

ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЦЕНТРАЛЬНО- АЗИАТСКОМ РЕГИОНЕ: ПОДХОДЫ И РОЛЬ ОБСЕ



Н. Н. ЗАРУДНАЯ*,
Глава Центра ОБСЕ в Астане

В статье отмечается, что Центрально-азиатские страны отличаются своим стратегическим видением, внешней политикой и национальными интересами. Тем не менее, общие внутренние и внешние угрозы и вызовы безопасности и стабильности составляют потенциал для возможного взаимодействия по реализации эффективных мер их противодействию. В статье рассматривается роль ОБСЕ в решении этих угроз в военно-политическом, экономико-экологическом и человеческом измерениях через концепцию ОБСЕ об общей, всеобъемлющей, неделимой и совместной безопасности.

Ключевые слова: безопасность, ОБСЕ, Центрально-Азиатский регион, терроризм, сотрудничество, всеобъемлющий подход к безопасности, военно-политическое измерение, человеческое измерение, экономико-экологическое измерение, инициатива «Хельсинки +40».

Стратегически расположенный в центре Евразии Центрально-Азиатский регион на нынешнем этапе своего развития является, скорее, географическим, чем геополитическим понятием. Он объединяет страны, значительно различающиеся по своему стратегическому видению и задачам, внешней политике, национальным интересам и даже моделям развития. Интересы этих стран слишком разнообразны, а порой мало совместимы между собой, что не позволяет региону «говорить в унисон» или же проводить согласованную политику, даже когда речь идет об общих проблемах или общих вызовах.

В то же время этот богатый на природные ресурсы, но соседствующий с «дугой нестабильности» и «огненной дугой конфликтов» регион остается объектом противоборствующих геополити-

© Н. Н. Зарудная, 2013

*Зарудная Наталья Николаевна окончила с отличием Киевский гос. Университет в 1973 г. (филолог, преподаватель английского и испанского языков). Работала советником и.о. зам. главы миссии в Посольстве Украины в США, заместителем постоянного наблюдателя Украины при Организации американских государств, официальным представителем МИДа Украины, и.о. начальника Управления информации, пресс-секретарем Премьер-министра, руководителем пресс-службы Кабинета министров Украины. Назначалась зам. Государственного секретаря (зам. министра) по гуманитарным, социальным и культурным вопросам, по вопросам национальных меньшинств и антисемитизма, информационной и коммуникационной политики МИД Украины. Была Чрезвычайным и Полномочным Послом Украины в Королевстве Дания, затем – в Германии. С дек. 2011 г. посол Н. Н. Зарудная назначена Главой Центра ОБСЕ в Астане. Дипломатический ранг – Чрезвычайный и Полномочный Посол. Языки: свободно говорит на английском, испанском, русском, знает французский и немецкий языки. – Гл. ред.

ческих интересов и центром пересечения различных сфер влияния и зон с разными уровнями безопасности.

Эти факторы в настоящее время делают регион одним из наиболее уязвимых среди государств-участниц ОБСЕ для внешних и внутренних вызовов. Однако именно риски и угрозы безопасности подталкивают страны региона к поиску совместных подходов и выработке общих для всех стратегий противостояния современным угрозам. Тот факт, что все страны Центральной Азии являются государствами-участниками Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и разделяют общие внутренние и внешние угрозы и вызовы безопасности и стабильности составляет потенциал для возможного взаимодействия по реализации эффективных мер их противодействию.

Принцип «безопасность через сотрудничество», лежащий в основе функционирования ОБСЕ, остается ключевым в контексте предотвращения угроз и ответа на вызовы безопасности. Выработанные механизмы раннего предупреждения, предотвращения и урегулирования конфликтов, а также постконфликтной реабилитации продолжают играть важную роль в укреплении Евро-Атлантического и Евразийского сообщества безопасности, основанного на концепции всеобъемлющей, совместной, равноправной и неделимой безопасности.

Отправной точкой в истории Организации стал Хельсинкский Заключительный акт 1975 г. и учреждение Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), которое на пике «холодной войны» послужило важным многосторонним форумом для диалога и переговоров между Востоком и Западом.

Идея совместной безопасности или «безопасности через сотрудничество» (cooperativesecurity), предложенная Канцлером ФРГ Гельмутом Колем, далеко не сразу и не всеми была воспринята и одобрена¹. Именно принцип совместной безопасности и консенсус, без чего вряд ли можно говорить об укреплении доверия между государствами, имеющими порой кардинально противоположные точки зрения и интересы, стали своеобразной визитной карточкой ОБСЕ и позволили ей не только успешно утвердиться на международной арене, но и привнести новое понимание в понятие безопасности.

Всеобъемлющая концепция безопасности связывает воедино три измерения деятельности ОБСЕ – военно-политическое,

¹Wolter, D., 2006. "Common security in outer space and international law". UN Institute for Disarmament and Research.UNIDIR/2005/29. P. 47.

экономико-экологическое и человеческое. Такой подход позволяет не только охватить широкий спектр связанных с безопасностью вопросов, но и подразумевает взаимозависимость национальной и международной безопасности.

Помимо того, ОБСЕ имеет в своем арсенале инструментарий, позволяющий ей действовать как на межгосударственном, так и на региональном и местном уровнях для укрепления безопасности, продвижения стабильности, управления конфликтами и военного взаимодействия.

Вопросами безопасности на пространстве ОБСЕ занимаются многие международные и региональные институты, различные по своим задачам, формату, методам и инструментам деятельности, но, в конечном счете, ориентированные на достижение общей цели. В этом плане уникальность ОБСЕ состоит в том, что она служит не только форумом для политического диалога на высоком уровне, где координируются также действия различных международных организаций, работающих в сфере безопасности, но и платформой для практической деятельности по улучшению жизни людей и их сообществ. Неслучайно Швейцария избрала главной целью своего председательства в 2014 г. «построение сообщества безопасности ради блага всех и каждого».

Как всеохватывающий региональный механизм раннего предупреждения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления ОБСЕ содействует преодолению разногласий между государствами и формированию доверия на основе сотрудничества. Она внесла существенный вклад в процесс демократической трансформации государств-участников. Взаимодействие заменило существовавшую ранее конфронтацию. Впрочем, угрозы безопасности продолжают проявляться вследствие дестабилизирующих факторов, действующих во всех трех измерениях.

В век стремительной глобализации и технического прогресса большинство региональных и локальных проблем приобретают международный характер. В этой связи практикуемый ОБСЕ всеобъемлющий подход к безопасности позволяет с особой эффективностью противостоять «межизмеренческим» вызовам безопасности, представляющим собой угрозы транснационального характера. Речь, в первую очередь, идет о предотвращении и борьбе с организованной и киберпреступностью, нелегальной миграцией,



Офицер-танкист из Германии делится опытом с призывниками во время показа военных объектов в Казахстане в рамках Венского документа 2011 г., Астана, 18 сентября, 2013 г. (ОБСЕ/М. Асафов)



Посол Н. Зарудная выступает на конференции, посвященной реформе законодательства в области СМИ (ОБСЕ/ А. Ботагаров)

торговлей людьми, незаконным оборотом наркотиков и оружием, а также контрабандой контрафактной продукции.

Одним из наиболее приоритетных задач является противодействие угрозам, связанным с ситуацией в Афганистане. Поскольку безопасность региона Центральной Азии неразрывно связана с безопасностью соседних регионов, ставится задача повысить уровень взаимодействия с партнерами по сотрудничеству. Особенно важно то, что все страны-участницы и страны-партнеры четко понимают как важно, чтобы Афганистан был безопасным и стабильным соседом и надежным партнером. ОБСЕ активно занимается как вопросами оказания помощи Афганистану в укреплении его безопасности и постконфликтного развития, так и проблемами, с которыми сталкиваются страны Центральной Азии, непосредственно граничащие с этим очагом нестабильности.

Можно сказать, что ОБСЕ подошла к 2014 г. не только с пониманием природы угроз, но и довольно четким планом действия, в том числе в интересах стран Центральной Азии. Он охватывает как традиционные вопросы интегрированного управления государственными границами, противодействия нелегальной миграции и торговли людьми, незаконному обороту наркотиков, контрабанде оружия и борьбы с организованной преступностью, так и новые вызовы, связанные с противодействием насильственному экстремизму и радикализации, ведущей к терроризму, отмыванием денег, финансированием терроризма и киберпреступностью.

Следует сказать, что страны-участницы ОБСЕ накопили большой опыт в этих вопросах, которым они щедро делятся со своими центрально-азиатскими коллегами, содействуя подготовке специалистов в рамках различных тренингов, прежде всего, для сотрудников правоохранительных, пограничных и таможенных органов. Часто к этим семинарам привлекаются и представители Афганистана, для которых, кстати, проводятся и отдельные тренинги, в частности на базе Пограничного колледжа ОБСЕ в Душанбе.

События последних лет показали, что насильственный экстремизм и терроризм не признают ни государственных границ, ни национальных, культурных, возрастных или гендерных различий между людьми. Это негативное антисоциальное явление постепенно вышло за рамки стран, вовле-



Ежегодный семинар Центрально-Азиатской молодежной сети, 3-5 сент. 2013 г., Алматы (ОБСЕ/Колин Маккалоу).

ченных в международные или внутренние конфликты, которые являются идеальной питательной средой для терроризма.

В принятом в 2001 г. на встрече Совета министров ОБСЕ в Бухаресте плане действий по противодействию терроризму государства-участники обязались мобилизовать свою политическую волю, ресурсы и практические средства в борьбе с терроризмом. В то же время там отмечается, что повышенные меры безопасности могут поставить под угрозу ряд основных свобод и прав человека, в том числе право на справедливое судебное разбирательство, на неприкосновенность частной жизни и свободу объединений, а также на свободу религии и убеждений.

В Астанинской памятной декларации подчеркивается актуальность антитеррористического подхода ОБСЕ, основанного на всеобъемлющей концепции безопасности и поддерживаемого верховенством права и уважением прав человека. Как гласит этот документ, «уважение и продвижение прав человека сами по себе являются наиболее эффективными инструментами для предотвращения терроризма».

Угрозы, возникающие из-за внутренних и внешних конфликтов, могут негативно влиять на приграничные страны, вести к разобщенности между государствами, а также способствовать росту нестабильности, распространению оружия массового поражения, чрезмерного и дестабилизирующего накопления и неконтролируемого распространения оружия и боеприпасов. Подобные конфликты могут привести к грубому нарушению прав человека, массовому оттоку людей, ухудшению социально-экономической ситуации.

Мобильность мигрантов и возникновение многокультурных обществ по всему региону ОБСЕ представляет массу новых возможностей для развития. Но это же создаёт предпосылки для появления угроз безопасности. Дискриминация и нетерпимость, изоляция (порой по этническому или религиозному признаку) отдельных лиц или групп общества, радикализм, агрессивный национализм, шовинизм и ксенофобия ведут к усилению напряженности, а иногда даже к вооруженным конфликтам.

И дело тут не только и не столько в напряженности на этнической и религиозной почве, как в отсутствии понимания той простой истины, что демократическое общество, позволяющее каждому человеку активно участвовать в жизни государства и влиять на его политику, в том числе через свободные и справедливые выборы, является своего рода «предохранителем» от конфликтов и нестабильности.

Воспитание толерантного отношения к другим культурам, религиям и этническим группам, эффективное управление трудовой миграцией и интеграция мигрантов в общество, утверждение верховенства права, продвижение политики уважения прав человека и соблюдения основных свобод стоят на страже стабильности и безопасности. Ведь недаром Мартин Лютер Кинг подчеркивал, что «истинный мир – это не тогда, когда отсутствует напряженность, а тогда, когда вершится правосудие».

Очень важно привлекать молодежь и высокообразованных людей к разъяснению подобных угроз. Толерантность, взаимная поддержка и сотрудничество в противовес экстремизму, противостоянию и разобщенности должны стать ключевым инструментом по предотвращению и разрешению различных конфликтных ситуаций. В этой связи ежегодно поддерживаемый ОБСЕ семинар Центрально-Азиатской молодежной сети, направленный на укрепление осознания молодежью современных угроз безопасности и понимание ими роли ОБСЕ в реагировании на современные вызовы, несомненно, содействует выполнению такой задачи.

ОБСЕ стремится к укреплению безопасности в военно-политической сфере путем повышения открытости, транспарентности и углубления сотрудничества. Неспособность своевременно и в полном объеме соблюдать договоры и обязательства в области контроля над вооружением, вопросах разоружения, нераспространения оружия массового поражения и мерах по укреплению доверия могут существенно повлиять на уровень общей безопасности. Следуя широкому подходу к военно-политическому измерению безопасности, ОБСЕ, прежде всего, акцентирует внимание на необходимости реформы системы обороны и правоохрани-

тельной сферы, в частности полицейской деятельности, а также на безопасное хранение и утилизацию легкого и стрелкового оружия и боеприпасов. ОБСЕ регулярно и последовательно проводит тренинги и семинары, касающиеся Венского Документа 2011 г. о мерах доверия и Кодекса поведения ОБСЕ по военно-политическим аспектам безопасности.

Социально-экономические и экологические факторы также могут влиять на вопросы безопасности. Глобализация, либерализация и технологические изменения предлагают новые возможности для торговли, роста и развития. Однако далеко не все страны выиграли от этого в равной степени. В некоторых случаях мы видим усиление экономического неравенства между государствами и внутри них. Ненадлежащее и неэффективное управление в общественной и государственной сферах непосредственно снижает возможности успешно отвечать на экономические и экологические вызовы. В сочетании с коррупцией, бедностью, высоким уровнем безработицы и недостатком верховенства права это представляет собой серьезный фактор риска для национальной и региональной стабильности.

Вопросы экологической и демографической деградации, неравномерное использование природных ресурсов, неэффективное управление отходами и загрязнением также являются вызовами безопасности. В этом отношении вряд ли можно недооценить важность взаимодействия в управлении водными, энергетическими и прочими природными ресурсами в контексте поддержания региональной безопасности. Именно поэтому ОБСЕ поддерживает переход к зеленой экономике, а также предоставляет различные тренинги по вопросам энергоэффективности, интегрированного управления водными ресурсами, использования возобновляемых источников энергии, снижения негативного воздействия на экологию в результате энергетической деятельности и предотвращения природных и техногенных катастроф, в том числе вызванных изменениями климата.

Во всех ключевых документах ОБСЕ заложен принцип, согласно которому соблюдение основных прав и свобод человека, демокра-



Представитель Афганистана задаёт вопрос офицеру-инструктору Военного института сухопутных войск во время практического выезда в рамках региональной конференции ОБСЕ «Управление качеством и информацией по сокращению рисков взрывоопасных средств и реагированию», 21 ноября, 2013 г. (ОБСЕ/М. Асафов)



Посол Н. Зарудная, Председатель комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике Г. Абдыкаликова на семинаре, посвященном вопросам гендера и безопасности (ОБСЕ/А. Сералинова)

тии и верховенства права является залогом стабильности и безопасности, а через обеспечение безопасности личности достигается состояние защищенности общества и государства. Сильные демократические институты и правовое государство играют огромную роль в предотвращении появления различных угроз, в то время как отсутствие надлежащего управления и должным образом функционирующих демократических институтов может послужить источником их возникновения. Равным образом, систематическое нарушение прав человека и основных свобод может послужить катализатором возникновения различных рисков безопасности.

В изменяющейся архитектуре системы безопасности, появление новых угроз ставит на повестку дня вопрос адаптации ОБСЕ к изменившимся реалиям и повышения эффективности ее деятельности. При этом неоспоримым фактом остается понимание принципиальной необходимости сохранения и развития ОБСЕ в интересах обеспечения региональной и международной безопасности и приверженности к основополагающим принципам международных отношений, демократии и соблюдению прав человека, которые объединяют страны-участницы.

На проходившем в Астане саммите 2010 года главы государств и правительств стран ОБСЕ вновь 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». Приняв Астанинскую декларацию «Навстречу сообществу безопасности», лидеры стран-участниц продемонстрировали единство в приверженности обязательствам ОБСЕ во всех измерениях, высказались за повышение доверия между входящими в нее государствами, достигли согласия о путях выработки адекватных ответов на современные вызовы и угрозы.

Все последующие ежегодные заседания Совета министров иностранных дел стран-участниц ОБСЕ, прошедшие в Вильнюсе, Дублине и в Киеве, были нацелены на выработку и принятие конкретных планов и рекомендаций по дальнейшей работе Организации ради придания нового импульса обеспечению безопасности и сотрудничества на всем пространстве ее ответственности.

Так, в декабре 2013 г. в Киеве были приняты такие ключевые решения, как усиление мандата ОБСЕ в продвижении эффективного



Эксперт А. Мирошниченко делится опытом по механизмам осуществления зеленой экономики на форуме по зеленой экономике в Павлодаре, 27 сентября 2013 г.

использования энергии и возобновляемых ресурсов, противодействию транснациональным угрозам, защите свободы религий и убеждений, борьбе с торговлей людьми, а также одобрены меры по снижению возможных рисков и возникновения конфликтов в результате неправомерного использования информационных и коммуникационных технологий². Одно из решений подчеркивает необходимость принятия мер по снижению воздействия производства и потребления энергоресурсов на окружающую среду, в частности более активного вовлечения гражданского общества в этот процесс, а также продвижения модернизации и технологических инноваций в энергетическом секторе.

Для реализации эффективных мер противодействия вызовам и угрозам современности важно объединять усилия и укреплять взаимодействие. Тенденция к формированию интеграционных связей в рамках одного или нескольких регионов становится все более актуальной, но опять же на базе общих принципов и ценностей. В этой связи совершенно очевидно, что всеобъемлющий подход ОБСЕ к обеспечению безопасности сохранения свою жизнеспособность и должен быть поддержан и усилен.

Инициатива «Хельсинки+40» отражает желание стран-участниц подготовить возможные изменения и дополнения к основополагающим документам ОБСЕ с целью повышения эффективности ее деятельности в контексте современных вызовов и угроз безопасности, а также определения дальнейших перспектив развития. Украина как нынешний председательствующий уже начала этот процесс, нацеленный на максимальную конкретность и результат.

В декабре 2013 г. в Киеве было отмечено, что предстоящая 40-я годовщина краеугольного документа ОБСЕ-Хельсинского Заключительного акта предоставляет странам-участницам прекрасную возможность подтвердить свою приверженность концепции всеобъемлющей, общей, равной и неделимой безопасности.

Наиболее сложная работа по подготовке документа «Хельсинки+40» выпала на долю Швейцарии и Сербии, которые будут председательствовать в ОБСЕ в 2014 и 2015 гг. Предполагается, что в этом

²Информация доступна на интернет-сайте ОБСЕ: <<http://www.osce.org/cio/109313>>.



Антитеррористическое учение, организованное во время Показа военных объектов в Казахстане в рамках Венского документа 2011 г. Астана, 18 сентября, 2013 г. (ОБСЕ/М. Асафов)

документе будут сформулированы конкретные стратегические задачи и предложены конкретные пути и способы их решения, что позволит ОБСЕ, основы которой были заложены в прошлом столетии, институционально и по содержанию шагнуть в XXI век.

Н. Н. Зарудная: Орталық-Азиялық аймақта қауіпсіздік шақырулары: тәсілдеме және ЕҚЫҰ рөлі.

Мақалада Орталық-азиялық елдердің өздерінің стратегиялық көрегендігімен, сыртқы саясатымен және ұлттық мүдделерімен ерекшеленетіндігі айтылады. Сондай-ақ, жалпы ішкі және сыртқы қауіп-қатерлер мен қауіпсіздік және тұрақтылықтың шақырулары оларға қарсы әрекеттердің тиімді шараларын жүзеге асыру бойынша мүмкін болатын өзара әрекет етудің әлеуетін құрайды. Мақалада осы қауіп-қатерлерді әскери-саяси, экономикалық-экологиялық және адамгершілік өлшемдерде ЕҚЫҰ-ның ортақ бәрін қамтитын, бөлінбейтін және бірлескен қауіпсіздік туралы тұжырымдамасы арқылы шешетін ЕҚЫҰ-ның рөлі туралы айтылады.

Түйінді сөздер: қауіпсіздік, ЕҚЫҰ, Орталық-Азиялық аймақ, лаңкестік, ынтымақтастық, қауіпсіздікке бәрін қамтитын көзқарас, әскери-саяси өлшем, экономикалық-экологиялық өлшем, «Хельсинки +40» бастамасы.

N. Zarudnaya: The OSCE role in approaching the Security Challenges in Central Asian Region.

The article states that Central Asian countries differ in their strategic visions, foreign policies, and national interests. Nevertheless, the common threats and challenges to security and stability that they share carry a strong potential for co-operation. The article examines the OSCE role in addressing those threats in political-military, economic-environmental and human dimensions through the OSCE's multidimensional concept of common, comprehensive, co-operative and indivisible security.

Keywords: Security, OSCE, Central Asian region, terrorism, cooperation, comprehensive approach to security, political-military dimension, economic-ecological dimension, human dimension, "Helsinki +40" initiative.