества безопасности (IDEAS) обсудили вопросы роли ОБСЕ в содействии диалогу между государствами-участниками и их мусульманскими сообществами. Некоторые участники заявили, что у ОБСЕ нет значительных задач в этом процессе, тогда как другие поддержали идею о том, что организация должна содействовать диалогу. Последнюю позицию можно аргументировать тем, что в некоторых регионах на пространстве ОБСЕ политический ислам ставит под вопрос установленные нормы и правила светского государства и отделение государства от религиозных объединений. Эти проблемы зачастую усугубляются социальными трудностями, ненадлежащим управлением, нетерпимостью и дискриминацией. В других регионах они часто бывают связаны с более широкими вопросами миграции из мусульманских стран и регионов и интеграционной политики отдельных государств. За пределами ОБСЕ, неопределенность развития «арабской весны» обнаруживает новые аспекты и указывает на важность и срочность решения этих проблем.

В то время как дискуссии с мусульманскими сообществами и о мусульманских сообществах ведутся во многих государствах, им обычно не хватает более широкого контекста. Это тот пункт, где ОБСЕ может сблизить все стороны, заинтересованные в сохранении стабильности, включая светские и реформистские мусульманские силы. Несмотря на то, что этот вопрос по-разному затрагивает разные страны, ОБСЕ могла бы решать проблему недоверия между лицами, принимающими политические решения в светских государствах, и политическим исламом. Кроме того, ОБСЕ могла бы инициировать обсуждения сходств и различий между светскими и исламскими концепциями государства и национально- государственного строительства, демократии, верховенства закона, прав человека, прав женщин и гендерного равенства, а также образования.

Исходя из своего опыта и деятельности в области надлежащего управления, образования и особенно в сфере борьбы с нетерпимостью и дискриминацией, ОБСЕ может эффективно содействовать диалогу посредством:

- a) организации дискуссии об укреплении общественного доверия между светскими правительствами, представителями гражданского общества и мусульманскими партиями, движениями и высокопоставленными лицами. Цель заключается в преодолении недопонимания, выявлении и устранении причин эскалации и предотвращении возможных процессов радикализации;
- b) инициирования дискуссий, направленных на изучение отношений между мусульманскими сообществами и светскими государствами в различных субрегионах ОБСЕ. Такие дискуссии должны, в частности, освещать положительный опыт интеграции мусульманских сообществ, в прошлом и настоящем; также необходимо привлекать к участию в дискуссиях азиатских и средиземноморских партнеров по сотрудничеству ОБСЕ;
- c) организации дискуссий об уроках, извлеченных из деятельности в области предотвращения радикализации с ключевыми заинтересованными сторонами, лидерами общественного мнения мусульманских сообществ и представителями политического ислама, а также их интеграции в повседневную деятельность ОБСЕ, в том числе в сфере предотвращения и урегулирования конфликтов;
- d) проведения круглого стола с азиатскими и средиземноморскими партнерами по сотрудничеству ОБСЕ с тем, чтобы углубить понимание текущих процессов «арабской весны» и наладить связи с новыми политическими и общественными силами.

5.4. Создание сети академических институтов ОБСЕ

ОБСЕ всегда приветствовала участие гражданского общества и взаимодействие с ним. Транснациональные гражданские сети могут способствовать коммуникации и процессу формирования идентичности, и таким образом внести вклад в создание условий, необходимых для формирования сообщества безопасности. Такие сети могут помочь в развитии дискуссии о сообществе безопасности, как в регионе ОБСЕ, так и за ее пределами.

Идея создания сети академических институтов ОБСЕ впервые была предложена генеральным секретарем ОБСЕ, послом Ламберто Занньером. Сеть академических институтов может выполнять следующие функции:

- a) оказывать консультационную поддержку и содействие государствам-участникам и коллективным органам ОБСЕ ;
- b) организовывать академические обсуждения вопросов сообщества безопасности;
- c) предоставлять платформу для обсуждения важнейших вопросов, в частности, в контексте инициативы ирландского председательства о запуске процесса «Хельсинки плюс 40».

Сеть академических институтов ОБСЕ может выстраиваться на базе существующих инициатив, таких как «Дни безопасности ОБСЕ», которые были впервые проведены в июне 2012 года с участием большого количества экспертов научно-исследовательских организаций, Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI) и Инициативы формирования евроатлантического и евразийского сообщества безопасности (IDEAS).

Эти существующие инициативы можно развивать и далее, основываясь на трех критериях инновации, инклюзивности и преемственности.

- d) Если «Дни безопасности ОБСЕ» будет проводиться регулярно, они послужат платформой для обмена идеями между участниками сети академических институтов и государствами-участниками ОБСЕ;
- e) для обеспечения целевых дискуссий, необходимо определять ежегодно меняющуюся главную тему в результате консультаций между сетью академических институтов и коллективными органами ОБСЕ. Кроме того, председательство или Секретариат могут обращаться к сети академических институтов за консультациями по отдельным вопросам;
- f) обсуждения в Вене могут быть дополнены локальными или субрегиональными мероприятиями , в том числе мероприятиями Академии ОБСЕ в Бишкеке. Такие обсуждения можно объединить в рамках инициативы «Дни безопасности ОБСЕ»;

g) четыре института IDEAS готовы участвовать в формировании такой сети академических институтов ОБСЕ.

5.5. Совершенствование и оптимизация сотрудничества с международными организациями

В регионе ОБСЕ существует множество региональных и субрегиональных международных организаций. Несмотря на некоторую степень дублирования и параллельности их деятельности, такое изобилие организаций представляет собой важный составляющий элемент в процессе формирования евроатлантического и евразийского сообщества безопасности.

Таким образом, пространство ОБСЕ не нуждается в новых организациях. Как настоящие, так и будущие задачи заключаются в улучшении и оптимизации сотрудничества между существующими организациями, в т.ч. недавно сформированными и активно развивающимися организациями в восточной части пространства ОБСЕ, такими как ОДКБ, Таможенный Союз и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). Цель должна состоять в том, чтобы установить полномасштабное сотрудничество между всеми организациями. Таким образом, может возникнуть еще более развитая сеть организаций, в которой каждая из них будет продвигать процесс формирования сообщества безопасности в соответствии со своими особенностями и возможностями. Для достижения прогресса в улучшении межинституционального сотрудничества, ОБСЕ следует придерживаться двух рекомендаций:

- a) необходимо признать потенциал недавно сформированных организаций в восточной части пространства ОБСЕ; эти организации необходимо интегрировать в сети сотрудничества;
- b) институционализованные органы сотрудничества, такие как Совет Россия-НАТО, должны иметь возможность эффективно вести свою деятельность при любых условиях.

6. Призыв к ОБСЕ

Самые важные сравнительные преимущества ОБСЕ заключаются в её географической, политической и тематической всеобъемлемости и всеохватности. Ни одна из других международных организаций не простирается на трех континентах с участием 56 государств и не охватывает такой широкий круг вопросов, касающихся внутренней и внешней безопасности. Способность сохранять такую особенность во времена, когда во многих областях преобладают противоречивые тенденции, - это немалое достижение. Однако обратная сторона этого достижения заключается в том, что такая организация неизбежно сталкивается с необходимостью разрешать разного рода конфликты, трения и противоречия между своими участниками. Именно в этом и состоит задача ОБСЕ.

ОБСЕ является, прежде всего, отражением отношений между 56 государствами-участниками. Чем сильнее расходятся позиции государств-участников, тем труднее действовать ОБСЕ. И наоборот, чем лучше отношения между государствами, тем больше у ОБСЕ возможностей реализовывать свои задачи в решительной и заметной форме. Как следствие, особенно в сложные политические времена, организация представляет собой скорее площадку для сплочения государств и вовлечения их в диалог, и в меньшей степени является сильным игроком. В плане возможности действовать ОБСЕ довольно слабая организация. Напротив, в части способности продолжать и обеспечивать политический процесс, она достаточно сильна. Учитывая текущую политическую ситуацию, неудивительно, что ОБСЕ испытывала сложности с более активной реализацией своих задач.

Тот факт, что ОБСЕ до сих пор функционирует, демонстрирует высокий уровень институциональной устойчивости Организации и ее государств-участников. Постоянный диалог в области безопасности в Вене представляет коллективную философию и практику, которые существенно отличают Европу от всех других континентов. Несмотря на то, что человеческое измерение ОБСЕ уже более десяти лет является яблоком раздора, Организация продолжает выполнять свою текущую деятельность, включающую проведение мероприятий в области человеческого измерения или работу миссий по наблюдению за выборами. И хотя ситуация в сфере контроля над вооружениями зашла в тупик, государства-участники все же хотят сохранить нормативно-правовую базу ОБСЕ по контролю над вооружениями. Высокий уровень институциональной устойчивости позволит ОБСЕ преодолеть затяжной переходный период, в котором мы сейчас находимся.

Как это ни парадоксально, но в сравнительной слабости ОБСЕ есть и преимущества. Именно *благодаря* тому, что она не является решающим игроком, способным кардинально изменить

развитие ситуации, ОБСЕ имеет возможность выступать в качестве лаборатории и полигона для проверки инновационных идей – лучшим примером этого является обсуждение сообщества безопасности. Таким образом, потенциал ОБСЕ заключается в формировании нового образа мышления и в тестировании инновационных идей в рамках взаимодействия с представителями гражданского общества, другими международными организациями и государствами-партнерами. Ее потенциал заключается в инициировании политических проектов, способствующих сближению государств и обществ, и таким образом открывающих путь к сообществу безопасности.

Данный доклад охраняется нормами авторского права. Все права защищены в отношении целого материала или его части, особенно в отношении его перевода, переиздания, использования иллюстраций, распространения через СМИ, копирования посредством фотокопировальных аппаратов или идентичными способами и хранения в информационных базах. В соответствии с §54 закона Германии о защите авторских прав, копирование с любой целью, кроме частного пользования, разрешается на платной основе; оплата должна быть произведена в пользу общества «Verwertungsgesellschaft Wort», Мюнхен.

Дизайн и верстка | redhot 'n' cool, Вена

Фотография на титульном листе © iStockphoto

Инициатива формирования евроатлантического и евразийского сообщества безопасности (IDEAS) является академической инициативой (Track II), реализуемой совместно Центром исследований ОБСЕ (CORE) при Институте изучения проблем мира и политики безопасности при Гамбургском университете (IFSH), Фондом стратегических исследований (FRS), Польским институтом международных отношений (PISM) и Московским государственным институтом международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел России (МГИМО). Основная задача инициативы заключается в формировании концепции «свободного, демократического, общего и неделимого Евро-Атлантического и Евразийского сообщества безопасности», простирающегося от Ванкувера до Владивостока», как предусмотрено в Астанинской юбилейной декларации, подписанной государствами-участниками ОБСЕ в 2010 году. В конце 2011 года министры иностранных дел Германии, Франции, Польши и Российской Федерации обратились к четырем институтам с просьбой организовать ряд семинаров, для развития дискуссии о будущем характере евроатлантического и евразийского сообщества безопасности и представить доклад с рекомендациями государствам-участникам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Вене. Проявив данную инициативу, министры поддержали идею учреждения сети академических институтов, выдвинутую генеральным секретарем ОБСЕ Ламберто Занньером.



Гамбург, Париж, Москва, Варшава, 2012 г.