

Казахстанский институт стратегических исследований
при Президенте Республики Казахстан

КАЗАХСТАН И ОБСЕ

Алматы 2009

УДК 000 (327)
ББК 66.4
К 14

Научное издание

*Рекомендовано к печати
Ученым Советом Казахстанского института стратегических
исследований при Президенте Республики Казахстан*

*Под общей редакцией
Б. К. Султанова*

К 14 Казахстан и ОБСЕ: монография / Под общ. ред. Б. К. Султанова.
— Алматы: КИСИ при Президенте Республики Казахстан, 2009. — 288 с.

ISBN 9965-458-83-9

Монография посвящена анализу сотрудничества Казахстана с ОБСЕ в сферах безопасности, экологии и экономики, а также в гуманитарной области. В книге представлено краткое изложение истории развития ОБСЕ, проанализированы современное состояние и проблемы, с которыми в данное время сталкивается Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. В рамках информации об ОБСЕ в настоящем издании рассмотрены ее действующие структуры, институты и основополагающие документы. Отдельное внимание уделено анализу перспектив председательства Республики Казахстан в ОБСЕ в 2010 г.

Книга предназначена для политологов, историков, экономистов, специалистов-международников, сотрудников государственных учреждений, преподавателей и студентов высших учебных заведений, а также широкого круга читателей, интересующихся проблемами международных отношений, внешней и внутренней политикой Республики Казахстан.

К 0802000000
00(05)-09

УДК 327
ББК 66.4

ISBN 9965-458-83-9

© КИСИ при Президенте РК, 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Введение | 9 |
| Глава 1. Становление СБСЕ/ОБСЕ | 12 |
| 1. Начальный этап Хельсинкского процесса..... | 12 |
| 1.1. История основания СБСЕ | 12 |
| 1.2. Хельсинкский Заключительный акт | 15 |
| 1.3. Деятельность СБСЕ в условиях биполярного мира | 18 |
| 2. От СБСЕ к ОБСЕ..... | 24 |
| 2.1. Парижский саммит и Хартия для новой Европы..... | 25 |
| 2.2. Процесс институционализации СБСЕ..... | 28 |
| 2.3. Стамбульский саммит и Хартия европейской безопасности | 32 |
| 3. Деятельность ОБСЕ в XXI веке | 36 |
| Глава 2. ОБСЕ сегодня | 54 |
| 1. Действующие структуры и институты ОБСЕ..... | 54 |
| 2. Основополагающие документы ОБСЕ..... | 64 |
| 3. Сотрудничество ОБСЕ с международными организациями | 69 |
| Глава 3. Взаимодействие РК с ОБСЕ | 85 |
| 1. Сотрудничество РК и ОБСЕ в рамках концепции «всеобъемлющей безопасности» | 85 |
| 1.1. Сотрудничество в сфере безопасности | 85 |
| 1.1.1. Контроль над вооружениями | 92 |
| 1.1.2. Борьба с терроризмом | 107 |
| 1.1.3. Предупреждение и разрешение конфликтов | 112 |
| 1.1.4. Выполнение обязательств по Кодексу поведения ОБСЕ..... | 118 |
| 1.1.5. Организация полицейской службы..... | 124 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2. Экологическое сотрудничество..... | 130 |
| 2.1. Природоохранное сотрудничество и экологическое законодательство | 130 |
| 2.2. Альтернативные экологические источники энергии | 142 |
| 3. Экономическое сотрудничество | 147 |
| 3.1. Экономика и безопасность..... | 147 |
| 3.2. Борьба с коррупцией | 151 |
| 3.3. Правовое обеспечение развития малого и среднего бизнеса | 155 |
| 3.4. Региональное экономическое сотрудничество | 159 |
| 4. Сотрудничество в гуманитарной области..... | 174 |
| 4.1. Совещание ОБСЕ по межкультурной, межрелигиозной и межэтнической терпимости | 174 |
| 4.2. Взаимодействие РК и БДИПЧ/ОБСЕ по продвижению демократических реформ..... | 183 |
| 4.2.1. Выборный процесс..... | 183 |
| 4.2.2. Верховенство закона..... | 191 |
| 4.2.3. Правозащитная деятельность..... | 199 |
| 4.2.4. Гендерное равенство..... | 209 |
| 4.3. Астанинская декларация ПА ОБСЕ | 215 |
| 5. Перспективы председательства Республики Казахстан в ОБСЕ | 229 |
| 5.1. К истории взаимоотношений РК и ОБСЕ | 230 |
| 5.2. Казахстанский путь в Европу и фактор ЕС..... | 237 |
| 5.3. ЕС, ОБСЕ и Центральная Азия | 240 |
| 5.4. Фактор США | 246 |
| 5.5. Фактор НАТО | 249 |
| 5.6. Интерпретация председательства РК в ОБСЕ на Западе..... | 251 |
| 5.7. Российский фактор и проблемы казахстанского председательства | 257 |
| 5.8. Возможная повестка для председательства РК в ОБСЕ | 265 |
| Заключение | 278 |
| Информация о КИСИ | 281 |

Перечень принятых сокращений

На русском языке:

| |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| АБР — Азиатский банк развития |
| АИС — автоматизированная информационная система |
| АТР — Азиатско-Тихоокеанский регион |
| ББМ — боевые бронированные машины |
| БДИПЧ — Бюро по демократическим институтам и правам человека |
| БТС — Балтийская трубопроводная система |
| ВИЭ — возобновляемые источники энергии |
| ВКНМ — Верховный комиссар по делам национальных меньшинств |
| ГДР — Германская Демократическая Республика |
| ГЭС — гидроэлектростанция |
| ДВД — Департамент внутренних дел |
| ДВЗЯИ — Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний |
| ДКБ — Договор о коллективной безопасности |
| ДНЯО — Договор о нераспространении ядерного оружия |
| ДОВСЕ — Договор об обычных вооруженных силах в Европе |
| ДЭХ — Договор к Энергетической Хартии |
| ЕврАзЭС — Евразийское экономическое сообщество |
| ЕК — Европейская комиссия |
| ЕПБО — Европейская политика безопасности и обороны |
| ЕС — Европейский Союз |
| ЕСОВ — Ежегодные совещания по оценке выполнения обязательств в военно-политической области |
| ЕЭК — Европейская экономическая комиссия |
| ЗЕС — Западноевропейский Союз |
| ИРИ — Исламская Республика Иран |
| КНБ — Комитет национальной безопасности |
| КНР — Китайская Народная Республика |
| КСДЛ — Комитет старших должностных лиц |
| КСОР — коллективные силы оперативного реагирования |
| КТК — Каспийский трубопроводный консорциум |

ЛСО — легкое и стрелковое оружие
 МВД — Министерство внутренних дел
 МДБ — Меры по укреплению доверия и безопасности
 МДП — международные дорожные перевозки
 МО — Министерство обороны
 МОН — Министерство образования и науки
 МСБ — малый и средний бизнес
 НАТО — Организация Североатлантического договора
 (Североатлантический Альянс)
 НДС — налог на добавленную стоимость
 НПО — неправительственные организации
 НПУ — национальные предельные уровни
 ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству
 в Европе
 ОВД — Организация Варшавского договора
 ОВПБ — общая внешняя политика и политика безопасности
 ОДВТ — ограничиваемые Договором вооружения и техника
 ОДКБ — Организация Договора о коллективной безопасности
 ОИК — Организация Исламская конференция
 ОМУ — оружие массового уничтожения
 ООН — Организация Объединенных Наций
 ОПЕК — Организации стран — экспортеров нефти
 (от англ. ОПЕС — *The Organization of the Petroleum
 Exporting Countries*)
 ОСВПД — Отдел стратегических вопросов полицейской
 деятельности
 ОСВ-1 — Договор об ограничении стратегических вооружений
 ПА — Парламентская ассамблея
 ПРВПЗ — Протокол о реестрах выбросов и переносов
 загрязнений
 ПАСЕ — Парламентская Ассамблея Совета Европы
 ПРО — Договор об ограничении систем противоракетной
 обороны
 РФ — Российская Федерация
 РК — Республика Казахстан
 РЭЦ — Региональный экологический центр

СБСЕ — Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
 СВМДА — Совещание по взаимодействию и мерам доверия
 в Азии
 СЕ — Совет Европы
 СКГ — совместная консультативная группа
 СМИ — средства массовой информации
 СМВД — Совет министров иностранных дел
 СНВ — Договор о сокращении стратегических наступательных
 вооружений
 СНГ — Содружество Независимых Государств
 СОЛВ — стрелковое оружие и легкое вооружение
 СРМСД — Соглашение по ракетам малой и средней дальности
 СССР — Союз Советских Социалистических Республик
 СРЮ — Союзная Республика Югославия
 СФРЮ — Социалистическая Федеративная Республика
 Югославия
 США — Соединенные Штаты Америки
 ТПУ — территориальные предельные уровни
 ФРГ — Федеративная Республика Германия
 ФСОБ — Форум по сотрудничеству в области безопасности
 ЦА — Центральная Азия
 ЦАР — Центральноазиатский регион
 ЦАЭС — Центральноазиатский экономический союз
 ЦИК — Центральная избирательная комиссия
 ЦК КПСС — Центральный комитет Коммунистической партии
 Советского Союза
 ЦПК — Центр по предотвращению конфликтов
 ЧССР — Чехословацкая Социалистическая Республика
 ШОС — Шанхайская организация сотрудничества
 ЮНИФЕМ — Женский фонд развития ООН
 ЮСАИД — Агентство США по международному развитию
 (от англ. USAID — *United States Agency for International
 Development*)

На английском языке:

CEN — Европейский комитет по стандартизации

(European Committee for Standardization)

ENVSEC — Инициатива «Окружающая среда и безопасность»

(Environment and Security Initiative)

IAF — Международная организация по аккредитации

(International Accreditation Forum)

ILAC — Международная кооперация по аккредитации лабораторий

(International Laboratory Accreditation Cooperation)

IFES — Международный фонд избирательных систем

(International Foundation for Election Systems)

IRI — Международный республиканский институт

(International Republican Institute)

NDI — Национальный демократический институт

международных отношений *(The National Democratic Institute for International Affairs)*

SIPRI — Стокгольмский международный институт исследований проблем мира *(Stockholm International Peace Research Institute)*

Введение

В 2010 г. Казахстан будет председательствовать в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) — одной из самых представительных и авторитетных международных организаций. Данное решение было единогласно принято на Мадридской встрече министров иностранных дел государств — членов ОБСЕ в ноябре 2007 г. Избрание Казахстана Председателем ОБСЕ на мадридском заседании Совета министров иностранных дел (СМИД) стало свидетельством высокого доверия и признания деятельности нашей страны со стороны мирового сообщества. Казахстанские инициативы в сфере обеспечения международной и региональной безопасности, активное содействие либерализации экономики, участие в решении экологических проблем и утверждении демократических ценностей снискали республике заслуженный авторитет и признание в мире.

Достигнутое согласие членов ОБСЕ по вопросу лидерства Казахстана в организации происходило в сложной обстановке — в условиях трансформации международных отношений, возникших как следствие геополитических изменений на Евразийском пространстве и процесса глобализации социально-экономических отношений. В этой связи перед ОБСЕ стоят непростые задачи по сохранению стабильности на обширной территории Евразии, входящей в зону ее ответственности.

В то же время между членами ОБСЕ существуют серьезные разногласия по широкому кругу вопросов. Так, между странами — участниками Организации отсутствует согласие по ряду принципиальных моментов, касающихся ограничения оружия на европейском континенте — территории, многократно подвергавшейся воздействию самых разрушительных войн в мировой истории. В последнее время в отдельных регионах Европы усилилась межэтническая и межконфессиональная напряженность, в ряде случаев переросшая в вооруженные конфликты. Обострились и разногласия между крупными мировыми и региональными державами в вопросах, имеющих отношение к геополитическому влиянию на регионы, богатые природными ресурсами.

Негативно влияют на общую безопасность ОБСЕ диспропорции в развитии между национальными экономиками и региональными рынками стран, входящих в Организацию. Именно в государствах с переходной экономикой, которые являются сырьевыми придатками других более развитых стран, наблюдаются невысокие показатели социально-экономического развития и низкий уровень жизни, не соблюдаются экологические нормы и в значительной мере подвергается деградации среда обитания человека.

Другой не менее важной проблемой является сохранение устойчивости политических систем государств с транзитной экономикой и связанный с этим вопрос темпа политических реформ. Практика быстрых или революционных преобразований показала свою несостоятельность, так как вызванная этим процессом социально-экономическая дестабилизация и политические конфликты в обществе приводят к массовым нарушениям прав человека.

Так как основной задачей ОБСЕ является раннее предупреждение и предотвращение конфликтов в рамках «всеобъемлющей безопасности», на ней лежит ответственность оперативного реагирования на возникающие новые угрозы и вызовы. Однако структура и институты ОБСЕ, сформированные в основном в условиях биполярного мира, не всегда адекватно отвечают потребностям развития современных геополитических процессов. В деятельности ОБСЕ стали преобладать правозащитные функции, в то время как на решение актуальных проблем в сфере военно-политической и экономической безопасности Организация стала утрачивать свое влияние. С этим связаны многие кризисные явления в работе ОБСЕ, особенно в тех случаях, когда одна группа государств пытается навязать свое видение проблем другим, невзирая при этом на специфику их развития.

Учитывая все перечисленные проблемы, с которыми сталкивается сегодня ОБСЕ, выдвижение Казахстана на пост ее Председателя стало актуальным в целях сохранения паритета интересов между всеми ее государствами — участниками и гармонизации международных отношений. Это налагает на Казахстан большую международную ответственность, так как множество вопросов безопасности и стабильного развития связано с взаимоотношениями входящих в

Европейский Союз (ЕС) государств со странами СНГ. От Казахстана как от коллективного кандидата СНГ в период его председательства ожидают смягчения наиболее острых политических отношений в зоне ответственности ОБСЕ, в том числе содействия нахождению компромиссов по ряду вопросов военно-политического характера между Западом и Россией.

Казахстан за время своего членства в ОБСЕ приобрел большой опыт взаимодействия со структурами и институтами данной Организации и сотрудничества по основным направлениям ее деятельности. Нашей страной поддерживаются конструктивные и дружественные отношения со всеми без исключения государствами — членами ОБСЕ, активно продвигаются инициативы и меры по противодействию новым угрозам и вызовам международной и общеевропейской безопасности. Эти качества дают возможность Казахстану не только достойно представлять себя в авторитетных международных организациях, но и становятся востребованными в условиях динамично меняющегося мира.

Основной задачей монографии «Казахстан и ОБСЕ» является стремление ознакомить широкий круг читателей, экспертов, государственных служащих с актуальными вопросами взаимодействия Казахстана с ОБСЕ в сфере политики, безопасности, экологии и экономики, а также в гуманитарной области. В книге также представлена история развития ОБСЕ, современное состояние и проблемы, с которыми сталкивается сегодня Организация. Отдельная часть научного издания посвящена анализу и перспективам председательства Республики Казахстан (РК) в ОБСЕ в 2010 г.

Авторами книги являются Б. К. Султанов (введение, заключение), С. С. Лукпанова (глава 1 разделы 1, 2), М. Т. Лаумулин (глава 1 раздел 3; глава 3 раздел 5), Л. А. Тимофеев (глава 2; глава 3 раздел 4.3), М. Е. Нургалиев (глава 3, разделы 1.1, 1.1.2, 1.1.3), Р. Серик (глава 3 раздел 1.1.1), В. Н. Ситенко (глава 3 разделы 1.1.4, 1.1.5), А. М. Борангалиев (глава 3 раздел 2.1), А. Н. Калабаева (глава 3 раздел 2.2), Г. Г. Рахматулина (глава 3 раздел 3), Е. Т. Сейлаханов (глава 3 разделы 4.1, 4.2, 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3), А. К. Назарбетова (глава 3 раздел 4.2.4).

Глава 1 СТАНОВЛЕНИЕ СБСЕ/ОБСЕ

1. Начальный этап Хельсинкского процесса

1.1. История основания СБСЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе является межгосударственным региональным политическим объединением, в состав которого входят 56 государств-участников: все европейские страны, Соединенные Штаты Америки (США), Канада, государства Центральной Азии и Закавказья. Организация активно развивает отношения со странами-партнерами в Средиземноморском регионе и в Азии — Алжиром, Египтом, Израилем, Иорданией, Марокко, Тунисом, Афганистаном, Монголией, Республикой Корея, Таиландом и Японией.

ОБСЕ, являясь одной из молодых международных организаций, имеет собственную историю становления, начавшуюся с открывшегося в г. Хельсинки 3 июля 1973 г. Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), которое продолжалось в течение еще двух лет в Женеве и было завершено в Хельсинки 1 августа 1975 г. подписанием Заключительного акта представителями 35 государств Европы и Америки.

Таким образом, было положено начало формированию общеевропейской системы безопасности, которое продолжается и в наши дни. Объективные предпосылки ее создания возникли на рубеже 60—70-х гг. прошлого века и тесно связаны с поиском путей выхода из создавшейся обстановки напряженности в международных отношениях между двумя блоками биполярной мировой системы.

Сама идея обеспечения всеобъемлющей системы безопасности в Европе родилась как результат длительной истории войн. Некоторые положения в области обеспечения современной общеевропейской безопасности были впервые обсуждены еще в ходе Венского конгресса 1814—1815 гг. Они нашли свое воплощение в создании Священного союза 1815 г., главной задачей которого являлось поддержание стабильности и незыблемости существовавшего порядка [1].

Следующей попыткой формирования системы безопасности в Европе стало создание в 1919 г. Лиги Наций. Эта организация впервые отразила дух либерализма и свободы в международных отношениях и призвала следовать принципам открытости и отказа от тайных договоров, решать мирными средствами имеющиеся противоречия, но отсутствие реальных механизмов сдерживания агрессора и в результате разразившаяся Вторая мировая война привели к распаду Лиги Наций [2].

Материальный ущерб и невосполнимая потеря человеческих ресурсов во Второй мировой войне поставили перед необходимостью создания действенного механизма поддержания мира. Эта идея послужила созданию Организации Объединенных Наций (ООН), Устав которой был принят в 1945 г. При ее образовании были использованы многие идеи Лиги Наций. В результате мир обрел универсальную международную организацию, способную стать основой для системы коллективной безопасности [3].

Предложения по поддержанию диалога в области безопасности в Европе продолжали звучать вплоть до самого появления СБСЕ. Советский Союз еще до создания Организации Варшавского договора (ОВД) на Берлинском совещании министров иностранных дел Союза Советских Социалистических Республик (СССР), США, Англии и Франции, проходившем в начале 1954 г., предлагал на основе коллективной договоренности построить систему безопасности в Европе. Предполагалось, что участником такой системы может стать любое европейское государство независимо от общественного строя, признающее цели и принимающее на себя обязательства, предусмотренные Договором. Но существование двух германских государств, возведение Берлинской стены в августе 1961 г. и постоянное противоборство со стороны СССР и США стали препятствием в реализации данной инициативы.

Следующей вехой на пути продвижения к обеспечению европейской безопасности стало совещание в Бухаресте Политического консультационного комитета стран — участников Варшавского договора, проходившее в июле 1966 г. СССР вместе с блоком восточных социалистических стран обратился к ведущим европейским держа-

вам с предложением создать систему долгосрочных договоренностей касательно европейской безопасности государств независимо от их социального строя. Конкретным шагом в обеспечении безопасности в Европе и налаживании общеевропейского сотрудничества назывался созыв Общеевропейского совещания, при этом подчеркивалось, что страны Варшавского договора открыты любым предложениям всех заинтересованных государств [4].

В марте 1969 г. представители социалистических стран, подписавших Бухарестскую декларацию, собрались в Будапеште и призвали все европейские государства приступить уже к практической подготовке созыва Общеевропейского совещания. Страны Организации Североатлантического договора (НАТО) на сессии Совета Альянса в Риме в 1970 г. выразили ответную готовность принять участие в таком совещании на условиях полноправного участия Соединенных Штатов Америки, подтверждения правового статуса Берлина, обсуждения проблем неядерного разоружения в Европе и обязательного включения сферы прав человека в обсуждение [5].

В 1970-е гг. контакты между европейскими государствами по основным вопросам, связанным с подготовкой Совещания, стали носить постоянный характер, руководители европейских стран перешли к этапу практических консультаций. Они подписали ряд многосторонних договоренностей: четырехстороннее соглашение по Берлину, договор об отказе применения силы и признании нерушимости границ между Федеративной Республикой Германия (ФРГ), Германской Демократической Республикой (ГДР), Польшей, Чехословакией и Советским Союзом.

Начавшийся диалог между США и СССР об ограничении стратегических вооружений (ОСВ-1) и встреча на высшем уровне между Р. Никсоном и Л. И. Брежневым в мае 1972 г. явились показателями позитивных перемен в международной обстановке и свидетельствовали о смягчении конфронтации между двумя противостоящими блоками. Стало возможным начать процесс многосторонних консультаций в Хельсинки, такой диалог был объективно необходим европейским государствам в условиях блокового противостояния (НАТО и ОВД).

С ноября 1972 г. по июнь 1973 г. в Хельсинки проходили многосторонние консультации по подготовке Общеевропейского

совещания. Представителям 32 европейских государств, США и Канады удалось договориться об организации работы грядущего полномасштабного Совещания, его повестке дня, составе участников, времени и месте проведения, процедурных вопросах, а также о порядке финансирования соответствующих расходов.

Рекомендации были согласованы на основе всеобщего консенсуса и четко расписаны в Заключительном документе консультаций, в котором было решено, что Совещание по безопасности и сотрудничеству пройдет в три этапа. Первый этап пройдет на уровне министров иностранных дел для согласования позиций стран-участников по вопросам безопасности и сотрудничества; второй этап будет включать работу специальных комиссий и подкомиссий, составленных из числа делегатов от стран-участников и экспертов для выработки заключительных положений Совещания; третий этап — непосредственное подписание заключительных документов Совещания.

При этом целью советской стороны являлось добиться гарантии территориальной целостности и признания существующих границ, что означало укрепление международного статуса ГДР, восточно-европейских социалистических стран и вхождение прибалтийских государств в состав СССР. Западные страны сосредоточили свое внимание на вопросах обеспечения прав человека, именно эта тема была наиболее уязвимой для советской делегации и позволяла западным партнерам поднимать целый ряд проблем, обычно замалчиваемых в двусторонних отношениях с СССР.

1.2. Хельсинкский Заключительный акт

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе стал результатом длительного переговорного процесса и закрепил политические и территориальные итоги Второй мировой войны. Он положил начало новому этапу послевоенной истории Европы и стал важным шагом на пути формирования системы общеевропейской безопасности.

Оба противоборствующих лагеря пришли к пониманию того, что любая крупномасштабная военная операция грозит привести человечество к коллективному самоубийству, поэтому решение

сформулировать единые правила межгосударственного взаимодействия на континенте и в мире нашло свое реальное воплощение в Хельсинкском Заключительном акте.

Хельсинкский Заключительный акт был торжественно подписан 1 августа 1975 г. Высокими Представителями Австрии, Бельгии, Болгарии, Венгрии, ГДР, ФРГ, Греции, Дании, Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Канады, Кипра, Лихтенштейна, Люксембурга, Мальты, Монако, Нидерландов, Норвегии, Польши, Португалии, Румынии, Сан-Марино, Святейшего Престола, Соединенного Королевства, США, СССР, Турции, Финляндии, Франции, Чехословакии, Швейцарии, Швеции и Югославии [6].

В Заключительный акт на основе принципа неделимости безопасности в Европе вошли десять положений, на основе которых государства — участники Совещания обязались строить свои взаимоотношения независимо от их политических, экономических и социальных систем, а также их размера, географического положения и уровня экономического развития. При этом было сразу оговорено, что все десять принципов имеют первостепенную важность, и во избежание разночтений каждый принцип получил развернутое определение.

Десять хельсинкских принципов имели историческое значение, они не только способствовали разрядке напряженности в эпоху «холодной войны», но и заложили основу долгосрочного сотрудничества, определив конкретные сферы для межгосударственного взаимодействия. Тематически эти сферы были распределены между тремя «корзинами», или тремя измерениями безопасности, с подробной регламентацией.

По первой из них, касающейся военной безопасности, Заключительный акт принял особый «Документ по мерам укрепления доверия и некоторым аспектам безопасности и разоружения». Направлен он был прежде всего на уменьшение опасности вооруженного конфликта, который мог стать результатом неправильного понимания и вызвать опасения при отсутствии ясной и своевременной информации. Для этого государства-участники договорились предварительно уведомлять друг друга о проведении крупных военных учений, включая информирование об общей цели учений,

составе стран-участников, типе и численности войск, районе и предполагаемых сроках.

Вторая «корзина» определяла сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды. Особое внимание уделялось развитию торговли, деловых контактов, обмену экономической и коммерческой информацией, осуществлению промышленных и научно-технических проектов, представляющих общий интерес.

Сотрудничество по гуманитарным вопросам в целях укрепления дружественных и доверительных отношений между народами коснулось облегчения контактов между людьми, содействия регулярным встречам на основе семейных связей, бракам между гражданами различных государств, поездкам по личным и профессиональным мотивам, развития туризма и спорта.

Особенностью Хельсинкского Заключительного акта стало то, что он носит чисто декларативный характер и не предусматривает механизма юридического принуждения к тем, кто его не выполняет. С одной стороны, в этом заключается его сила, поскольку страны-участники подписывали обязательства на добровольной основе и впредь их соблюдение становилось «делом чести», с другой — в этом же его слабость, поскольку отсутствует зримая правовая ответственность. Такая двойственность присуща с тех пор всем документам ОБСЕ.

Хотя подписание Заключительного акта и рассматривается в качестве серьезного шага на пути к созданию искомой системы общеевропейской безопасности, многочисленные противоречия между СССР и его западными партнерами привели к тому, что на первоначальных этапах своего существования СБСЕ работало с крайне низкой степенью эффективности. СБСЕ, скорее, являлось инструментом публичной дипломатии, чем реальным механизмом обеспечения европейской системы безопасности.

Тем не менее даже на самых ранних этапах существования СБСЕ проявилась его основная особенность, принципиально отличавшая Хельсинкский процесс от существовавших блоковых структур, нацеленных прежде всего на отражение внешней военной агрессии. СБСЕ, напротив, предполагало предупреждение угроз внутри самой системы, уже включавшей сторонников обоих блоков. Такая система

коллективной безопасности способна была разрядить обстановку и не допускать ее нагнетания по привычному руслу «холодной войны».

Слабость СБСЕ заключалась не столько в отсутствии четких механизмов обеспечения безопасности, как военных, так и правовых, сколько в неготовности стран-участников к полномасштабному сотрудничеству. Сложилась ситуация, когда дефицит доверия привел участников Совещания к перекосам в сторону тех или иных проблем, помешав разглядеть опасность потенциальных очагов нестабильности в Европе, приведших впоследствии к ряду серьезных кризисов и подрыву доверия самой концепции коллективной безопасности.

Немаловажным обстоятельством стал факт принятия участниками Совещания «дальнейших шагов» для претворения на практике принятых Заключительным актом обязательств. С одной стороны, это стало свидетельством заинтересованности в продолжении многосторонних консультаций и встреч для обмена мнениями, с другой — подозрительность и недоверие подталкивали партнеров к желанию взаимного контроля и служили почвой для обвинений и упрёков.

1.3. Деятельность СБСЕ в условиях биполярного мира

Начавшийся Хельсинкский процесс разрядки и коллективной безопасности в 1980-е гг. в условиях развернувшейся жесткой идеологической борьбы на международной арене мог быть остановлен. Различие в социальных системах сохранялось и послужило основой противостояния уже в новой плоскости. В соответствии с положениями Заключительного акта СБСЕ в Хельсинки работу Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе решено было продолжить, назначив очередную встречу на 1977 г. в Белграде.

В ходе ее подготовки и проведения с 4 октября 1977 г. по 9 марта 1978 г. развернулась острая полемика по вопросам интерпретации договоренностей Хельсинкского акта. Совещание должно было проанализировать опыт реализации положений этого документа, обобщить их и наметить следующие шаги в развитии сотрудничества. Однако споры начались уже на уровне оценок. Для советской

делегации в хельсинкских договоренностях главными были те, что относились непосредственно к военной безопасности и развитию торгово-промышленных отношений. Западными оппонентами на первый план выдвигались гуманитарные вопросы и защита гражданских прав.

Советские дипломаты докладывали о достижениях в области военно-политической разрядки и необходимости развития экономических связей, а западные акцентировали внимание на многочисленных нарушениях прав человека в социалистических странах и необходимости внесения изменений в национальное законодательство этих стран. Несмотря на то, что конкретных результатов на Белградской встрече достигнуть не удалось, тем не менее критика в адрес несоответствия социалистических конституций международным нормам послужила пересмотру и принятию новых конституций в лагере стран Варшавского договора.

Мадридская встреча 1980—1983 гг. оказалась самой конфронтационной встречей в истории СБСЕ. Она проходила на фоне резкого ухудшения советско-американских отношений, нарастания напряженности в Польше и ввода советских войск в Афганистан. Оба противостоящих лагеря нуждались в продолжении диалога, подходящей площадкой для этого оказались встречи в рамках СБСЕ, которая превратилась в инструмент постоянных консультаций социалистических и капиталистических стран по существующим в мире проблемам [7].

Советская делегация, как и в предыдущий раз, оказалась втянутой в обсуждение правозащитной тематики. На Мадридской встрече окончательно сложилась неформальная коалиция западных стран — участников СБСЕ по правозащитным вопросам. Партийное руководство Советского Союза все больше раздражалось критикой нарушения прав человека, но нарастание застойных тенденций в экономике СССР, дефицит товаров народного потребления, брожение в лагере социалистических стран вынудили СССР считаться с международным мнением для сотрудничества в интересующих его сферах.

Параллельно с Мадридскими встречами между СССР и США, с перерывами, в 1981—1983 гг. в Вене и Женеве проходили сразу

четыре переговорных процесса по вопросам ограничения вооружений: по ракетно-ядерным средствам средней дальности, о взаимном сокращении вооруженных сил и вооружений в Центральной Европе, об ограничении ядерных вооружений в Европе, об ограничении и сокращении стратегических вооружений. Но, несмотря на их интенсивность, они не дали результатов.

Причиной стало явное нежелание американцев идти на уступки советской стороне. Политика пришедшего к власти в 1981 г. нового президента США Р. Рейгана в отношении международных проблем отличалась напористостью, граничившей с откровенными антисоветскими выпадами. Выступая в британском парламенте во время официального визита в Лондоне в июне 1982 г. американский президент откровенно призвал Запад к новому «крестовому походу» против коммунизма. В военно-политической области США поставили цель — сломать достигнутое стратегическое равновесие с Советским Союзом и изменить соотношение сил в пользу Соединенных Штатов. Такой подход неминуемо подталкивал обе державы к новому витку гонки вооружений. США рассчитывали на свое превосходство в технологической сфере.

Стратегическая ситуация в Европе резко изменилась в сентябре 1983 г., когда первые американские ракеты средней дальности были доставлены в Великобританию, ФРГ и Италию. Новые ракеты способны были достигнуть цели противника за очень короткий промежуток времени, в который невозможно было выяснить ни цели запуска, ни вступить в переговоры.

В ответ советское руководство выступило с заявлением о возросшей угрозе военной безопасности в Европе. Было объявлено о прекращении женевских переговоров по вопросам ограничения ядерных вооружений в Европе, отмене моратория на размещение советских ядерных средств средней дальности в европейской части СССР, ускорении подготовительных работ на территории ГДР и Чехословацкой Социалистической Республики (ЧССР) для размещения там оперативно-тактических ракет дальней дальности и развертывании дополнительных ядерных средств морского базирования.

Продолжать общеевропейский диалог в таких условиях стало невозможным, и Мадридская встреча СБСЕ была завершена. В ее

итоговых документах не говорилось о военно-политических отношениях между Востоком и Западом, поскольку решения на встрече принимались методом консенсуса, а общую позицию выработать было невозможно. В итоге Документ Мадридской встречи отразил раскол во мнениях большинства западных стран и позиции Советского Союза.

В соответствии с решением Мадридской встречи в январе 1984 г. в Стокгольме должна была начаться конференция по поискам расширения мер доверия в Европе, в рамках которой делегаты могли бы обсудить предотвращение неминуемого «сползания» Европы к войне. Однако международная ситуация, на фоне которой проходили совещания в Стокгольме вплоть до их завершения в 1986 г., вновь резко изменилась.

На пост Генерального секретаря Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза (ЦК КПСС) в марте 1985 г. после пятилетия сменяющих друг друга старых партийцев был избран М. С. Горбачев. Он представлял собой новое поколение прогрессивно мыслящих руководителей, понимавших тупиковость старой консервативной политики и осознававших необходимость обновления всей системы СССР.

М. С. Горбачев отказался от политики конфронтации с Западом и прежде всего с США и начал экономическую модернизацию внутри страны. Ему удалось наладить политический диалог с премьер-министром Великобритании М. Тэтчер и канцлером ФРГ Г. Коелем, а высказанная им идея построения «общеевропейского дома от Атлантики до Урала» обеспечила ему популярность на Западе, поскольку отвечала общему стремлению преодолеть раскол в Европе.

Встреча двух мировых лидеров — М. С. Горбачева и Р. Рейгана в ноябре 1985 г. в Женеве положила начало целой серии советско-американских саммитов, посвященных проблемам контроля над вооружениями. Руководители обеих держав взяли их под свое непосредственное руководство, они отказались от практики предварительных проработок соглашений военными экспертами, что означало приоритетность политических вопросов над военно-техническими.

Изменения в советско-американских отношениях в 1986—1991 гг. выразились в постепенном отходе от конфронтационной

модели международных отношений к совместным усилиям поиска решений тех глобальных проблем, что вставали перед человечеством. Трансформации во внешней политике Москвы позволили вывести общеевропейский процесс на новый уровень.

Вялотекущая с января 1984 г. Стокгольмская конференция ОБСЕ по мерам доверия в Европе после смены руководства в СССР неожиданно плодотворно завершилась в сентябре 1986 г. подписанием итогового документа. Он подтвердил приверженность мерам доверия, которые стороны поддержали в Заключительном акте, включая обязательность предварительного уведомления о военной деятельности, приглашение иностранных наблюдателей на военные мероприятия, регулярный взаимный обмен информацией военного характера и т. д. Советское руководство сознательно шло на уступки западным партнерам, стремясь вызвать доверие к провозглашенному «новому политическому мышлению» [8].

Следующая встреча в рамках СБСЕ состоялась в октябре 1986 г. в Вене. Повестка дня Совещания была сосредоточена на «гуманитарном измерении». Для СССР это стало настоящей проверкой на прочность его намерений построить открытые взаимоотношения с западными партнерами на основе «нового политического мышления».

Работа Венской встречи СБСЕ оказала серьезное влияние на внутривнутриполитическую борьбу в Советском Союзе. В центре дискуссий в Вене оказался вопрос о приведении внутреннего законодательства и политической практики всех стран — участников СБСЕ в соответствие с международными нормами. Признание этого принципа Советским Союзом в качестве правовой нормы вело к необходимости радикальных изменений в общественном строе СССР [9].

Ожидания США и западноевропейских стран в отношении СССР были направлены в сторону трансформации его политической системы. Запад стремился к необратимости перемен, начатых в СССР при М. С. Горбачеве, и считал гарантией этой необратимости полную системную трансформацию Советского Союза. Развитие «перестройки» из внутренней политики СССР стало первостепенной международной проблемой, предметом неустанного внимания ведущих мировых держав.

Международная ситуация для СССР оказалась крайне неблагоприятной. Москва готова была идти на уступки в надежде снять напряженность в Европе, сократить затраты на вооруженные нужды, поскольку испытывала явный дефицит средств для содержания одновременно мощной группировки сил на европейском направлении и в Афганистане. Советский Союз уже был не в состоянии содержать за счет своего бюджета военную Организацию Варшавского договора.

В этой связи единственным инструментом правового воздействия на внутреннюю политику Советского Союза оказались договоренности в рамках СБСЕ. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе стало важнейшим международным форумом для противоборствующих сторон. В январе 1989 г. Венская встреча СБСЕ завершилась. В ее итоговом документе помимо положений военно-политического и экономического характера нашло подтверждение обязательство стран-участников соизмерять принимаемые законы с обязательствами по международному праву и с положениями Декларации принципов и другими обязательствами по СБСЕ.

Подписав этот документ, Советский Союз официально согласился с принципом приоритетности международного права по отношению к внутреннему законодательству СССР. Был сделан серьезный шаг к распространению в Советском Союзе европейских стандартов и представлений о фундаментальных ценностях и личных свободах.

Правозащитная тематика стала предметом дальнейших обсуждений в рамках СБСЕ на парижском (1989), копенгагенском (1990) и московском (1991) совещаниях СБСЕ по человеческому измерению. Советское внутреннее законодательство стало приводиться в соответствие с международными конвенциями и договорами.

В СССР начался новый виток деятельности правозащитных организаций. В декабре 1986 г. из горьковской ссылки в Москву было разрешено вернуться А. Д. Сахарову, который являлся неформальным лидером советского правозащитного движения. В начале 1989 г. была отменена статья, предусматривавшая преследование за проявления политического инакомыслия.

В Советском Союзе резко обострилась внутривнутриполитическая обстановка, к 1989 г. М. С. Горбачеву противостояли три типа оппо-

зиции. Авторитет М. С. Горбачева внутри страны резко ослабевал, его репутация за пределами СССР оказалась гораздо выше, чем внутри страны. На пространстве СССР и Восточной Европы стали усиливаться центробежные настроения.

Подводя итоги первого этапа деятельности СБСЕ, следует отметить, что принципы Заключительного акта и механизм СБСЕ объективно послужили делу разрядки напряженности в период «холодной войны», а десять хельсинкских принципов стали основой для продолжения переговоров и создали кодекс норм поведения в межгосударственных и внутригосударственных отношениях, а также заложили долгосрочную программу сотрудничества.

На деле были опробованы элементы многосторонности, Совещание расширило сферу межгосударственных отношений, включив в нее новые области сотрудничества, самыми важными из которых были права человека и охрана окружающей среды. В заслугу СБСЕ можно поставить снижение военной напряженности за счет укрепления мер доверия, позволивших проводить в Европе инспекции вооружений и военной деятельности в период, когда именно недоверие было во многих случаях источником угрозы безопасности.

2. От СБСЕ к ОБСЕ

Второй период деятельности Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе относится к 90-м гг. прошлого столетия. На рубеже 80-х и 90-х гг. в Европе произошли масштабные политические изменения, ознаменовавшие окончание эпохи «холодной войны» и биполярного мироустройства. К ним относятся смена политических режимов в странах Центральной и Восточной Европы, объединение Германии, роспуск Организации Варшавского Договора, распад Советского Союза и Югославии. Изменение политической расстановки сил в мире привело к необходимости формирования новых структур, призванных заполнить возникший на постсоветском пространстве вакуум в сфере безопасности.

Последнее десятилетие XX в. кардинально изменило политическую карту Евразии, и результаты этих перемен вполне сопоставимы с теми, что обычно происходили вследствие мировых войн. К этому

времени Советский Союз уступал западным странам и по экономическим показателям, и по военной мощи, а главное — перестал восприниматься ими как источник военной угрозы. В июле 1990 г. Совет НАТО на сессии в Лондоне принял решение о готовности отказа от возможности применения ядерного оружия первым и начать диалог со странами ОВД.

Встреча представителей стран НАТО и Варшавского договора состоялась в октябре 1990 г. в Париже и увенчалась подписанием Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Цель его состояла в установлении численных ограничений обычных наступательных вооружений стран-участников и регламентации их базирования в конкретных географических районах. Ставилась задача выравнивания общего числа вооружений со стороны НАТО и ОВД [10].

Наиболее строгая регламентация войсковой численности вводилась на территории стран Центральной Европы, в странах Бенилюкса, Венгрии, Германии, Польше и Чехословакии, в которых военные силы НАТО и ОВД оказывались в прямом противостоянии. По мере удаления от них допустимая концентрация войск увеличивалась. Недовольство предложенной схемой выразили Турция и Норвегия, поскольку, следуя новому Договору, у их границ СССР мог сосредотачивать свои военные силы, выводимые им из Центральной Европы. Сокращение вооружений должно было проходить в три этапа и завершиться в ноябре 1995 г.

Подписание ДОВСЕ стало показателем того, что политика обеспечения военной безопасности европейских стран претерпела значительные изменения и стала исходить из концепции «ненаступательной обороны» и «разумной ее достаточности», поскольку то превосходство в обычных вооружениях, которым обладал СССР над своими потенциальными противниками в Европе, было устранено.

2.1. Парижский саммит и Хартия для новой Европы

События продолжали стремительно развиваться. Подписание ДОВСЕ открыло возможность созыва встречи глав государств СБСЕ для обсуждения новых возможностей сотрудничества в Европе. Саммит был созван в Париже в ноябре 1990 г. и стал первым

«незапланированным» мероприятием в рамках Совещания, так как согласно принятым в Вене решениям очередная встреча на высшем уровне должна была состояться в 1992 г. в Хельсинки.

Встреча проходила в доверительной обстановке надежд на тесное сотрудничество и оптимистичных ожиданий повысить уровень взаимного доверия. Эти настроения в полной мере отразились в принятых итоговых документах — Парижской хартии для новой Европы, Совместной декларации 22 государств, подтверждении Договора об обычных вооруженных силах в Европе, подписанного накануне в Париже.

Принятие Хартии для новой Европы стало официальным признанием окончания конфронтационной эпохи «холодной войны» и положило начало превращению СБСЕ из постоянно действующего форума для переговоров в активно функционирующую организацию. Государства, подписавшие Хартию, взяли на себя обязательства по консолидации и укреплению демократии как единственной формы правления, основанной на верховенстве закона, на правах человека, на свободных и справедливых выборах. Было отмечено, что проблемы национальных меньшинств могут решаться удовлетворительным образом только в демократических политических рамках.

Государства-участники также обязались развивать рыночную экономику как основу устойчивого экономического роста, процветания и социальной справедливости, решения проблем занятости и рационального использования экономических ресурсов; уделили внимание защите и улучшению окружающей среды, включая внедрение экологически чистых и малоотходных технологий; подчеркнули необходимость принятия новых мер для уведомления и обмена информацией о состоянии окружающей среды и потенциальных экологических опасностей [11].

Таким образом, страны-участники с различным государственным строем добровольно провозгласили в качестве унифицированных принципов демократию, основанную на правах человека и основных свободах, процветание через экономическую свободу и социальную справедливость, равную безопасность для всех.

Парижский саммит учредил новые институты и структуры СБСЕ — трехступенчатый механизм регулярных политических консульта-

ций, к ним были отнесены встречи лидеров государств, заседание Совета министров иностранных дел и встречи их представителей. Для проведения регулярных встреч на уровне министров иностранных дел был учрежден Комитет старших должностных лиц (КСДЛ), учреждалась и новая административная структура СБСЕ, в которую вошли Секретариат во главе с директором, Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК), Консультативный комитет и Бюро по свободным выборам. Штат постоянных институтов должен был комплектоваться путем делегирования странами-участниками сотрудников своих внешнеполитических ведомств. Штаб-квартиры СБСЕ решено было разместить в Вене, Праге и Варшаве.

Однако эти структуры не помогли СБСЕ обрести полноценное влияние на международные процессы, поскольку представляли собой, скорее, отражение происходящих изменений и ожиданий на будущее, чем реально действующие механизмы обеспечения европейской безопасности. СССР шел на расширение структуры СБСЕ в надежде на усиление собственного авторитета в европейских делах и по возможности ослабления на них влияния США. Западные партнеры рассматривали СБСЕ как инструмент дальнейшего давления на СССР и гарантию закрепления происходящих в нем перемен, они не рассчитывали всерьез в рамках Совещания обсуждать проблемы военно-политического измерения безопасности.

В таких условиях СБСЕ оставалось площадкой для обмена мнениями и не обладало никакими полномочиями в вопросах применения военной силы, важнейшие решения должны были приниматься по формуле «консенсус минус один голос», что заведомо затрудняло возможность принятия решения по спорным вопросам. В переломный для Европы момент СБСЕ так и не смогло сыграть существенной роли по предотвращению и урегулированию процессов в ходе начавшегося летом 1991 г. вооруженного конфликта в Югославии.

Берлинская встреча министров иностранных дел СБСЕ, организованная для обсуждения разразившегося балканского кризиса, ограничилась принятием заявления обтекаемого характера о ситуации в Югославии и разработкой нового механизма консультаций для регулирования чрезвычайных ситуаций. Так называемый «Бер-

линский механизм» потенциально мог быть задействован одним из государств — участников Совещания при поддержке еще не менее 12 партнеров против другого государства-участника при нарушении им хельсинкских принципов и вытекающих из этого чрезвычайных ситуаций [12]. Какой реальной силой обладает этот инструмент, можно было бы судить по его использованию, однако он так и не был привлечен ни одной страной, расположенной в непосредственной близости к зонам напряженности.

2.2. Процесс институционализации СБСЕ

Процесс институционализации СБСЕ связан прежде всего с решением тех задач, которые встали перед странами — участниками Совещания в ходе кардинальной перемены в системе международных отношений. Советский Союз являлся одним из полюсов мировой политики, определявшим ход международных процессов, поэтому его исчезновение стало окончанием продолжительного периода биполярного развития мировой цивилизации. Новые независимые государства, ставшие его правопреемниками, ни вместе, ни тем более в одиночку не в состоянии были его заменить, поскольку не обладали для этого необходимыми экономическими ресурсами и его военно-политическим влиянием.

Распад СССР вызвал сначала эйфорию у западных партнеров, но не принес ожидаемого быстрого решения проблем, напротив, перед миром встали новые вызовы и угрозы. Стабильность международной системы сохранить удалось, но устойчивого мирового развития достигнуто не было, в мировых процессах стали чаще проявляться черты «глобального общества». Риски были связаны с неравномерностью экономического и социально-политического развития, резко возросло число локальных и региональных вооруженных конфликтов. В Европе они возникли в Словении, Хорватии, Боснии и Герцеговине, сербском крае Косово и Македонии. На пространстве бывшего СССР напряженность вылилась в столкновения в Приднестровье, в Грузии на территории Абхазии и Южной Осетии, Таджикистане, Азербайджане и Армении из-за Нагорного Карабаха.

В международных отношениях снова стала возрастать роль военной силы. США и страны НАТО начали безоглядно использовать военную мощь для продвижения своих интересов в региональных и локальных конфликтах по всему миру, найдя удобный лозунг поддержки демократии и прав человека. К середине 1990-х гг. возникла новая форма силового вмешательства — миротворчество, под которым понималось применение странами международного сообщества разнообразных, в том числе и военных, мер для прекращения кровопролития. Среди прочих мер особое внимание уделялось такому механизму, как гуманитарная интервенция, т. е. силовому вмешательству в конфликты третьих стран, чаще всего многосторонние, совершаемые коалициями государств из гуманитарных побуждений.

Постсоветские страны, включая Россию, стали ориентироваться на Запад. Бывшие европейские союзники один за другим вступили в ЕС и НАТО. При администрации Б. Клинтона первое время еще продолжалось американо-российское сближение на основе сотрудничества в сфере демократических преобразований в Российской Федерации (РФ), построения основ открытого общества и рыночной экономики, но со второй половины 1990-х гг. российское руководство стало с недоверием рассматривать планы расширения НАТО на Восток [13].

Осознав опасность возможного появления на территориях бывших советских республик СССР иностранных военных баз, российское руководство предложило им новую форму военно-политического сотрудничества. В мае 1992 г. в Ташкенте Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан подписали Договор о коллективной безопасности (ДКБ) сроком на пять лет с возможностью последующего автоматического продления [14].

Конфликты на территории Содружества показали невысокую эффективность Ташкентского договора с тем кругом участников, которые к нему присоединились, и с точки зрения тех целей, которые были в нем официально заявлены. Однако он создал юридический фундамент для формирования многонациональных миротворческих сил Содружества Независимых Государств (СНГ), ядро которых составляли вооруженные силы России. Многонациональные силы

в некоторых случаях оказывали сдерживающее влияние на региональные конфликты. Миротворчество облегчало России сотрудничество со странами СНГ в охране внешних границ Содружества, что позволяло России в некоторой мере сохранять свое влияние и присутствие в Центральной Азии.

Встреча на высшем уровне стран — участников СБСЕ в Хельсинки в 1992 г. отразила озабоченность стран — участников Совещания по поводу происходящих в Европе политических трансформаций, сопровождаемых вооруженными столкновениями. Принятый на нем документ «Вызов времени перемен» послужил началом превращения СБСЕ из форума политического диалога в межрегиональную организацию по поддержанию военно-политической стабильности. СБСЕ всерьез задумалось над проблемой раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, постконфликтного восстановления, получив возможность принятия практических мер вплоть до проведения миротворческих операций. 24 марта 1992 г. под эгидой СБСЕ был подписан Договор по открытому небу, дополнивший комплекс соглашений в сфере контроля над обычными вооружениями [15].

Стокгольмский СМВД, проходивший в декабре 1992 г., продолжил начатый процесс перестройки Совещания. На нем был учрежден пост Генерального секретаря СБСЕ и положено начало работе венской группы КСДЛ, в рамках которой шло обсуждение текущих вопросов деятельности СБСЕ [16].

Задачам повышения эффективности СБСЕ, перепрофилирования его потенциала на урегулирование кризисов был посвящен Римский СМВД, завершившийся в декабре 1993 г. На нем был одобрен ряд решений по структурному укреплению СБСЕ, в том числе о создании Постоянного комитета и необходимости наделения СБСЕ международной правосубъектностью.

В ходе подготовки к проведению саммита глав государств стран — участников СБСЕ в Будапеште в декабре 1994 г. была достигнута общая договоренность о необходимости принятия всех мер для удержания процессов преобразования на пространстве СБСЕ в мирных рамках. И хотя в процессе встречи так и не удалось достичь выработки общего заявления по поводу происходящего в тот момент конфликта в Боснии и Герцеговине, тем не менее удалось согласовать

целый ряд институционально-процессуальных норм деятельности Совещания. Было принято решение о переименовании с 1 января 1995 г. СБСЕ в ОБСЕ. Другим важным итогом саммита стали договоренности о начале разработки модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI в. и принятие военно-политических документов — «Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности» и «Принципов, регулирующих нераспространение» [17].

Следующая встреча глав государств и правительств государств — участников ОБСЕ состоялась в декабре 1996 г. в Лиссабоне. В принятых документах — Декларации лиссабонского саммита и Декларации «О модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века» — подчеркивалась необходимость строительства единой, мирной и демократической Европы без разделительных линий, а также ключевая роль ОБСЕ в укреплении безопасности и стабильности во всех ее измерениях. Был принят и документ о подготовке к обновлению ДОВСЕ. Одновременно с решением об адаптации этого договора российской стороне удалось добиться обязательства государств-участников проявлять сдержанность в отношении своих военных усилий, включая уровни вооружений и их развертывания.

Принятые в Лиссабоне «Концептуальная база контроля над вооружениями» и «Развитие повестки дня Форума по сотрудничеству в области безопасности» закрепили роль контроля над вооружениями в качестве необходимого инструмента обеспечения стабильности в Европе. Они позволили использовать общеевропейский формат для постановки и рассмотрения вопросов о дальнейших мерах укрепления доверия и военной безопасности. Вместе с тем все заметнее в работе ОБСЕ проявлялся акцент «гуманитарно-конфликтной» проблематики на пространстве бывших СССР и Социалистической Федеративной Республики Югославия (СФРЮ).

В декабре 1997 г. в Копенгагене состоялась шестая встреча Совета министров иностранных дел ОБСЕ. Ее главным результатом стало развернутое решение о начале конкретной работы над Хартией европейской безопасности. Были определены «основные направления» Хартии, в целом предложенные российской стороной и поддержанные западными партнерами.

Следующая встреча СМИД ОБСЕ прошла в декабре 1998 г. в Осло. Ее политическим итогом стало принятие Декларации, в которой нашли свое выражение последние подходы к роли ОБСЕ в создании новой системы европейской безопасности, основным актуальным проблемам, а также рискам и вызовам современной Европы. В Декларацию вошли также положения о полицейских операциях ОБСЕ.

Оживленные дискуссии на СМИД развернулись вокруг проблем Косово, конфликтных ситуаций на территории СНГ. Удалось принять ряд решений по Грузии, Молдове, об укреплении возможностей ОБСЕ, по Центральной Азии. Было подтверждено положение о территориальной целостности Союзной Республики Югославия (СРЮ). Министры пошли по пути дальнейшего развития ряда мер в сферах раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления [18].

Таким образом, создаваемые в рамках СБСЕ/ОБСЕ институты соответствовали тем изменениям, с которыми столкнулось Совещание, и отражали стремления участников СБСЕ придать ему новый характер — полновесной международной организации с широкими возможностями по решению вопросов обеспечения безопасности в Европе.

2.3. Стамбульский саммит и Хартия европейской безопасности

Со второй половины 1990-х гг. в результате возросшей интенсивности международных финансово-экономических, промышленных и торговых связей, а также сопровождавшего их резкого увеличения объема мировых информационных потоков, невиданного прогресса в средствах коммуникации взаимозависимость регионов и государств мира значительно возросла. В глобальные информационные связи оказались втянутыми все страны мира, включая и те, которые искусственно поддерживали у себя режим изоляции.

Новому состоянию мировой системы дали определение «глобализация», ей соответствовал новый тип мировосприятия, предполагающий движение к дальнейшему мировому единению. Однако

субъективно глобализация была сведена к стратегии распространения по миру западного стандарта экономической и политической деятельности, правовых норм, быта, культурных и моральных ценностей в интересах закрепления структуры международных отношений, возникшей после распада биполярности и в наибольшей мере соответствующей интересам элитарной части западного сообщества при сохранении в нем лидерства США. Мировая политика представляла собой новую фазу развития международных отношений в условиях «однополярного» мира.

Систему международных отношений нового типа характеризовали три главные черты: размывались границы между понятиями внутренней и внешней политики государства; вопросы внутренней политики отдельных государств (политическая система, права человека) могли стать объектом вмешательства мирового сообщества; механизм «гуманитарных интервенций» стал легальным средством международного давления [19].

Распуск ОВД и распад Советского Союза, вступление в НАТО восточноевропейских стран объективно способствовали пересмотру основных положений ДОВСЕ. Бывшие государства — члены ОВД перешли в НАТО со своими уровнями вооружений и военной техники, но по Договору продолжали действовать сбалансированные на момент 1990 г. блоковые ограничения, фактически не соответствующие новым реалиям.

Советские войска, переданные под юрисдикцию России, были полностью выведены из Прибалтики и в значительной мере с территорий Украины, Молдовы и Беларуси и дислоцированы в приграничных округах России. В результате концентрация войск вдоль ее новых границ существенно возросла, особенно на северо-западе и юго-западе. Такая ситуация встревожила российских соседей — Норвегию, Финляндию, Турцию, которые также выступили за пересмотр ДОВСЕ.

Начало расширения НАТО на восток создало явный перевес западных стран над Россией и сделало реальным размещение иностранных войск на территориях стран — новых членов НАТО. Российское руководство испытывало беспокойство в связи с ломкой соотношения военных потенциалов в Европе и опасалось, что

осуществление сокращений согласно Парижскому договору 1990 г. в полном объеме чрезмерно ослабит ее оборонный потенциал. При этом три страны Прибалтики оказались свободны от ограничений по договору ДОВСЕ. Они отказались его признавать, сославшись на то, что были включены в состав СССР против своей воли и не несут ответственности за решения советского правительства. Теоретически подобная позиция означала, что в странах Прибалтики в случае их вхождения в НАТО могли бы создаваться неограниченные по численности вооруженные силы как самих прибалтийских государств, так и их новых союзников. Россия настаивала на присоединении прибалтийских стран к ДОВСЕ.

После начала военных операций по подавлению незаконных вооруженных формирований в Чечне в 1996 г. российское правительство стало испытывать потребность в сосредоточении военных сил на Северном Кавказе. Ограничения по ДОВСЕ препятствовали этому. Турция, поддерживаемая международным сообществом, требовала от России сокращения вооруженных сил в зоне Кавказа в полном объеме. Поэтому Москва была заинтересована в проведении переговоров об адаптации ДОВСЕ с учетом реалий распада Советского Союза и расширения НАТО.

Со своей стороны западные партнеры ОБСЕ также проявили заинтересованность в принятии адаптированного текста ДОВСЕ. Новая редакция Договора позволяла им урегулировать сразу несколько важных проблем: во-первых, возобновить полномасштабный диалог с Москвой, приостановленный из-за разногласий по событиям в Косово; во-вторых, поставить вопрос о выводе российских баз из Закавказья и Приднестровья; в-третьих, навязать России обсуждение ситуации в Чечне, конфликт которой вызывал протесты европейского общественного мнения.

Обсудить новый Договор решено было на саммите ОБСЕ, который состоялся 18—19 ноября 1999 г. в Стамбуле. Страны-участники подписали Хартию европейской безопасности, соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе, приняли итоговую Политическую декларацию и модернизированный Венский документ по мерам доверия как основы для дальнейшей работы [20].

Россия, возглавляемая президентом Б. Н. Ельциным, подтвердила обязательство вывести базы из Грузии и сократить численность боевой техники в Грузии и Приднестровье до конца 2001 г. Западные страны со своей стороны согласились зафиксировать в адаптированном тексте принцип совпадения национального и территориального уровней предельно допустимой численности вооружений для большинства стран — участников ДОВСЕ.

Благодаря этому численность иностранных войск на территориях стран — новых членов НАТО могла превышать предельные потолки, установленные для национальных армий, не более чем на одну стандартную бригаду НАТО. В случае размещения иностранных войск численностью выше этого уровня национальные вооруженные силы принимающей страны должны сокращаться пропорционально приросту численности иностранных сил. Тем самым устанавливался механизм ограничений численности войск на территориях, приближенных к границам России.

Поначалу российские эксперты считали адаптированный ДОВСЕ благоприятным для России. Такой же позиции придерживались США и страны НАТО, они не стали спешить с ратификацией договора. Действующий Договор об обычных вооружениях в Европе позволял им без существенных ограничений реализовывать стратегию продвижения НАТО на восток, осуществлять реконфигурацию американского военного присутствия в Европе, а также вести мониторинг состава и состояния российских вооруженных сил в европейской зоне.

Обновленный ДОВСЕ установил большие лимиты для России на северо-западном и южном направлениях. Взамен Россия обязалась вывести войска из Грузии и Молдовы. Адаптированный ДОВСЕ ратифицировали Беларусь, Казахстан, Россия и Украина. Западные страны пока воздержались, ссылаясь на то, что Россия не выполнила обещания по выводу войск из Грузии и Молдовы. Россия, напротив, доказывала западным оппонентам, что стамбульские обязательства выполнены.

Российские военные базы были выведены из Грузии и Молдовы, численность российской военной техники и воинского состава сокращена, оставшиеся элементы «стамбульских обязательств»

(согласование условий функционирования и вывода российских военных баз из Грузии, вывод войск и вывоз военного имущества из Приднестровья) носят двусторонний характер и не могут служить предлогом для затягивания ратификации Соглашения об адаптации ДОВСЕ другими странами [21].

Кризис с ратификацией ДОВСЕ не способствовал повышению роли ОБСЕ в качестве эффективного механизма для обеспечения европейской безопасности, ее деятельность в последнее десятилетие ушедшего столетия сосредотачивалась на вопросах соблюдения прав человека, развитии демократических институтов, мониторинге в конфликтных зонах. Тем не менее ОБСЕ удалось сохранить за собой роль политического форума, вырабатывающего нормы международного взаимодействия, благодаря которым ее диалоговая площадка остается востребованной.

3. Деятельность ОБСЕ в XXI веке

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе является второй по значимости, численности и масштабам международной политической организацией в мире после ООН. В условиях глобализации резко возрастает роль глобальных институтов и соответственно таких организаций, как ОБСЕ. Исходя из этого, можно сделать предположение, что роль ОБСЕ в XXI в. для международной безопасности и сотрудничества на обширном европейском и евразийском пространстве останется как минимум прежней, но, скорее всего, будет возрастать.

Тот факт, что ОБСЕ носит глобальный характер, а не ограничивается только Европой, не нуждается в доказательствах, но может быть уточнен. В географическую зону ОБСЕ, помимо собственно европейского континента, входят Северная Америка и так называемая Евразия (территория бывшего СССР). Таким образом, концепция «единой Европы от Ванкувера до Владивостока» все еще жива. Более того, с учетом рудиментов колониальных империй европейских держав в Африке, Латинской Америке, Индийском и Тихом океанах пространство ОБСЕ принимает поистине всепланетарный характер.

Если сделать краткий экскурс в историю Организации, то не трудно заметить, что она распадается на два периода. Первый период (1975—1991 гг.) характеризуется доминированием проблем безопасности в их непосредственном военно-политическом и стратегическом понимании. Во втором периоде (с 1992 г. и до наших дней) с момента принятия Парижской хартии на первый план вышли другие проблемы: гуманитарные вопросы, миротворчество, права человека, развитие демократических институтов и т. д. К сожалению, на этом этапе имело место злоупотребление этими вопросами со стороны атлантических государств в отношении постсоветского пространства. Фактически имела место попытка направить деятельность и принципы ОБСЕ в русло атлантических структур, таких, как НАТО.

Поэтому избрание Казахстана кандидатом в Председатели ОБСЕ в 2010 г. имело такое важное геополитическое значение. Впервые постсоветское и евразийское государство предлагалось в качестве Председателя этой Организации. Без преувеличения, можно сказать, что выбор Казахстана был настоящим прорывом для всех стран СНГ. Однако этот факт накладывает на Астану очень серьезные политико-международные обязательства и прямым образом сталкивает Казахстан с группой важных вопросов в сфере мировой политики и стратегической безопасности.

Следует обратить внимание на тот факт, что в геополитическое пространство ОБСЕ входят государства, являвшиеся или являющиеся участниками множества политических и военно-стратегических блоков, организаций, форумов и процессов. Среди них ЕС, Западноевропейский Союз (ЗЕС), Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), НАТО, Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА). Проблематика безопасности в зоне ответственности ОБСЕ охватывает такие международные соглашения, как Соглашение по ракетам малой и средней дальности (СРМСД), Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ), ДОВСЕ и Договор об ограничении систем противоракетной обороны (ПРО). На этом пространстве сходятся такие противоречивые процессы, как расширение НАТО, числа участников Единой европейской политики в области безопасности, ОДКБ, ШОС и СВМДА.

Необходимо учитывать также, что в зоне геополитической ответственности ОБСЕ делаются попытки осуществить различные крупные геополитические проекты, среди которых Большой Ближний Восток, Большая Центральная Азия, Большая Европа, Черноморско-Кавказский и Каспийский проекты, Единое экономическое пространство (ЕЭП), Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) и т. д. Все эти факторы не могут не оказывать в будущем своего влияния на политическое развитие ОБСЕ.

Исходя из всего вышесказанного, можно констатировать, что Казахстан занимает пост Председателя ОБСЕ в переломный период, когда Организация будет сталкиваться с рядом новых вызовов и угроз. Новая реальность неизбежно будет диктовать смену приоритетов (собственно говоря, этот процесс уже начался). С большой долей вероятности можно утверждать, что деятельность Республики Казахстан в составе «тройки» ОБСЕ на посту Председателя Организации и в последующем просто участника носит евразийский характер. Это подразумевает, наряду с учетом важности европейского и евроатлантического фактора, проведение политики, направленной на защиту интересов стран геополитической Евразии (т. е. СНГ). При этом Астана не отказывается от своих долгосрочных целей и проектов, наиболее важным из которых в контексте участия в ОБСЕ является «Путь в Европу».

В этой связи представляет интерес анализ вызовов и проблем, с которыми могут в будущем столкнуться участники ОБСЕ и в целом сама Организация.

В последние годы становится все более очевидным, что мировая система взаимоотношений вступает в новую фазу развития. На глазах меняется структура геополитических, геоэкономических, международных и транснациональных связей. При этом глобализация — в том смысле, как она понималась в 1990-е гг., — является только элементом реформирования сложной и меняющейся картины межгосударственных и межэкономических связей.

Меняется прежняя система мировых «центров силы»: на смену старым центрам геополитического и геоэкономического влияния (Запад) приходят новые (своеобразный экономический блок стран «Бразилия — Россия — Индия — Китай» — БРИК, зона Азиатско-

Тихоокеанского региона (АТР)). Распадается старая финансово-экономическая система, сложившаяся в середине XX в. и гарантировавшая прежде относительную валютно-финансовую стабильность. Стремительно меняются роли резервных валют, их соотношение и баланс. В недрах новых нарождающихся центров экономического влияния формируются новые валютно-финансовые союзы, которые рано или поздно выдвинут свои собственные валюты и построенные на функционировании системы.

Стремительно поменялась роль энергоресурсов, которые из важного, но стандартного объекта товарно-рыночных отношений превратились в инструмент стратегического характера и геополитического влияния. Кроме того, трансформируются прежние роли рынков труда, сырьевых рынков, биржевых и коммуникационных связей. Сдвигаются устоявшиеся направления и потоки товаров и капиталов.

На уровне национальных государств происходит падение роли государственных институтов, сужение суверенитета и изменение характера отношений между национальным и транснациональным факторами влияния на экономику. Драматические социально-политические изменения внутри обществ сопровождаются опасными демографическими и этническими мутациями. Все это происходит на фоне исчезновения прежней роли идеологии и возрастания роли религии и других видов ненаучного мировоззрения. Данный процесс находит выражение в социальной плоскости, так или иначе отражаясь на общественных процессах.

На геоэкономическое положение ОБСЕ оказывают влияние три экономики с глобальным значением: США (Северная Америка), Евросоюз и Россия/СНГ. Их положение в мировом хозяйстве и влияние на мировую экономику также трансформируются. Если бы не статус резервной валюты, доллар США уже потерял бы свое международное значение. Неизбежный закат доллара как мировой резервной валюты грозит оказаться болезненным. Потребление и экономическая активность Соединенных Штатов будут настолько стеснены необходимостью производить выплаты по долларovým обязательствам перед иностранцами, что появится риск нарастания социального давления либо инфляции, а возможно, и того, и другого

одновременно. Следует ожидать попыток с их стороны прибегнуть к экономическим, финансовым, политическим, а то и военным мерам, чтобы предотвратить или отсрочить неизбежное.

Соединенные Штаты будут по-прежнему делать ставку на НАТО, дабы сохранить свои позиции в Европе, а возможно, и с целью стимулировать новое военно-политическое противостояние. Существует нереалистичский, но заведомо провокационный план трансформации Североатлантического альянса посредством включения в него таких стран, как Япония, Южная Корея, Австралия, Новая Зеландия, в военно-политическую основу всемирного «союза демократий».

Самым вероятным последствием новой многофакторной конкуренции будет снижение интенсивности и качества международного сотрудничества по противодействию глобальным вызовам — распространению оружия массового уничтожения (ОМУ), деградации окружающей среды, росту исламского экстремизма. Российский рубль в предстоящие 5—10 лет может стать хорошей перспективой международной валюте. Препятствия будут носить, скорее, политический, чем экономический характер. Тем не менее на данный момент единственной серьезной угрозой международному господству доллара США является евро.

Начавшаяся перестройка международной валютной системы, проявлениями которой стали возмущения на финансовом рынке США и снижение курса доллара, безусловно, затронет все страны мира. Всякое государство, интегрированное в мировую экономику, будет вынуждено реагировать на разворачивающиеся события. Многие говорят о том, что финансовый кризис в США носит структурный характер, имеет глубокие корни и выходит за рамки известных циклических явлений экономического характера. В силу особой роли США в мировой экономике у него могут быть глобальные последствия. Существует маловероятный, однако правдоподобный сценарий: экономический спад и неустойчивость заставят Америку отказаться от роли хранителя основной резервной валюты ради поддержания национальной экономики. Неизбежное падение доллара как мировой резервной валюты обещает быть очень болезненным.

Евросоюз в постсоветский период стал наиболее важной силой на субконтиненте, особенно благодаря расширению (с 12 до 25 стран-членов) и активизации формирования Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). Принято считать, что ЕС может со временем стать своего рода «противовесом» США, а ведущие державы Старого Света посредством ОВПБ сформируют его в качестве самостоятельного «центра силы». Однако такой вывод, по сути, проблематичен.

В политическом плане можно сказать, что ЕС остается объединением демократических государств, но европейская демократия не есть результат зависимости от мирового гегемона (Соединенные Штаты). Постепенно черты зависимого, периферийного развития Европы становятся все более очевидными, инициируя раскручивание нисходящей спирали замедленного роста, нарушения прав человека и обострения проблем окружающей среды. В последние годы ЕС, Еврокомиссия и экономические органы отдельных государств озабочены *четырьмя главными проблемами*: недостаточным ростом производства, хронически высоким уровнем безработицы, социально-экономическими аспектами массовой миграции трудящегося населения и борьбой с «делокализацией» (выводом промышленных отраслей в другие страны и регионы).

Большинство европейских экспертов согласны с тем, что экономика главных стран ЕС растет слишком медленно, а население стареет слишком быстро, чтобы можно было сохранять государство всеобщего благосостояния и продолжать надеяться на способность региона создавать достаточное количество рабочих мест и успешно участвовать в глобальной конкуренции.

«Старой Европе» придется многое пересмотреть в своих подходах к экономической политике. Вызовы со стороны Китая и Индии, как и расширение ЕС, настоятельно диктуют необходимость проведения реформ и решительной модернизации хозяйственного механизма. Глобальная конкуренция заставит, по-видимому, многие страны континента последовать примеру Великобритании и попытаться сделать экономику более открытой, отказаться от части социальных расходов, снизить налоги. При этом каждой из стран

придется выработать для себя собственную программу реформ либо изыскать способ, как таковых избежать.

Развитие глобализационных тенденций в различных областях жизнедеятельности общества на рубеже тысячелетий сказалось на международной миграции населения, которая стала глобальной, затронув практически все регионы и страны. Их эффект на перемещении населения особенно заметен в сферах рынка труда, бизнеса, образования, науки, информации и коммуникаций, а также социальных связей.

Согласно оценкам ООН, в 2005 г. число международных мигрантов — лиц, проживающих за пределами стран происхождения, достигло в мире 191 млн, увеличившись с 1960 г. более чем в 2,5 раза. За минувшие почти полвека доля пришлых жителей более развитых регионов мира в их общей численности на планете возросла с 43 до 61 %, а их удельный вес в населении этих регионов повысился с 3,4 до 9,5 %. Согласно прогнозам ООН, в менее развитых регионах мира население за ближайшие полстолетия увеличится более чем в полтора раза и вряд ли будет в достаточной мере абсорбировано их экономикой, а в развитых регионах замедление его роста сменится сокращением, в особенности в Европе, доля которой в общей численности жителей планеты за 2000—2050 гг. упадет с 12 до 7 %.

Из-за демографического спада уже сейчас на рынке труда развитых стран уменьшается предложение молодой, относительно дешевой рабочей силы. В них наблюдается нехватка малоквалифицированного персонала для выполнения работ, непривлекательных для местных жителей. Таким образом, глобализационные процессы становятся новым и весьма существенным фактором современной миграции населения, выполняющим по большому счету функции ее акселератора. При этом и сама миграция все больше играет роль средства, содействующего глобализации развития стран и регионов.

Основными причинами генерирования миграционных потоков являются и еще долго будут оставаться экономические. Вместе с тем в ходе глобализации повышается значимость социальных факторов динамики международной миграции, связанных с формированием и расширением различных сетевых структур (систем социальных связей и т. п.). Кроме того, по мере укрупнения потоков интеллек-

туальной миграции среди мотивов выбора страны назначения все более заметное место занимают также соображения социального характера. Роль вооруженных конфликтов, насилия и преследований на политической и прочей почве в порождении вынужденных перемещений населения в последнее десятилетие снижается.

Для Казахстана как для евразийской страны первостепенное значение будут иметь геополитические и геоэкономические, в том числе интеграционные, процессы, протекающие в Евразии. Для Казахстана критическое значение имеют три экономико-интеграционных пространства в Евразии: ЕС, СНГ (Россия — ЕврАзЭС) и Китайская Народная Республика (КНР) — АТР.

Глобализационные процессы, достигнувшие пика на рубеже двух тысячелетий, охватывают все сферы жизни общества, включая мировое хозяйство в целом, экономику мегарегионов, отдельных государств и их интеграционных объединений. Наиболее сложно они протекают на огромном евразийском континенте. Здесь в относительно близком географическом соседстве сосуществуют страны с различным уровнем развития и устройством общественной жизни, с разнообразными ценностными установками, идеологиями и конфессиями, с отличающимися климатическими условиями и демографическими тенденциями. Основной массив трансформационных преобразований сосредоточен на стыке двух частей евразийского материка.

Европейская часть континента представлена тремя группами стран — развитыми, трансформирующимися и завершившими трансформацию в связи с состоявшимся или близким присоединением к ЕС, бывшими советскими республиками, остающимися до настоящего времени в слабо структурированном экономическом пространстве СНГ. Не менее сложная ситуация складывается на его азиатской части: здесь сформировалось несколько центров экономической мощи (Китай, Япония, Индия, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)), регион быстро укрепил свои позиции в мировом хозяйстве и превратился в лидера по темпам экономического роста (на него приходится примерно половина ежегодного прироста производства мировой добавленной стоимости в 2 трлн долл. США).

Большинство стран Евразии относится к так называемым периферийным странам (не входящим в группу развитых государств — членов Организации экономического содействия и развития (ОЭСР)). Периферийным странам, несмотря на все усилия, не удастся заметно сократить почти восьмикратный разрыв с развитыми государствами по базовым экономическим показателям. Общей чертой обеих периферийных частей Евразии является наличие территорий с низким уровнем экономического развития и массовой бедностью.

В начале XXI в. Россия, Казахстан и их партнеры по ЕврАзЭС столкнулись с необходимостью определить свое место в сложном переплетении глобальных и региональных процессов на евразийском континенте, найти адекватные ответы на поступающие извне все более сильные вызовы. К их числу относится необходимость решения таких проблем, как ослабление дифференциации государств по уровню доходов на душу населения, технологической зрелости и информационной обеспеченности. В этом контексте и периферийным странам Азии, и странам СНГ предстоит решать двуединую задачу — модернизации национальных экономик и укрепления позиций в мировом хозяйстве и международном разделении труда.

Численность населения ЕврАзЭС превышает 200 млн человек. Емкость рынка, территория, наделенность природными ресурсами, качество человеческого капитала позволяют приступить к модернизации экономической структуры национальных экономик стран-участников, рождают импульсы для активизации внешнеэкономической деятельности в восточном направлении. На ЕврАзЭС уже до присоединения к нему Узбекистана (2006 г.) приходилось в 2004 г. 86,1 % ВВП всего СНГ, 83,7 % продукции промышленности, 67,6 % продукции сельского хозяйства и 85,7 % розничного товарооборота через все каналы реализации. Таким образом, доминирующими партнерами АСЕАН на постсоветском пространстве станут, вероятнее всего, страны ЕврАзЭС, где сосредоточена подавляющая часть экономического потенциала СНГ.

Торговая интеграция России может происходить с двумя группами партнеров — с Европой и постсоветскими государствами.

Вариант 1. Интеграция России и Европейского Союза. Для большинства государств — членов ЕС Россия является поставщиком

энергии. Эти страны требуют от Москвы ратификации Европейской энергетической хартии, чтобы обеспечить неограниченный доступ альтернативных поставщиков (из Центральной Азии) к ее трубопроводам и доступ европейских компаний к нефтегазовым месторождениям. Очевидно, что для России такая постановка вопроса неприемлема. Практика показывает, что попытки российских и зарубежных компаний проводить трансграничные слияния по собственной инициативе часто провоцируют экономический национализм, не совместимый с подлинным партнерством.

Вариант 2. Евразийский экономический союз. На евразийском пространстве Россия остается для ряда стран центром притяжения. Ядро группы формируют пять стран: Россия, Беларусь, Украина, Казахстан и — в меньшей степени — Узбекистан. Вокруг этого ядра создается поле притяжения для менее крупных европейских стран (Молдова) и государств Центральной Азии (Кыргызстан, Туркменистан и Таджикистан). Усилия России по интеграции при существующей структуре торговли с другими странами — республиками бывшего СССР сопровождаются выходом на передний план энергетического сектора. Превращению его в двигатель межгосударственной кооперации препятствуют несколько барьеров. Первый из них — это система неравного ценообразования на энергоносители у себя и за границей.

Российский потенциал интеграции с другими странами ограничен отдельными проектами. К тому же у России кроме энергоносителей найдется не так уж много других продуктов, обладающих привлекательностью на мировом рынке. Существующие проекты не обеспечены общеэкономическими взаимосвязями, и поэтому ни у России, ни у ее партнеров нет достаточных оснований для активного участия государства в их продвижении. Сегодня только государственная политика России и Казахстана в общих чертах совместима с двумя описанными сценариями. Москва и Астана активно ищут новые каналы взаимодействия, но готовы отступить на второй план, если инициативу в свои руки возьмут негосударственные компании.

На долгосрочную перспективу Россия остается для Казахстана фактором, который он не сможет игнорировать и который будет

оказывать на него постоянное и многостороннее влияние. Однако само геополитическое положение России (что верно и для Казахстана) уникально — она уже находится на границах трех разломов: между радикальным исламом и христианской цивилизацией, между богатыми и бедными, между Европой и Азией.

Дальнейшее развитие зоны ОБСЕ тесным образом связано с растущей зависимостью мировой экономики от поставок энергоресурсов. Важнейшими факторами, влияющими на объемы потребления первичных энергоносителей, являются темпы экономического роста, численность населения, динамика мировых цен (прежде всего, на нефть), эффективность энергосберегающей политики отдельных стран или их групп, возможное глобальное изменение климата, а также многие другие, иногда непредсказуемые факторы.

В группе развитых государств само понятие «национальная экономика» все больше лишается реального смысла, уступая место экономике региональной. К 2010 г. валовой внутренний продукт (ВВП) развивающихся стран превысит ВВП развитых государств по паритету покупательной способности. Нельзя исключать и очередного отката глобализации. В случае возврата к протекционизму в международных экономических отношениях среднегодовые темпы прироста мирового ВВП могут упасть в 2—2,5 раза. Неравномерность развития, информационная революция, демографические дисбалансы, экологические проблемы породят мощные миграционные потоки. Конкуренция за ресурсы и рынки в многополярном мире будет вестись очень жестко.

Обладание крупными и доступными запасами нефти или газа по-прежнему будет большим благом. Острее станет соперничество за надежный доступ к международным источникам нефти и газа и тем сильнее будет воздействие на процессы развития со стороны такого важного фактора, как мировые цены на энергоносители и другое природное сырье. Внимание снова начнет привлекать атомная энергетика, растет интерес к «нетрадиционным» месторождениям природного топлива, таким, как нефтеносные пески Атабаски (Канада) и океанические ресурсы.

Проблема миграции обещает стать одной из главных в XXI в. Сокращение численности населения вынудит крупные державы на-

правлять дополнительные средства на решение внутренних проблем, что в свою очередь уменьшит ресурсы для проведения эффективной внешней политики (например, в военной сфере или в оказании помощи развивающимся странам). Нехватка рабочих рук и рост числа пенсионеров увеличат потребность в иммигрантах.

За последние несколько лет мировые военные расходы выросли почти в 1,5 раза. Лидером новой гонки вооружений стали США, но в нее втягиваются и другие ведущие страны, в том числе Китай, Индия и Россия. Пока примерно 2/3 глобальных военных расходов приходится на страны НАТО, но Китай уже прочно занял второе место в мире по военным расходам. Это означает, что баланс военных сил в 2020 г. будет существенно отличаться от нынешнего. Маловероятно, что в XXI столетии между крупными державами произойдет раскол или между ними возникнет замешанное на шовинизме идеологическое противостояние, которое привело к великим войнам и катастрофам в прошлом веке. Конфликт интересов неизбежен, но войны между великими державами практически исключены. Это не исключает, что плавное поступательное развитие мировой экономики может осложниться под воздействием военно-политических факторов, как уже неоднократно происходило в истории человечества.

Одной из центральных задач ОБСЕ в XXI в. должно стать — с учетом выше описанных факторов — снижение уровня и интенсивности геополитического противостояния и соперничества. Для этого, к сожалению, имеются реальные предпосылки. Существуют конкретные факторы, имеющие долгосрочное влияние на формирование американской стратегии в отношении всего региона Центральной Евразии.

К таким базовым интересам США относятся следующие:

1. Энергетические интересы (разработка проектов на Каспийском море, строительство альтернативных трубопроводов, обеспечение стабильности поставок углеводородов на мировые рынки).
2. Сдерживание стремления России «восстановить империю» (в этом контексте поддержка суверенитета государств региона, региональной интеграции, связей с внешним миром, реализации международных проектов).
3. Недопущение экспансии Китая в регионе (переход чрезмерного экономического влияния в политическое, проведение

Пекином антизападной политики в ЦА, установление совместно с Россией китайско-российского диктата в регионе). 4. Права человека (поддержка демократических изменений, внедрение западных нормативных ценностей и т. д.). 5. Борьба с исламским экстремизмом и международным терроризмом (продолжение антитеррористической операции в Афганистане, сдерживание Исламской Республики Иран (ИРИ) и ее амбиций в регионе, борьба с наркотиками и наркотрафиком, поддержка светских институтов в странах региона). В то же время американские политики выражают тревогу по поводу ряда тенденций, развивающихся вокруг региона Центральной Азии. В Вашингтоне не могут не обращать внимания на рост активности Китая в регионе. ШОС по-прежнему является объектом пристального внимания американских стратегов. В Соединенных Штатах по-прежнему господствует изжившая себя традиция рассматривать Центральную Азию через призму России и в контексте российской политики и российско-американских отношений.

Современный Евросоюз переживает сегодня серьезную и глубокую трансформацию. Изменения в политике и устройстве ЕС связаны как с факторами объективного характера, прежде всего расширением Союза, так и с субъективными моментами.

Меняются роли и политический баланс внутри ЕС и между крупными державами. Если в 1990-е и начале 2000-х гг. наиболее активную политику в Центральной Азии проводила Германия, то на этом этапе Берлин все более уступает в активности Франции. Париж также активизирует свою политику в традиционных зонах своего влияния — Средиземноморье, Африке и на Ближнем Востоке.

Отношения между ЕС и странами ЦА развиваются под влиянием трех основных факторов: дальнейшего расширения ЕС на восток, распространения влияния Евросоюза на постсоветские государства Восточной Европы; проведения единой европейской внешней политики и политики в сфере безопасности.

С точки зрения безопасности Центральная Азия для ЕС — один из элементов более широкого геостратегического комплекса, включающего Россию, Южную Азию, а также некоторые глобальные проблемы: терроризм, распространение ОМУ, международную преступность и наркотики.

Согласно документу, подготовленному 31 мая 2007 г. и получившему название «ЕС и Центральная Азия: стратегия для нового партнерства», рассчитанному на период 2007—2013 гг., соответствующие цели ЕС в регионе заключаются в следующем: 1) обеспечить стабильность и безопасность его стран; 2) содействовать сокращению бедности и повышению жизненного уровня в контексте Целей развития тысячелетия; 3) всячески содействовать региональному сотрудничеству как между государствами самой Центральной Азии, так и между этими государствами и ЕС, особенно в сфере энергообеспечения, транспорта, высшего образования и защиты окружающей среды. Прежде всего, в документе отмечается, что Центральная Азия является связующим мостом между Европой и Азией, а также их принадлежность к ОБСЕ (т. е. европейскому политическому пространству). ЕС и ЦА имеют общие цели, такие, как сохранение стабильности и достижение процветания.

Центральное место в Стратегии занимает вопрос об усилении энергетических и транспортных связей ЕС с Центральной Азией. Подчеркивается, что поставки газа из региона имеют особое значение для Европы. Ключевым элементом является обеспечение устойчивой эксплуатации и добычи ресурсов, что в свою очередь требует стабильного инвестирования в энергетический сектор. Со своей стороны ЕС готов рассматривать все варианты по развитию и транспортировке ресурсов из региона (в кооперации с другими заинтересованными сторонами). Целью ЕС на перспективу является создание интегрированного энергетического рынка в Центральной Азии, что является условием масштабных инвестиций из Европы.

Активность НАТО затрагивает непосредственным образом СНГ и Россию, Каспий и Центральную Азию. Очевидно, что динамично глобализирующийся Альянс через осуществление попытки интегрировать Центральную Азию в систему коллективной безопасности Североатлантического договора стремится усилить контроль над региональными процессами. В НАТО разрабатываются стратегические планы по охвату как можно большего количества государств и их подключению к геополитике Запада. И в этой связи Альянс продолжает наращивать свое геополитическое присутствие в различных частях планеты. Естественно, подобные тенденции не могут

не вызывать опасений у таких крупных евразийских центров силы, как Россия и Китай, воспринимающих расширение НАТО как вызов своим интересам и принимающих определенные геополитические контрмеры.

Очевидно, что в недалеком будущем кризисные тенденции в СНГ будут нарастать. Тем не менее существуют и центростремительные факторы в рамках СНГ. Они связаны в первую очередь с нарастающим энергетическим дефицитом, который будет заставлять бедные с ресурсной точки зрения страны СНГ ориентироваться на Россию и Казахстан и, соответственно, поддерживать интеграционные проекты. Кроме того, возвращение Запада к политике искусственной демократизации, чего нельзя исключать со сменой администрации в Вашингтоне, может оттолкнуть от Запада ряд режимов на постсоветском пространстве, которые в настоящее время рассматриваются как «прозападные». ЕврАзЭС сталкивается с рядом проблем. К ним относится разный уровень готовности к интеграции как в технико-экономическом, торгово-финансовом, так и в политическом смысле. Некоторые республики или откровенно спекулируют своим участием в интеграционных процессах, или проявляют нежелание, практически саботируют совместные договоренности в интеграционной сфере.

Перед интеграционным ядром ЕврАзЭС стоит необходимость решения стратегических задач, к которым относятся завершение унификации единой торгово-тарифной системы, объединение энергетических, транспортных и коммуникационных систем, проведение согласованной валютной политики с целью создания основ для введения в будущем валютного союза. Наиболее действенными инструментами своей интеграционистской политики Россия рассматривала различные экономические и — в меньшей степени — политические объединения: ЕврАзЭС, ЕЭП, ОДКБ. В то же время в последние годы остро проявился кризис СНГ как политико-правового института.

Таким образом, на пространстве ОБСЕ взаимно пересекаются различные процессы — интеграционные и дезинтеграционные, усиление безопасности одних стран и ослабление других. Серьезным осложняющим фактором является геополитическая конкуренция в различных формах своего проявления.

Устранению противоречий и снижению уровня политического противостояния в рамках Организации должны способствовать *реформы ОБСЕ*. Как представляется, к ним могут относиться следующие меры:

1. Распространение принципов и политической практики ОБСЕ на все без исключения пространство Организации, устранение дисбалансов и методов «двойных стандартов».
2. Равномерное развитие всех направлений деятельности ОБСЕ: безопасности, экономики, гуманитарного сотрудничества и экологии.
3. Расширение масштабов деятельности ОБСЕ, включая миротворческие операции; укрепление авторитета мандата Организации.
4. Усиление мониторинга за традиционными угрозами (наркотрафик, незаконная миграция, радикальные политические и религиозные движения и т. д.) и расширение бюджета на эти цели.
5. Пересмотр механизма и принципов формирования бюджета Организации и ее расходов; пересмотр шкалы взносов в бюджет ОБСЕ в соответствии с основными показателями платежеспособности государств-участников.
6. Упорядочивание деятельности миссий и различных центров и бюро Организации (с их возможной передислокацией).
7. Ограничение (корректировка) прямого влияния на деятельность и принципы ОБСЕ внешних факторов (программ НАТО, резолюций Совета Европы, стратегических инициатив США и ЕС и т. д.).
8. Пересмотр статуса и мандата Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) в сторону сбалансированности его деятельности (а также других подразделений — Представителя по свободе средств массовой информации (СМИ), полевых миссий).
9. Усиление контроля за деятельностью всех подразделений Организации со стороны Постоянного совета ОБСЕ, реорганизация Секретариата, укрепление полномочия Генерального секретаря Организации.
10. Введение практики прикомандирования сотрудников миссий заинтересованными государствами-участниками с целью контроля за выделением и расходованием внебюджетных средств по реализации конкретных проектов.

11. Упорядочение деятельности и внутренних процедур управления организацией, формировавшихся спонтанно на основе решений Совета министров иностранных дел и Постоянного совета. Наделение ОБСЕ правосубъектностью и принятие Устава организации; унифицирование стандартных процедур управления различными операциями ОБСЕ и ее институтами.

Очевидно, что реализовать все эти предложения в полном объеме невозможно, по крайней мере, на ближайшем этапе. Однако Казахстан мог бы инициировать некоторые из них, другие обозначить в качестве проектов к нормативным документам или рекомендаций к деятельности Организации некоторых ее институтов. От того, удастся ли реформировать ОБСЕ, будет зависеть судьба этой важной и влиятельной организации в XXI в.

Литература:

1. История международных отношений и внешней политики России (1648—2000 гг.). — М., 2008.
2. История дипломатии. Изд. 2-е. — Т. 3. — М., 1985.
3. *Крылов С. Б.* История создания ООН. — М., 1990.
4. *Лукьянов П. Г.* История Организации Варшавского Договора. — М., 2006.
5. *Райан С. Хендриксон.* Манлио Брозио: строитель консенсуса во времена «холодной войны» // <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue1/russian/history.html>
6. Заключительный акт СБСЕ. Хельсинки (1 августа 1975 г.) // www.osce.org/docs/.
7. Итоговый документ встречи СМВД СБСЕ в Мадриде (6 сентября 1983 г.) // www.osce.org/docs/
8. *Горбачев М. С.* Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. — М., 1988.
9. Итоговый документ встречи СМВД СБСЕ в Вене (15 января 1989 г.) // www.osce.org/docs/
10. *Плугатарев И.* ДОВСЕ и его история // http://nvo.ng.ru/forces/2006-02-03/1_stone.html
11. Парижская хартия для Новой Европы (21 ноября 1990 г.) // www.osce.org/docs/

12. *Макаренко А. Б.* ОБСЕ — Общеввропейская международная организация общей компетенции // Правоведение. — 1997. — № 1. — С. 156—165.

13. *Подберезкин А., Булатов Ю.* Россия в глобальном мире: некоторые теоретические аспекты исследования. — М., 2004.

14. Николай Бордюжа, генеральный секретарь ОДКБ: НАТО психологически не готово к сотрудничеству // <http://tazar.kg/news.php?i=4969>

15. Итоговый документ саммита СБСЕ в Хельсинки (10 июля 1992 г.) // www.osce.org/docs/; Договор об открытом небе СБСЕ 1992 г. // www.osce.org/docs/

16. Итоговый документ встречи СМВД СБСЕ в Стокгольме (сентябрь 1986 г.) // www.osce.org/docs/

17. Итоговый документ саммита СБСЕ в Будапеште «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» // www.osce.org/docs/

18. *Утегенова А.* ОБСЕ в начале XXI века: перспективы развития. — Алматы, 2008.

19. Системная история международных отношений / Под ред. А. Д. Богатурова. — М., 2000.

20. Итоговые документы саммита ОБСЕ в Стамбуле (ноябрь 1999 г.) // www.osce.org/docs/

21. *Лавров С.* Россия открыта для дискуссии по ДОВСЕ // <http://top.rbc.ru/politics/18/07/2007/109564.shtml>

Глава 2 ОБСЕ СЕГОДНЯ

1. Действующие структуры и институты ОБСЕ

Являясь одним из крупнейших международных региональных политических объединений, включающих в свой состав 56 государств Европы, Центральной Азии и Северной Америки, ОБСЕ нуждается в разветвленной системе структур и институтов, которые бы способствовали реализации поставленных перед Организацией целей. Необходимо отметить, что процесс формирования руководящих органов ОБСЕ происходил поэтапно. В период становления СБСЕ/ОБСЕ был создан высший директивный орган Организации — *Саммит глав государств и правительств*. Первая встреча на высшем уровне состоялась в Хельсинки в 1975 г. и представляла собой завершающий этап Конференции по безопасности и сотрудничеству, начавшейся в Хельсинки в 1973 г. В результате деятельности саммитов определяются политические ориентиры и приоритеты развития Организации на самом высоком политическом уровне. Каждой такой встрече предшествует подготовительная конференция, которая прорабатывает и согласовывает позиции участников, а также подготавливает базовые документы для предстоящего Саммита. За время существования СБСЕ/ОБСЕ было проведено шесть саммитов глав государств и правительств, каждый из которых внес существенный вклад в процесс формирования Организации как ключевого инструмента по мирному урегулированию споров в регионе ее действия. Следует отметить, что все решения, принимаемые высшими органами ОБСЕ, не имеют юридически обязательного характера, но несут в себе политические обязательства государств и принимаются на основе консенсуса.

В период между саммитами центральным руководящим органом ОБСЕ является *Совет министров иностранных дел*. Как правило, заседания СМИД проходят в столицах тех стран-членов, которые на тот момент являются Действующими председателями ОБСЕ. В настоящее время Совет министров все в большей степени берет

на себя роль обеспечения общего руководства Организацией. Ему подотчетны все учреждения ОБСЕ за исключением Саммита, также СМИД имеет право определять и направлять их работу. Помимо этого Совет министров обладает полномочиями выступать от лица всей Организации, вести официальные переговоры, утверждать нормативные документы. Важно отметить, что расширение активности СМИД напрямую связано с процессом институционализации СБСЕ/ОБСЕ, начавшегося в начале 90-х гг. XX в. Так, в Парижской хартии 1990 г. было принято решение собирать Совет СБСЕ, по крайней мере, один раз в год, за исключением тех лет, когда проводятся встречи на высшем уровне. На Хельсинкском саммите глав государств 1992 г. Совету был присвоен статус «центрального директивного и руководящего органа СБСЕ» [1], а на Будапештской встрече на высшем уровне в 1994 г. Совет СБСЕ был переименован в Совет министров.

В свою очередь главным исполнительным органом ОБСЕ является *Постоянный совет (ПС)*, который начиная с 1995 г. заседает еженедельно в Вене на уровне постоянных представителей государств-участников. В круг обязанностей Постоянного совета входит обсуждение текущего состояния дел в зоне территориальной ответственности ОБСЕ и принятие политических решений относительно размещения операций на местах, назначения основных должностных лиц, формирования бюджета и другие мер, имеющих отношение к работе Организации. Деятельность ПС является своеобразным катализатором, стимулирующим межгосударственный диалог, способствующий обмену мнениями и опытом, а также выступающим в роли инструмента раннего предупреждения конфликтов, так как позволяет странам заблаговременно озвучивать свои позиции и интересы перед мировым сообществом. Необходимо подчеркнуть, что необходимость в создании постоянно действующей структуры для консультаций и разрешения повседневных оперативных вопросов возникла в результате того, что СБСЕ/ОБСЕ стала активно принимать участие в урегулировании и предотвращении конфликтных ситуаций. Бесперебойную работу Постоянного совета обеспечивают пять вспомогательных органов — комитеты по безопасности, экономико-экологическим, гуманитарным вопросам, управлению и финансам и по связям со страной пребывания.

Так же, как и Постоянный совет, раз в неделю в Вене для обсуждения вопросов, связанных с военной составляющей безопасности и стабильности в области ответственности ОБСЕ, собирается *Форум по сотрудничеству в области безопасности*. Данный Форум является самостоятельным институтом ОБСЕ, в котором представители участвующих государств встречаются для взаимных консультаций. С 2002 г. в практику работы Форума вошла ротация председателей Форума через каждые четыре месяца согласно французскому алфавитному порядку. Также по аналогии с «тройкой ОБСЕ» была сформирована «тройка Форума», в которой Действующему председателю ассистируют готовящийся занять позицию, а также покинувший данный пост Председателя. Основной задачей Форума является работа по подготовке и заключению соглашений по контролю над вооружениями и разоружению, по проведению регулярных консультаций для уменьшения риска возникновения конфликтов.

Отметим, что Форум по сотрудничеству в области безопасности выполняет важную функцию по информационному обмену между странами — участниками ОБСЕ посредством организации Ежегодной конференции по обзору безопасности, а также проведения семинаров по различным военно-политическим аспектам безопасности. Созданный в 1992 г. на Хельсинкской встрече на высшем уровне Форум расширил свой мандат деятельности в 1994 г. на Будапештском саммите глав правительств. Следует также подчеркнуть, что после разработки таких важнейших документов в сфере безопасности, как Соглашение о стрелковом и легком вооружении (2000 г.) и Соглашение о запасах обычных боеприпасов (2003 г.), Форум вступил в новый этап своего развития и стал больше внимания уделять полевым миссиям и работе на местах.

На ротационной основе в течение одного календарного года осуществляется *Председательство в ОБСЕ* одним из его государств-членов, который избирается решением Саммита или СМВД, как правило, за два года до председательства. Данный институт был создан для координации процесса принятия решений в ОБСЕ, а также для определения приоритетных направлений деятельности Организации в течение года, чему способствует оказываемая поддержка со стороны исполнительных структур ОБСЕ. В соответствии

с руководящими принципами, утвержденными на десятой встрече Совета министров в Порту в 2002 г. [2], председательство включает следующие направления деятельности:

- общее руководство в процессе проведения саммитов, встреч Совета министров, Постоянного совета и вспомогательных органов Организации;
- координацию и консультации по текущим делам ОБСЕ;
- обеспечение Постоянного совета необходимыми для его продуктивной работы проектами, отчетами и обзорами;
- предоставление Постоянному совету рекомендаций по наиболее актуальным вопросам в сфере безопасности;
- оповещение Секретариата ОБСЕ, а также других институтов Организации о выработанных на высшем уровне решениях и рекомендациях;
- представление ОБСЕ на международной арене, а также проведение консультаций с государствами — участниками Организации при поддержке со стороны Генерального секретаря;
- назначение личных представителей.

В период председательства руководящие функции исполняет Председатель, который является Министром иностранных дел Председательствующего государства. Данный пост был образован в 1990 г. на Парижской встрече на высшем уровне. На Хельсинкском саммите 1992 г. обязанности Председателя были определены как координация и консультация по текущим вопросам СБСЕ/ОБСЕ.

Первым государством, занявшим позицию Председателя ОБСЕ в 1991 г., была Германия. В последующем в ОБСЕ председательствовали Чехословакия, Швеция, Италия, Венгрия, Швейцария, Дания, Польша, Норвегия, Австрия, Румыния, Португалия, Нидерланды, Болгария, Словения, Бельгия и Испания. В настоящее время Главой председательства ОБСЕ является Финляндия. Уже известно, что в 2010 г. председательствовать в ОБСЕ будет Казахстан, в 2011 г. — Литва. Действующему председателю при выполнении его обязанностей оказывают содействие предыдущий и последующий Председатели, работающие совместно в составе «тройки» ОБСЕ. Казахстан и Литва уже с 2008 г. по приглашению Действующего председателя Финляндии вошли в состав расширенной «тройки»

председателей — «квнтет», что дало возможность казахстанским представителям принять участие в долгосрочном планировании деятельности ОБСЕ, обратить внимание участников Организации на Центральноазиатский регион.

К исполнительным структурам ОБСЕ относится *Секретариат*, который занимается административно-оперативным обеспечением деятельности ОБСЕ и расположен в Вене. Первоочередной задачей Секретариата является поддержка миссий и проектов ОБСЕ, осуществление контактов с международными правительственными и неправительственными организациями, координация политики ОБСЕ в сфере экономики и защиты окружающей среды. Помимо этого, одной из обязанностей Секретариата является помощь в работе Председателя Организации посредством предоставления экспертных оценок, обеспечения своевременного анализа конфликтных ситуаций.

История создания Секретариата берет свое начало с 1990 г., когда была принята Парижская хартия для новой Европы [3]. Первоначально он был расположен в Праге и включал в свой состав директора и четырех должностных лиц. Однако по решению встречи Совета министров в Риме в 1993 г. Секретариат был перенесен в Вену, где и приступил к работе с 1 января 1994 г. С этого момента была утверждена структура Секретариата, которая включала следующие подразделения:

- центр по предотвращению конфликтов, который вносит существенный вклад в работу ОБСЕ, так как отвечает за всестороннюю поддержку ФСОБ, Действующего председателя и государств-участников в выполнении задач в сфере раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, управления в кризисных ситуациях и постконфликтного урегулирования;

- офис Координатора деятельности в области экономики и охраны окружающей среды, который значительно укрепляет возможности Постоянного совета и других институтов ОБСЕ в рассмотрении экономических, социальных и экологических аспектов безопасности;

- подразделение по стратегическим вопросам полицейской деятельности, призванное поддерживать полицейские службы во

всех государствах — участниках ОБСЕ, обеспечивая верховенство закона и основополагающих демократических принципов;

- антитеррористическое подразделение, являющееся центром по координации и реализации инициатив и программ ОБСЕ в области борьбы с терроризмом;

- подразделение по борьбе с торговлей людьми, выступающее за разработку и осуществление мер в политике государств — участников ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми;

- департамент управления и финансов, отвечающий за все административно-финансовые вопросы, включая подготовку конференций, службу перевода, протокол и документооборот, планирование бюджета;

- департамент людских ресурсов, несущий ответственность за набор персонала, комплектацию штата миссий, обучение и повышение квалификации;

- пражский офис (архив).

Возглавляет все перечисленные структуры *Генеральный секретарь ОБСЕ*, который избирается на трехлетний срок по решению Совета министров Организации. Необходимо отметить, что Глава Секретариата является руководителем исполнительной власти в ОБСЕ. Данная позиция была создана на Стокгольмской встрече Совета министров в 1992 г. Деятельность Генерального секретаря тесно связана с работой Председателя ОБСЕ. Помимо этого, он отвечает за функционирование Секретариата и других институтов ОБСЕ, оказывает содействие в освещении политики Организации на международной арене, а также предоставляет ежегодные доклады о проделанной работе в Совет министров ОБСЕ.

К отдельным институтам внутри ОБСЕ относится *Бюро по демократическим институтам и правам человека*, его штаб-квартира размещена в Варшаве. Первоначально данный институт ОБСЕ носил название Бюро по свободным выборам и содействовал контактам и обмену информацией о выборах в государствах — участниках Организации, однако впоследствии его полномочия были расширены, а сам институт сменил свое название. На современном этапе основная задача БДИПЧ связана с поддержкой демократических преобразований в странах региона ОБСЕ. Стремясь повсеместно

укреплять нормы и стандарты международного права, призывая уважать права и свободы человека, БДИПЧ организует наблюдение за национальными избирательными процессами, оказывает поддержку в строительстве демократических институтов и укреплении гражданского общества, реализует проекты в области совершенствования законодательства, продвижения принципов равенства и недискриминации.

Деятельность данного института ОБСЕ играет важную роль в содействии диалога между государствами, правительствами и гражданскими обществами. БДИПЧ предоставляет возможность парламентариям и членам неправительственных организаций (НПО) обсудить проблемы в области соблюдения прав человека на ежегодном двухнедельном Форуме по обзору выполнения государствами — участниками ОБСЕ своих обязательств в области защиты фундаментальных прав и свобод человека и развития демократии, проходящего в Варшаве. Помимо этого, БДИПЧ принимает активное участие в организации Дополнительных совещаний в области человеческого измерения, проходящих три раза в год.

Одним из основных достижений БДИПЧ является повышение уровня открытости и прозрачности, в особенности в странах, лишь недавно вступивших на путь демократических преобразований. Усилия института ОБСЕ в данном направлении сконцентрированы также на разработке механизмов, призванных гарантировать защищенность граждан и подотчетность национальных правительств. Выполнение поставленных перед БДИПЧ задач обеспечивают пять департаментов, которые работают в таких направлениях, как выборы, демократизация, права человека, терпимость и недискриминация, а также функционирует Контактный пункт по проблемам цыган и синти.

Важно подчеркнуть, что этнические конфликты и напряженность по отношению к национальным меньшинствам являются одними из важнейших источников насилия. Наиболее остро данная проблема проявилась в начале 90-х гг. XX в., когда в странах Юго-Восточной Европы стали происходить столкновения на почве национальной неприязни. Ответом на этот вызов явилось создание беспрецедентного инструмента раннего предупреждения этнических конфлик-

тов, ставящих под угрозу стабильность, мир и дружественные отношения между государствами — участниками ОБСЕ, а именно формирование представительства *Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ)*. В соответствии с мандатом, выданным в 1992 г. на встрече на высшем уровне в Хельсинки, задача Верховного комиссара заключается в том, чтобы обеспечить раннее предупреждение и в соответствующих случаях предпринять срочные действия в отношении напряженных ситуаций, которые связаны с проблемами национальных меньшинств и потенциально способны перерасти в конфликт в регионе ОБСЕ [4].

Важными элементами работы представительства являются применение метода «тихой дипломатии», а также соблюдение условий конфиденциальности, что позволяет избежать риска эскалации конфликта в связи с вмешательством Верховного комиссара. Помимо этого, положительным моментом является также и то, что работа Комиссара недоступна широкой общественности. Это позволяет государствам, у которых возникли подобные проблемы, более эффективно сотрудничать с данным институтом ОБСЕ. Также нужно отметить, что мандат Верховного комиссара дает возможность действовать со значительной степенью независимости, так как исключает попятное согласование своих действий с Постоянным советом ОБСЕ. Однако признавая необходимость информировать Совет о своей деятельности, ВКНМ регулярно предоставляет отчет Постоянному совету о результатах своей работы.

Самым молодым из специализированных институтов ОБСЕ является *Бюро Представителя по свободе СМИ*, которое располагается в Вене. Учреждение данной структуры произошло на Лиссабонской встрече на высшем уровне от 1996 г. Признавая права человека на свободное выражение собственного мнения, Бюро стремится обеспечивать в регионе ОБСЕ независимость и плюрализм средств массовой информации. Основной задачей Представителя является соблюдение принципов и норм ОБСЕ в отношении свободы слова и свободы СМИ. Помимо этого, в работу Представителя входит содействие правительствам стран — участников ОБСЕ в развитии свободной прессы, а также оперативная реакция на случаи серьезного нарушения обязательств Организации в данной сфере. Поддер-

живая тесный контакт с Постоянным советом Организации, Бюро дает свои рекомендации в случае возникновения серьезных проблем и нарушений государствами — членами ОБСЕ своих обязательств, касающихся свободы выражения мнений и свободы СМИ. Любые случаи воспрепятствования деятельности СМИ, а также работе журналистов незамедлительно рассматриваются представителями Бюро. При проявлении нетерпимости, создании неблагоприятных условий для труда журналистов, злоупотреблении властными ресурсами Бюро предпринимает соответствующие конкретной ситуации меры, что благотворно влияет на процесс укрепления демократических институтов в зоне ответственности ОБСЕ.

Отдельного внимания заслуживает *Парламентская ассамблея ОБСЕ (ПА ОБСЕ)*, которая представляет собой самостоятельную структуру в системе Организации, имеющую цель способствовать взаимодействию парламентов государств-участников в делах ОБСЕ путем непосредственного обсуждения проблем и принятия резолюций и рекомендаций. Создание Ассамблеи стало частью процесса институционализации Организации. Формирование подобного института, в котором представлены члены парламентов всех участвующих в ОБСЕ государств, является важным шагом на пути реализации поставленных перед Организацией целей и задач по профилактике и предупреждению конфликтов.

Заседая два раза в год на зимних и летних сессиях, ПА ОБСЕ налаживает межпарламентский диалог и содействует развитию сотрудничества между странами — членами ОБСЕ в области укрепления демократических норм. Хотя резолюции ПА не имеют обязательной силы для правительств и носят рекомендательный характер, они отражают наиболее актуальные проблемы, с которыми сталкивается ОБСЕ при работе по всем трем направлениям деятельности.

Отметим также, что структура Ассамблеи включает Председателя, осуществляющего общее руководство Организацией, Генерального секретаря, который несет ответственность за повседневное управление делами Ассамблеи, Секретариат, находящийся в Копенгагене, а также три Постоянных комитета по регулированию вопросов в политическом, экономическом и гуманитарном направлениях. Подобная организация работы ПА ОБСЕ позволяет эффек-

тивно и своевременно отвечать на возникающие угрозы и вызовы в области безопасности.

Практическая сторона деятельности ОБСЕ тесно связана с функционированием 17 полевых миссий, размещенных в 16 государствах-участниках. Несмотря на разноплановость мандатов, состава и условий работы, все они создавались для оказания содействия правительствам принимающих государств по их просьбе и согласию. Также следует обратить внимание на то, что полномочия и содержание деятельности миссий различаются, что свидетельствует о гибкости этого инструмента.

На сегодняшний момент представительства ОБСЕ на местах располагаются в странах Восточной и Юго-Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии. Такие страны Балканского полуострова, как Босния и Герцеговина, Хорватия, Албания, Косово, Сербия, Черногория, Скопье, а также страны СНГ — Азербайджан, Армения, Беларусь, Украина, Таджикистан, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, принимают на своей территории миссии и центры ОБСЕ. В настоящее время идут переговоры о возобновлении работы миссии ОБСЕ в Грузии и Южной Осетии, где продолжают работать 20 военных наблюдателей Организации.

К системе институтов ОБСЕ следует также отнести *Совместную консультативную группу*, осуществляющую контроль над выполнением Договора об обычных вооруженных силах в Европе, *Консультативную комиссию по открытому небу*, обсуждающую все вопросы, возникающие в связи с применением Договора по открытому небу, а также *Суд по примирению и арбитражу*, представляющий собой реестр арбитров, которых государства в случае третейского разбирательства могут выбирать для проведения арбитража.

Таким образом, в начале 1990-х СБСЕ/ОБСЕ пришлось столкнуться с новыми реалиями в международных отношениях, что повлекло к структурной трансформации в рамках Совещания. Возникшая необходимость адекватного изменения деятельности СБСЕ/ОБСЕ нашла свое отражение в процессе институционализации. Документы, принятые на Саммитах глав государств и правительств, явились тем фундаментом, на основе которого была сформирована система институтов и учреждений ОБСЕ. С этого

момента проведение встреч в рамках СБСЕ/ОБСЕ было поставлено на регулярную основу, были развернуты первые долгосрочные миссии Организации. Как следствие данного процесса на третьей встрече на высшем уровне в декабре 1994 г. в Будапеште было решено с января 1995 г. преобразовать СБСЕ в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе. Это решение не только означало завершение структурного оформления Организации, но и придало ее работе новый политический импульс.

2. Основополагающие документы ОБСЕ

Первый саммит Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, начавшийся в Хельсинки 3 июля 1973 г. и продолжавшийся вплоть до августа 1975 г., завершился в августе 1975 г. подписанием Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, который и дал старт развитию общеевропейского политического диалога в условиях биполярного мира.

Хельсинкский Заключительный акт обозначил стремление государств взаимодействовать на основе принципов равноправия, взаимоуважения и доверия. Закрепляя политические итоги Второй мировой войны, Заключительный акт утвердил базовые десять принципов, соблюдение которых позволило государствам — участникам ОБСЕ развивать межгосударственный диалог, а также регулировать политико-экономические отношения. К числу обозначенных принципов ОБСЕ относятся [5]:

1. Суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету.
2. Неприменение силы или угрозы силой.
3. Нерушимость границ.
4. Территориальная целостность государств.
5. Мирное урегулирование споров.
6. Невмешательство во внутренние дела.
7. Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений.
8. Равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой.
9. Сотрудничество между государствами.

10. Добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

Хельсинкские принципы заложили основу для взаимовыгодного межгосударственного сотрудничества, помимо этого отразили готовность стран — членов ОБСЕ развивать взаимоотношения, несмотря на существующую на тот период конфронтацию между Востоком и Западом. Необходимо отметить, что финальный документ Хельсинкской конференции являлся компромиссом между противоборствующими блоками и обозначил сферы, в которых ведущие государства могли бы сотрудничать.

Заключительный акт позволил реализовать стремление европейских государств взаимодействовать в атмосфере согласия и межгосударственного партнерства. Однако наряду с положительным влиянием документа на внешнеполитические ориентиры государств — членов ОБСЕ Заключительный акт предполагал лишь политические обязательства со стороны подписавших его стран и не предусматривал юридических механизмов ответственности для тех, кто его не выполнял или нарушал.

В итоговом Хельсинкском документе оформились приоритетные направления деятельности ОБСЕ, которые стали именоваться тремя «корзинами», или тремя измерениями безопасности:

- 1) военно-политическое измерение;
- 2) экономико-экологическое измерение;
- 3) человеческое измерение.

В развитие итогов Хельсинкского саммита были проведены встречи в Белграде (1977—1978 гг.), Мадриде (1980—1983 гг.) и Вене (1986—1989 гг.), а также Конференция по мерам доверия и разоружению в Стокгольме (1984—1986 гг.).

Благодаря Хельсинкскому процессу у государств-участников появился постоянный канал для взаимного общения, а также долгосрочная программа сотрудничества, что позволило Совещанию к концу 1980-х гг. превратиться в универсальный механизм общеевропейского диалога на основе разработки общих европейских ценностей.

Поворотным моментом для СБСЕ стала Парижская встреча на высшем уровне в 1990 г., на которой была принята *Парижская*

Хартия для новой Европы. Подписание данного документа 21 ноября 1990 г. положило начало трансформации СБСЕ из форума для переговоров и диалога в активно функционирующую структуру. Европа и весь мир вступили в эпоху глобальных исторических перемен, что породило необходимость адекватно реагировать на новые вызовы, возникающие после окончания «холодной войны». Основной задачей Хартии для новой Европы являлось создание набора действенных элементов, позволяющих Совещанию придать своей деятельности системный характер. Для решения поставленной задачи был создан ряд постоянно действующих учреждений и институтов, на регулярную основу было поставлено проведение встреч. В Парижской хартии особо подчеркивалось, что, так как эра конфронтации подошла к концу, то отныне отношения между государствами будут основываться на взаимном уважении и сотрудничестве. Парижская хартия стала логическим продолжением Хельсинкского Заключительного акта 1975 г., так как основывалась на идентичных принципах европейской безопасности, но при этом обозначила новые приоритеты для формирования обновленной системы безопасности в Европе.

Для выполнения базовых принципов, заложенных в Хартии, таких, как «уважение прав человека, демократия верховенства закона, укрепление мира и содействия единству в Европе» [6], а также для углубления и расширения политического диалога и сотрудничества между государствами-участниками были предприняты первые шаги по институционализации СБСЕ. В Парижской хартии был заложен трехуровневый механизм политических консультаций:

1. Встречи глав государств и правительств государств-участников, которые должны были проводиться не реже одного раза в два года, а также определять принципиальные направления деятельности СБСЕ и принимать основополагающие документы;

2. Совет министров иностранных дел, который представлял собой центральный форум для проведения политических консультаций.

3. Комитет старших должностных лиц, обязанности которого заключались в подготовке заседаний Совета и обеспечении выполнения его решений.

Помимо этого, были созданы такие структуры, как Секретариат, Центр по предотвращению конфликтов и Бюро по свободным выборам. Обозначенные структуры способствовали осуществлению общего руководства СБСЕ и содействовали уменьшению вероятности возникновения конфликтов. Сформированная схема институтов Совещания позволяла оперативно реагировать на возникающие вызовы и угрозы в области безопасности и явилась основой для будущей модели устройства СБСЕ/ОБСЕ.

Стоит также отметить, что Хартия закрепила три приоритетных направления деятельности СБСЕ, которые включали:

— сотрудничество в сфере обеспечения безопасности;

— взаимодействие государств в области экономики, науки и техники, окружающей среды;

— защита прав человека и наблюдение за выборами.

В рамках первой «корзины» государства-участники выразили стремление в будущем применять только мирные средства для разрешения возникающих противоречий и сконцентрировали свое внимание на необходимости скорейшего создания механизма по предотвращению и урегулированию конфликтов. Обсуждая вопросы, связанные с экономико-экологическим измерением деятельности СБСЕ, страны — участники Саммита продемонстрировали желание развивать экономическое сотрудничество, основанное на рыночной экономике, а также способствовать улучшению и восстановлению окружающей среды. Помимо этого, в соответствии с третьей «корзиной» Совещания государства подтвердили намерение укреплять демократию и развивать положения, касающиеся человеческого измерения СБСЕ.

Таким образом, Парижская хартия для новой Европы позволила укрепить и расширить структуру Совещания, что положительным образом отразилось на способности СБСЕ разрешать проблемы по самому широкому спектру общеевропейского сотрудничества.

Определяющим событием в истории ОБСЕ, к тому моменту уже трансформировавшуюся в организацию, стал Стамбульский саммит Глав государств и правительств в 1999 г., на котором был подписан важнейший документ для определения модели безопасности Европы XXI в. — *Хартия европейской безопасности*. Данный судьбонос-

ный документ во многом определил контуры общеевропейской безопасности на долгосрочную перспективу. Отличительной чертой Стамбульской хартии являлось стремление по-новому подойти к вопросу об укреплении роли и веса ОБСЕ как ключевого инструмента раннего предупреждения и предотвращения конфликтов. Заложенные в Хартии нормы и механизмы, регулирующие работу ОБСЕ, не предусматривали кардинального переосмысления ранее утвержденных принципов, однако они позволили расширить диапазон ответственности Организации посредством реализации следующих шагов:

— утвердить Платформу безопасности, основанную на сотрудничестве, которая сформирует необходимые условия для укрепления взаимодействия между ОБСЕ и другими международными организациями. Необходимо отметить, что Хартия представляет собой свод правил поведения ОБСЕ при взаимодействии с международными структурами, при этом перед ОБСЕ не стоит задача выступать в качестве координатора деятельности международных правительственных и неправительственных организаций, но признается ее интегрирующая роль в системе международных институтов;

— увеличить степень присутствия ОБСЕ в операциях по поддержанию мира, а также создать Оперативный центр для планирования и развертывания операций ОБСЕ на местах, что в полном объеме обеспечит реализацию стратегии ОБСЕ по обеспечению стабильности и безопасности;

— способствовать укреплению процесса политических консультаций и межгосударственного диалога в рамках ОБСЕ.

Помимо этого, Хартия зафиксировала ключевые элементы концепции всеобщей безопасности, в основе которой заложено понимание того, что «безопасность каждого государства-участника неразрывно связана с безопасностью всех других» [7]. При этом ОБСЕ рассматривает человеческое, экономическое, военно-политическое измерения безопасности как единое целое.

В целом можно отметить, что Стамбульский саммит и принятая на нем Хартия европейской безопасности благотворно повлияли на способность ОБСЕ предотвращать конфликты на ранней стадии их появления, регулировать военно-политические и социально-

экономические вопросы посткризисного восстановления. В этом документе были утверждены основополагающие принципы, на которых стала базироваться система безопасности мирового сообщества в XXI в.

Таким образом, ОБСЕ удалось успешно завершить процесс институционализации, при этом адаптироваться к изменившимся условиям в мировой политике, возникшим в связи с завершением эры биполярного противостояния, а также заложить основу для развития партнерских отношений между государствами и активизировать всестороннее сотрудничество между странами — участниками Организации.

3. Сотрудничество ОБСЕ с международными организациями

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе является неотъемлемым элементом системы взаимосвязанных институтов по сохранению стабильности и обеспечению безопасности на европейском пространстве. Налаживание диалога и всестороннего сотрудничества ОБСЕ со странами-партнерами, а также с международными и региональными организациями и институтами является важнейшим аспектом деятельности Организации. Так как в сферу компетенции Организации входит широкий круг вопросов по координации усилий государств по поддержанию безопасности и развитию сотрудничества, это приводит к пересечению интересов ОБСЕ с другими международными объединениями, такими, как ООН, ЕС, Совет Европы (СЕ), НАТО и другими, составляющими архитектуру европейской безопасности. Тесное взаимодействие ключевых структур европейского политического ландшафта, по мнению ОБСЕ, должно привести к созданию действенного международного подхода в разрешении проблем коллективной безопасности, а также позволит эффективно использовать время и ресурсы международных структур, избегая дублирования механизмов реализации поставленных задач.

После изменений в системе международных отношений, произошедших в начале 90-х гг. XX в., число участников ОБСЕ увеличилось

с 35 до 56, а также существенно расширился диапазон обязанностей и приоритетов Организации. Помимо стремления разрабатывать и поддерживать основополагающие принципы взаимоотношений между государствами, укреплять меры доверия в военной сфере, развивать экономические отношения, регулировать вопросы в области соблюдения прав человека, ОБСЕ активно содействует процессу демократизации политических режимов, защите прав национальных меньшинств, усилению мер по предотвращению конфликтов и политических кризисов [8]. Именно поэтому ОБСЕ и другие авторитетные международные организации получили дополнительные точки соприкосновения и совпадения интересов, что вызвало необходимость дополнительной координации многочисленных оперативных мер по реализации поставленных целей и соблюдению общепринятых международно-правовых норм.

Являясь одним из главных инструментов для раннего предупреждения и предотвращения кризисных ситуаций, урегулирования существующих конфликтов и постконфликтного восстановления, ОБСЕ стремится укреплять взаимодействие с другими организациями, институтами и инициативами через открытый политический диалог, обмен информацией и опытом по различным тематическим и региональным вопросам [9]. Развивая взаимоотношения с ключевыми организациями-партнерами, такими, как ООН, НАТО, ЕС и СЕ, ОБСЕ, были созданы регулярные структуры сотрудничества и координации действий как на уровне штаб-квартир, так и на местах.

Начиная с 1990-х гг. в ОБСЕ сложилась практика интенсивных неформальных и официальных консультаций с другими действующими в Европе институтами, занимающимися проблемами безопасности. Согласно выработанной стратегии ОБСЕ стремится создать систему взаимоотношений международных структур, построенную на основе дополняющих друг друга институтов, каждый из которых действовал бы в своей собственной сфере и имел свой круг обязанностей. При этом первым связующим звеном между ОБСЕ и другими международными, региональными, субрегиональными организациями и институтами является отдел Секретариата по внешним связям. Основные принципы отношений ОБСЕ с другими международными организациями были определе-

ны на саммите в Стамбуле в 1999 г. в рамках принятой Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве, из которой следует, что ОБСЕ будет сотрудничать с теми организациями и институтами, члены которых:

- привержены принципам Устава Организации Объединенных Наций и принципам и обязательствам ОБСЕ;
- разделяют принципы транспарентности и предсказуемости в своих действиях в духе Венского документа 1999 г.;
- в полном объеме выполняют взятые ими на себя обязательства по контролю над вооружениями, в том числе касающиеся разоружения и мер укрепления доверия и безопасности (МДБ);
- исходят из того, что организации и институты привержены принципу транспарентности в отношении их эволюции;
- обеспечивают, чтобы их членство в таких организациях и институтах основывалось на открытости и добровольности;
- активно поддерживают принятую в ОБСЕ концепцию общей, всеобъемлющей и неделимой безопасности и единого пространства безопасности, свободного от разделительных линий;
- играют надлежащую полновесную роль в развитии связей между взаимоподкрепляющими институтами в регионе ОБСЕ, имеющими отношение к безопасности;
- готовы задействовать институциональные ресурсы международных организаций и институтов в целях поддержки проводимой ОБСЕ работы в области предотвращения конфликтов и регулирования кризисов [10].

Таким образом, Платформа содержит основополагающие условия сотрудничества ОБСЕ с организациями и учреждениями, напоминая о роли ОБСЕ как регионального соглашения в рамках Устава ООН. Необходимо также отметить, что еще одним важным документом, регулирующим внешние связи ОБСЕ, является Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI в., принятая Советом министров в 2003 г. в Маастрихте. Данный документ содержит призыв к координации действий ОБСЕ с другими организациями и институтами по тематическим и региональным вопросам, а также к активизации взаимодействия как на политическом, так и на рабочем уровне. При этом ОБСЕ должна

оставаться гибкой, чтобы сохранять способность к сотрудничеству с различными международными структурами по мере изменения их потенциала и целей [11].

Организация Объединенных Наций

На сегодняшний день ОБСЕ обладает достаточно широким кругом обязанностей, по масштабам соизмеримым с диапазоном ответственности ООН. Данное обстоятельство обуславливает наличие обширной области параллельных полномочий двух универсальных международных структур в таких областях, как нормотворчество, демократизация, защита прав человека и прав национальных меньшинств, предотвращение конфликтов и кризисное регулирование, разоружение и контроль над вооружениями, экономическое сотрудничество и мирное урегулирование споров. Исходя из этого, ООН является главной организацией — партнером ОБСЕ.

Стремление ОБСЕ/СБСЕ установить всеобъемлющее сотрудничество с ООН нашло свое отражение в ежегодном докладе о деятельности Организации за 1993 г., где было заявлено, что «перед лицом широкого круга серьезных проблем в регионе СБСЕ решающим фактором в продвижении к новому уровню стабильности является взаимодополняющее сотрудничество между СБСЕ и ООН» [12]. В 1993 г. между обеими организациями было подписано Рамочное соглашение о сотрудничестве и координации, весной того же года состоялся обмен письмами между Генеральным секретарем ООН и Действующим председателем СБСЕ, что заложило институциональную основу сотрудничества ОБСЕ и ООН. Стороны договорились о проведении на регулярной основе консультаций и обмене информацией по вопросам, представляющим взаимный интерес. В октябре 1993 г. Генеральная Ассамблея постановила пригласить СБСЕ участвовать в сессиях и работе Ассамблеи в качестве наблюдателя, в свою очередь представители ООН стали принимать участие в саммитах и СМВД ОБСЕ и принимать участие в работе Постоянного совета.

После 11 сентября 2001 г. дальнейшее развитие получило сотрудничество ОБСЕ и ООН в рамках деятельности Организации Объединенных Наций и ее специализированных органов в глобальных усилиях по борьбе с терроризмом. На сегодняшний момент следует выделить следующие пункты двустороннего взаимодействия:

- ратификация и практическое выполнение 12 универсальных антитеррористических документов и других инициатив, направленных на борьбу с терроризмом;
- урегулирование конфликтов и миротворчество;
- раннее предупреждение и предотвращение конфликтов;
- контроль над распространением и использованием стрелкового оружия и легкого вооружения;
- управление границами;
- экологические и экономические аспекты обеспечения безопасности;
- борьба с торговлей людьми;
- демократизация и права человека;
- свобода средств массовой информации.

Дальнейшая инициатива к расширению консультаций исходила от принятой Советом Безопасности ООН резолюции (S/RES/1631) от 17 октября 2005 г., в которой предусматривается дальнейшее укрепление сотрудничества между региональными организациями и Советом Безопасности. В ответ на призыв ООН к дальнейшему углублению взаимосвязей между международными структурами Постоянный совет ОБСЕ 16 марта 2006 г. принял Декларацию о сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций [13].

Продуктивное взаимодействие обеих организаций основано на разработанном механизме диалога на высоком уровне, а также на координации и обмене информацией на уровне сотрудников. Начиная с 1993 г. в Женеве на высшем уровне ежегодно проводятся трехсторонние встречи Председателя ОБСЕ и Генеральных секретарей ООН и СЕ. На сегодняшний момент формат встреч расширился и включает представителей ЕС, Международной организации по миграции (МОМ) и Международного комитета Красного креста (МККК). Подготовительные работы к встрече такого уровня проводятся в рамках целевых совещаний на уровне сотрудников организаций-участников. Также представители ООН принимают участие в основных ежегодных мероприятиях ОБСЕ, таких, как Экономический форум, Ежегодная конференция по вопросам безопасности и др.

Ярким примером сотрудничества ОБСЕ и ООН является их взаимодействие на местах. Например, миссия ОБСЕ в Косово яв-

ляется неотъемлемой частью Миссии ООН в Косово (МООНК), а Миссия ОБСЕ в Грузии поддерживает усилия ООН по урегулированию конфликтов в Абхазии и Осетии. ООН играет ведущую роль в миротворческих усилиях в Таджикистане и Грузии, ОБСЕ — в рассмотрении вопросов, касающихся Молдовы, Южной Осетии, Нагорного Карабаха. Примером результативного взаимодействия двух организаций непосредственно «в поле» являются тесные контакты миссий ОБСЕ и Программы развития ООН (ПРООН) в реализации ряда проектов в Центральной Азии, Грузии, Молдове, Украине, Эстонии и Латвии. Особое значение имеет взаимодействие ООН и ОБСЕ в сфере человеческого измерения по линии Верховного комиссара по делам национальных меньшинств и БДИПЧ.

Таким образом, ОБСЕ продолжает наращивать контакты с ООН, учитывая и используя выработанные формы взаимодействия с данной международной структурой для создания основ сотрудничества с другими европейскими и евроатлантическими организациями, в том числе в сфере безопасности.

Европейский Союз

Важную роль в формировании приоритетов и последующего формата деятельности СБСЕ/ОБСЕ сыграло Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), впоследствии трансформировавшееся в Европейский Союз. ЕЭС принимало активное участие в Хельсинкском процессе СБСЕ, который заложил основы функционирования данной организации в сфере обеспечения сотрудничества и безопасности на европейском континенте. Особое значение в становлении сотрудничества ОБСЕ и ЕС имеет тот факт, что Европейская комиссия также приняла участие в переговорах по разработке Хельсинкского Заключительного акта в 1975 г. Данный документ был подписан представителем председательствовавшей на тот момент в Совете ЕЭС Италии, что заложило основу взаимодействия СБСЕ и ЕЭС на политическом уровне. Начиная с этого периода, обычной практикой в работе двух организаций стало присутствие на совещаниях ОБСЕ представителя ЕС в составе делегации страны, выполняющей председательские функции в Совете ЕС, а также в Европейской комиссии. Руководствуясь универсальными нормами международного права, гарантирующими защиту прав и свобод

человека, ОБСЕ и ЕС ориентируются на тесное взаимодействие в общих зонах ответственности. Подтверждением стремления к расширению сотрудничества явилось присоединение ЕЭС/ЕС к Парижской хартии для новой Европы и Хартии европейской безопасности ОБСЕ.

Дальнейшему углублению взаимодействия между организациями способствовало развитие Общей внешней политики и политики безопасности ЕС, в которой все больший вес получает военно-политическая составляющая, а также формирование основ антикризисного управления в рамках Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО) ЕС. Помимо этого, ЕС является одним из основных партнеров ОБСЕ в вопросах финансирования и реализации проектов по всем направлениям деятельности Организации. Исходя из этого, ОБСЕ и ЕС продолжают развивать политический диалог, наращивая взаимодействие структур ОБСЕ на местах со специальными представителями ЕС. При этом приоритетными направлениями в сотрудничестве для обеих организаций остаются Балканы, Южный Кавказ и Восточная Европа [14].

В настоящее время ОБСЕ и ЕС концентрируют свое внимание на взаимодействии в следующих сферах:

- подготовка кадров и ресурсов для осуществления реформирования в судебной и государственной системе управления;
- деятельность по борьбе с коррупцией и торговлей людьми;
- содействие демократическим преобразованиям и соблюдению прав человека;
- развитие предприятий среднего и малого бизнеса.

Тесное взаимодействие между ОБСЕ и ЕС происходит также и в рамках «полевых миссий». Важнейшими составляющими такого сотрудничества является усиление мер ОБСЕ и ЕС по предотвращению конфликтов и регулированию кризисов. Первый опыт подобного сотрудничества имел место в 1991 г. в ходе Югославского конфликта. Впоследствии совместные действия двух организаций способствовали стабилизации ситуации в бывшей югославской Республике Македония в 2001 г., способствуя осуществлению процесса политического реформирования в стране. Организации также смогли скоординировать свои действия в ходе политического

кризиса в Грузии в 2003 г., направив усилия на укрепление верховенства закона и исполнение демократических процедур во время президентских выборов [15].

Важно также отметить, что взаимосвязь между организациями осуществляется посредством регулярных консультаций между «тройками» ОБСЕ и ЕС. Помимо этого, Европейская комиссия (ЕК) поддерживает регулярные контакты с ОБСЕ через свою делегацию при международных организациях в Вене. Значительным событием стал состоявшийся в 2003 г. первый обмен мнениями между Секретариатом ОБСЕ и представителями ЕК и Генеральным секретариатом Совета ЕС.

Таким образом, ОБСЕ и ЕС намерены и в дальнейшем углублять политический диалог, создавая необходимые условия для углубления демократических норм и процедур, а также способствуя раннему предупреждению и профилактике конфликтов.

Совет Европы (СЕ)

Сотрудничество ОБСЕ и СЕ основано на стремлении двух организаций способствовать укреплению безопасности и стабильности в Европе, базируясь при этом на необходимости соблюдения демократических норм и ценностей, прав и свобод человека, а также гарантирования верховенства закона. Установившееся взаимопонимание между этими ключевыми элементами европейской системы международных институтов гарантирует повышение уровня эффективности и прозрачности работы ОБСЕ и СЕ. Совмещая имеющиеся ресурсы СЕ в области нормотворчества, а также политическую активность ОБСЕ, в том числе и на местах, двум организациям удастся продуктивно взаимодействовать, прежде всего, в области человеческого измерения: наблюдение за выборами, защита прав национальных меньшинств, поддержка процессов демократизации и законодательного реформирования, препятствование всем видам дискриминации и т. д.

Необходимо подчеркнуть, что ОБСЕ и СЕ смогли создать отлаженный механизм двустороннего взаимодействия, в основе которого лежат ежегодные встречи на высшем уровне в формате «2+2/3+3» с участием генеральных секретарей, председателей парламентских ассамблей и председателей ОБСЕ и Совета Европы. В практику взаи-

модействия также вошел обмен визитами со стороны генеральных секретарей организаций для участия во встречах Совета министров ОБСЕ, сессиях Комитета министров СЕ, заседаниях Постоянного совета ОБСЕ в Вене и Комитета министров СЕ на уровне заместителей министров в Страсбурге.

В 2000 г. генеральными секретарями ОБСЕ и СЕ был подписан Общий каталог организационных условий сотрудничества, структурировавший взаимосвязи между организациями, что позволило дополнительно упрочить взаимоотношения между ними. Развивая двустороннее сотрудничество, ОБСЕ и СЕ в 2004 г. создали Координационную группу, которая рассматривает приоритетные вопросы взаимодействия между организациями, а также разрабатывает предложения о дальнейших совместных шагах [16]. Заседания Координационной группы проводятся два раза в год, попеременно в Вене и Страсбурге. Стороны также продолжили работу по расширению и усилению сотрудничества, что нашло свое отражение в подписании на Третьем саммите глав государств и правительств СЕ в Варшаве 16 и 17 мая 2005 г. Декларации о сотрудничестве между ОБСЕ и Советом Европы.

Опираясь на свой опыт и преимущества, ОБСЕ и СЕ в своей деятельности активно сотрудничают на местах. Эксперты СЕ работают в составе миссий ОБСЕ как на краткосрочной, так и на долгосрочной основе, занимаясь вопросами, касающимися прав человека, гражданства и укрепления демократии.

Исходя из этого, можно заключить, что последующее взаимодействие ОБСЕ и СЕ также будет развиваться ускоренными темпами, при этом обозначенные международные структуры будут ориентироваться на укрепление духа сотрудничества.

Организация Североатлантического Договора (НАТО)

Формирование современной системы общеевропейской безопасности неразрывно связано с историей взаимоотношений ОБСЕ и НАТО, которые сыграли решающую роль в создании архитектуры европейской безопасности после окончания «холодной войны». Следует отметить, что НАТО оказывала существенное влияние на процесс разработки модели безопасности ОБСЕ, начиная с Хельсинкского процесса и по сегодняшний день. При этом обе организа-

ции не рассматривают друг друга с позиции конкурентов, а, напротив, стремятся координировать свои усилия для предотвращения, преодоления и урегулирования конфликтов. С середины 1990-х гг. политический диалог между ОБСЕ и НАТО перерос в партнерское взаимодействие. Взаимоотношения между ними строятся на базе ряда документов, характеризующих основополагающие принципы двустороннего сотрудничества. Так, в Римской декларации о мире и сотрудничестве, принятой главами государств и правительств НАТО в ноябре 1991 г., подчеркивалась необходимость дальнейшего укрепления процесса СБСЕ, который должен сыграть жизненно важную роль, содействуя демократии и стабильности в Европе в период исторических перемен [17]. Признавая центральную роль ОБСЕ в предупреждении агрессии и насилия, анализе коренных причин существующих проблем, а также использовании мирных средств разрешения конфликтов, НАТО ставит своей целью укрепление позиций данного международного института в сфере профилактики и предотвращения конфликтов. В основополагающем акте о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и НАТО от 1997 г. было подчеркнуто, что стороны будут способствовать развитию ОБСЕ как основного инструмента превентивной дипломатии, урегулирования кризисов, постконфликтного восстановления и регионального сотрудничества [18]. В свою очередь ОБСЕ также отмечает роль и значение НАТО в обеспечении безопасности на европейском пространстве, что нашло свое отражение в целом ряде документов ОБСЕ, в частности, в принятой в 2003 г. Стратегии ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI в.

После трагедии 11 сентября 2001 г. отношения между ОБСЕ и НАТО продолжают расширяться, при этом в повестке совместной деятельности двух организаций актуализируются вопросы противодействия международному терроризму и борьбы с незаконным распространением оружия. На состоявшемся в 2004 г. Стамбульском саммите НАТО было отмечено, что НАТО и ОБСЕ во многом имеют схожий круг обязанностей и общих интересов как в функциональном, так и в географическом плане [19]. Поэтому НАТО будет продолжать и далее развивать сотрудничество с ОБСЕ в таких областях,

как укрепление мер по обеспечению безопасности, разоружения и пограничного контроля.

ОБСЕ и НАТО удалось создать разветвленную систему межинституционального взаимодействия, охватывающего различные уровни сотрудничества. Прежде всего, в практику вошли регулярные контакты между генеральными секретарями обеих организаций, а также регулярные выступления Председателя ОБСЕ в бюро Североатлантического совета и Совета евро-атлантического партнерства, с одной стороны, и выступления Генерального секретаря НАТО на заседании Постоянного совета ОБСЕ — с другой. С 1998 г. систематически проводятся квартальные рабочие встречи между представителями обеих организаций, помимо этого наблюдатели ОБСЕ приглашаются на проводимые под руководством НАТО штабные учения.

Тесное сотрудничество ОБСЕ и НАТО можно наблюдать и на местах. Так, тесные связи были установлены между Миссиями ОБСЕ и находящимися под руководством НАТО Силами по стабилизации в Боснии и Герцеговине, а также натовскими Силами для Косово. Принимая активное участие в разрешении региональных вопросов, ОБСЕ, НАТО и ЕС совместными усилиями способствовали предотвращению эскалации кризиса в Южной Сербии в 2000—2001 гг. и бывшей Югославской Республике Македония в 2001 г., что в конечном итоге привело к подписанию Охридского рамочного соглашения, а также Охридской единой платформы по вопросам безопасности границ и пограничного режима.

В настоящее время ОБСЕ обеспечивает существенную помощь находящимся под руководством НАТО Международным силам содействия безопасности в Афганистане, в особенности в укреплении институтов гражданского общества и контроле за президентскими и парламентскими выборами.

Помимо укрепления партнерских отношений со странами и международными институтами, расположенными в регионе ОБСЕ, представители организации концентрируют свои усилия на расширении диалога с международными структурами, не входящими в зону ответственности ОБСЕ. В соответствии с принятым в 2001 г. в Бухаресте Планом действий по борьбе с терроризмом ОБСЕ стремится

поднять на новый уровень взаимоотношения с такими организациями, как ШОС, СВМДА, Организации Исламская конференция (ОИК) и др. Следуя основным положениям Маастрихтской стратегии 2003 г., ОБСЕ увеличивает количество взаимных контактов с данными международными структурами в рамках совместных совещаний, семинаров и практикумов, способствуя тем самым распространению и укреплению международно-правовых норм, принципов и ценностей в соседствующих с ОБСЕ зонах ответственности. Дальнейшее сближение ОБСЕ с данными региональными структурами позволит наладить каналы для своевременного обмена информацией и обсуждения таких актуальных вопросов, как совершенствование механизмов и институтов в сфере раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, развитие диалога между цивилизациями, культурами и религиями, наблюдение за положением в области прав человека.

ОБСЕ регулярно приглашает представителей ведущих азиатских и евразийских организаций принять участие в саммитах, заседаниях и совещаниях структурных подразделений ОБСЕ. Помимо этого, дополнительной площадкой для подобного взаимодействия также служат регулярные встречи на высшем уровне между ООН и региональными структурами. Начиная с 2003 г. Совет Безопасности ООН проводит ежегодные совещания с международными организациями по тематическим вопросам, касающимся аспектов мирного регулирования и проблем обеспечения безопасности.

Положительная динамика в развитии сотрудничества ОБСЕ с международными институтами сложилась также за счет того, что государства — члены ОБСЕ и государства-партнеры по диалогу часто выступают в качестве посредников и доверительных каналов связи для налаживания сотрудничества ОБСЕ с другими региональными организациями, участниками которых они также являются.

Современное состояние отношений ОБСЕ с международными структурами в свете председательства Казахстана в ОБСЕ в 2010 г.

На сегодняшний момент перед ОБСЕ в среднесрочной перспективе актуализируются вопросы взаимодействия с международными организациями, которые функционируют на территории пространства СНГ. Необходимо отметить слабую взаимосвязь между институциональными подразделениями данных международных структур

и ОБСЕ, что негативно отражается на практической сфере их сотрудничества. Однако в целом в отношениях между организациями сохраняется стремление к дальнейшему развитию взаимодействия.

Приоритетной сферой деятельности ОБСЕ остается содействие демократическим реформам и преобразованиям в зоне своей ответственности. Одним из инструментов развития демократических ценностей является мониторинг выборного процесса БДИПЧ ОБСЕ. В то же время оценкой выборов на территории стран Центральной Азии, Кавказа и Юго-Восточной Европы занимается Миссия наблюдателей от СНГ. Отчеты, предоставляемые этими двумя международными структурами, содержат ряд принципиальных различий по оценке президентских, парламентских выборов, а также референдумов, проводимых в государствах обозначенных регионов. Подобные расхождения обуславливаются различиями в системе критериев и стандартов, применяемых наблюдателями БДИПЧ и СНГ при определении степени соответствия реализации политических процедур демократическим ценностям.

Исходя из этого, существует необходимость унификации оценочных критериев, что позволило бы избежать использования «двойных стандартов», а также понизить уровень политизации в оценках результатов проводимых выборов. Для этого необходимо расширить взаимодействие между ОБСЕ и СНГ. В данной ситуации Казахстан мог бы способствовать налаживанию отношений между данными структурами.

Значительное влияние на развитие современных международных отношений в пространстве ОБСЕ оказывают неразрешенные территориальные и межэтнические противоречия. Вооруженный инцидент между Грузией и Южной Осетией наглядно показал необходимость усиления мер по предупреждению и профилактике конфликтов. Поэтому деятельность Минской группы ОБСЕ по разрешению нагорно-карабахского конфликта направлена на развитие диалога между Азербайджаном и Арменией, в особенности после благоприятной ситуации, возникшей в результате встречи президентов И. Алиева и С. Саргсяна 28 января 2009 г. в Цюрихе.

Важно также отметить, что дополнительным фактором, влияющим на ситуацию в Нагорном Карабахе, является деятельность *ОДКБ*.

Подписание 4 февраля 2009 г. странами — участниками организации проекта решения о создании коллективных сил оперативного реагирования (КСОР) ОДКБ позволит оперативно реализовывать задачи поддержания безопасности на всем пространстве ОДКБ. Однако формирование КСОР может вызвать обеспокоенность со стороны Баку, так как силы быстрого реагирования ОДКБ в случае возобновления боевых действий в зоне нагорно-карабахского конфликта в первую очередь будут защищать интересы Еревана. Данное обстоятельство может внести дисбаланс в работу Минской группы ОБСЕ.

Исходя из этого, Казахстан в период своего председательства в ОБСЕ будет иметь возможность способствовать координации деятельности Минской группы ОБСЕ и ОДКБ, не допустив распространения дестабилизирующих тенденций в регионе Южного Кавказа. Помимо этого, Республика Казахстан как Председатель ОБСЕ может выступить в качестве посредника для налаживания сотрудничества между ОДКБ и НАТО, организовав совместные экспертные консультации и тем самым повысив уровень доверия в отношениях между военно-политическими союзами, также обозначить круг вопросов, в которых ОДКБ и НАТО могли бы тесно сотрудничать.

Одной из приоритетных задач для Казахстана является углубление взаимодействия и расширение переговорного процесса ОБСЕ и СВМДА. Это позволит в перспективе избежать дублирования в общих зонах ответственности международных структур, облегчит создание системы взаимно подкрепляющих друг друга институтов, а также увеличит возможность налаживания взаимосвязей ОБСЕ как с государствами-партнерами, так и со странами, не входящими в этот список.

Возрастающая роль ШОС в регионе обуславливает необходимость расширения контактов ОБСЕ с данной структурой. Отметим, что на Западе не сформировалось единого мнения по отношению к ШОС, однако при этом существует тенденция восприятия данной организации как противодействующей западным интересам. Казахстан в период своего председательства в ОБСЕ сможет содействовать трансформации имиджа ШОС в мире и на Западе, уделяя внимание освещению ключевых целей и задач организации. Помимо этого, Казахстан будет располагать необходимыми ресурсами для практического улучшения отношений ОБСЕ и ШОС, в особенности в таких сферах

деятельности, где интересы обеих организаций совпадают, а именно по афганской проблематике, борьбе с терроризмом и экстремизмом, противодействию другим современным вызовам и угрозам.

Мировой финансовый кризис оказывает влияние и на характер отношений международных организаций в социально-экономической области. Исходя из этого, сотрудничество ОБСЕ с ЕврАзЭС в экономико-экологическом измерении могло бы позитивно отразиться на реализации региональных инициатив ЕврАзЭС, а также способствовать расширению контактов с международными финансовыми институтами. Это позволило бы ЕврАзЭС координировать свою деятельность в сфере экономической и экологической безопасности, эффективно препятствуя незаконному отмыванию денег, коррупции, а также способствуя улучшению условий для развития торговли, малого и среднего бизнеса.

Таким образом, взаимодействие ОБСЕ с международными организациями, в особенности на территории постсоветского пространства, нуждается в дальнейшей интенсификации. При этом Казахстан, обладающий международным авторитетом среди стран СНГ, способен обеспечить продвижение курса ОБСЕ на сближение с организациями-партнерами по диалогу.

Литература

1. Хельсинкский документ «Вызов времени перемен» от 10 июля 1992 г. // http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=154&Itemid=38
2. Tenth Meeting of the Ministerial Council 6 and 7 December 2002 Porto // http://www.osce.org/documents/mcs/2002/12/4174_en.pdf
3. Парижская хартия для новой Европы от 21 ноября 1990 г. // http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=151&Itemid=38
4. Хельсинкский документ «Вызов времени перемен» от 10 июля 1992 г. // http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=154&Itemid=38
5. Хельсинкский Заключительный акт от 1 августа 1975 г. // http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_ru.pdf
6. Парижская хартия для новой Европы от 21 ноября 1990 г. // http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=151&Itemid=38

7. Хартия европейской безопасности от 19 ноября 1999 г. (г. Стамбул) // http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_ru.pdf
8. Peters, Ingo, The Relations of the OSCE to Other International Organizations, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (ed.), OSCE Yearbook 1995/96, Baden-Baden 1997, pp. 385—399.
9. Официальный сайт ОБСЕ // <http://www.osce.org/ec/13061.html>
10. Стамбульский документ 1999 г. Платформа безопасности, основанная на сотрудничестве // http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_ru.pdf
11. Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке // http://www.osce.org/documents/mcs/2003/12/17499_ru.pdf
12. Ежегодный доклад о деятельности СБСЕ за 1993 г. // http://www.osce.org/publications/sg/1993/11/14120_288_ru.pdf
13. Declaration on Co-operation with the United Nations // http://www.osce.org/documents/pc/2006/03/18455_en.pdf
14. OSCE Handbook. OSCE Press and Public Information Section, Vienna, 2007. pp. 100—107.
15. EU-OSCE cooperation // http://ec.europa.eu/external_relations/osce/index.htm
16. Решение № 637. Расширение сотрудничества между ОБСЕ и СЕ // http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/3900_ru.pdf.html
17. Declaration on Peace and Cooperation issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council // <http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108b.htm>
18. Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора от 1997 г. // <http://www.nato-russia-council.info/html/RU/documents27may97.shtml>
19. Istanbul Summit Communiqué 28 June 2004 // <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>

Глава 3

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РК С ОБСЕ

1. Сотрудничество РК и ОБСЕ в рамках концепции «всеобъемлющей безопасности»

1.1. Сотрудничество в сфере безопасности

Одной из ключевых задач Казахстана в рамках сотрудничества с ОБСЕ является расширение взаимодействия в сфере обеспечения региональной безопасности.

За годы своей деятельности ОБСЕ накопила огромный опыт в области обеспечения региональной безопасности. В 1992 г. государствами — участниками СБСЕ была закреплена концепция «всеобъемлющей безопасности», которая определила дальнейший курс Организации и основные направления ее активности в сфере безопасности [1].

Главным принципом концепции «всеобъемлющей безопасности» стало признание того, что любое ограничение одного из компонентов безопасности окажет негативное воздействие на остальные.

На современном этапе ОБСЕ является незаменимой Организацией в обеспечении региональной безопасности. В частности, эффективность данного международного механизма была доказана в предотвращении и урегулировании локальных конфликтов, контроле над вооружениями и укреплении доверия в военной области, контроле за соблюдением прав человека и национальных меньшинств на территории государств — участников Организации [2].

Уникальность ОБСЕ как платформы для укрепления региональной безопасности заключается в том, что она служит эффективным форумом для обсуждения актуальных вопросов международной политики, где голоса большого количества стран рассматриваются в качестве равных остальным. В рамках проведения встреч представителей государств-участников на различных уровнях обсуждаются проблемы экономического и экологического характера, гуманитарные вопросы, а также комплекс проблем, непосредственно связанных с обеспечением региональной безопасности.

Военно-политическая сфера сотрудничества РК и ОБСЕ

Развитие сотрудничества с ОБСЕ в области укрепления региональной безопасности имеет ключевое значение для Республики Казахстан. Одним из важнейших направлений сотрудничества Казахстана с ОБСЕ является военно-политическая сфера. После обретения независимости одним из ключевых принципов внешней политики Казахстана стало расширение сотрудничества с региональными организациями в целях развития системы коллективной безопасности на многостороннем уровне. В этой связи Казахстан вступил в общеевропейские режимы контроля над вооружениями, укрепления мер доверия и безопасности и др. Подобная позиция Казахстана на международной арене способствовала активному развитию военно-политического сотрудничества РК и ОБСЕ.

На современном этапе в рамках ОБСЕ Казахстан является участником таких международных документов, как ДОВСЕ, Венский документ о переговорах по мерам укрепления доверия и безопасности. Казахстан активно участвует в таких институтах Организации, как Форум по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ) и совместная консультативная группа (СКГ) по Договору об обычных вооруженных силах в Европе.

Важное место в рамках военно-политического измерения сотрудничества Казахстана и ОБСЕ занимает обмен информацией в отношении вооруженных сил и военной деятельности государств-участников. Регулярный обмен достоверной информацией между странами — участниками ОБСЕ способствует укреплению взаимного доверия и устранению озабоченности в отношении военной деятельности. Так, в рамках ОБСЕ все члены Организации обязуются предоставлять полные данные по собственным вооруженным силам, которые включают технические характеристики, командную структуру, количество вооружения, дислокацию военных подразделений, а также их численность [3].

Военно-политическое измерение сотрудничества Казахстана и ОБСЕ также включает в себя такие направления, как содействие в борьбе с распространением легкого стрелкового оружия, а также программы-тренинги для сотрудников пограничных служб. Безусловно, данные направления вносят значительный вклад в

обеспечение безопасности государств — участников ОБСЕ на региональном уровне.

Важно отметить, что ОБСЕ в рамках военного измерения сотрудничества придерживается регионального подхода Организации к обеспечению безопасности. Главная деятельность ОБСЕ сконцентрирована на регионах Юго-Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

Противодействие нетрадиционным угрозам безопасности также занимает важное место в повестке дня ОБСЕ. Импульс к развитию данного направления в рамках собственной деятельности ОБСЕ получила после террористических актов 11 сентября 2001 г. Так, в рамках ОБСЕ были созданы структуры и подразделения, в задачи которых вошло противодействие терроризму и другим видам угроз нетрадиционного характера. В частности, была создана Антитеррористическая группа в составе Секретариата Организации. Также вопросами борьбы с нетрадиционными угрозами занимается ФСОБ.

За годы деятельности ОБСЕ в рамках Организации была сформирована документально-правовая база, определяющая общие направления и задачи государств-участников в борьбе с терроризмом. Так, в декабре 2001 г. был подписан Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом, а также принята Программа действий бишкекской конференции. В декабре 2002 г. принята Хартия ОБСЕ по противодействию терроризму и борьбе с ним. В декабре 2003 г. странами — участниками ОБСЕ была согласована и выработана стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI в.

Следует отметить, что Казахстан принимает активное участие в борьбе с терроризмом в рамках ОБСЕ. В частности, сотрудничество Казахстана и ОБСЕ в настоящее время развивается в таких важных сферах, как законодательная (унификация правовых норм, регулирующих вопросы противодействия нетрадиционным угрозам), контроль за финансовыми потоками, а также проведение совместных обучающих тренингов.

Официальная позиция Казахстана в рамках сотрудничества с ОБСЕ подчеркивает необходимость борьбы с нетрадиционными

угрозами в региональном масштабе. Так, в 2005 г. Министр иностранных дел РК К. Токаев на 13-й сессии Совета министров ОБСЕ подчеркнул, что «в Центральной Азии существует множество вызовов и угроз, которые необходимо включить в повестку дня ОБСЕ в качестве приоритетных. Мы не можем игнорировать такие проблемы, как региональный экстремизм, наркотрафик, незаконная торговля людьми. Все эти вопросы должны рассматриваться в комплексе, поскольку без решения таких базисных проблем мы не достигнем серьезного прогресса в решении задач, связанных с правами человека и демократическим развитием центральноазиатских государств» [4].

На сегодняшний день актуальными вопросами сотрудничества РК с ОБСЕ в рамках обеспечения региональной безопасности остаются противодействие нелегальному транзиту наркотиков, а также борьба с нелегальной миграцией. Важную роль ОБСЕ может сыграть в обеспечении безопасности в Каспийском регионе. В данном контексте представляется актуальным предложение Казахстана подписать «Пакт о стабильности на Каспии». Главной идеей данного документа является исключение и отказ от применения военной силы в Каспийском регионе.

Сотрудничество Казахстана и ОБСЕ в Афганистане

Перспективным направлением для расширения сотрудничества Казахстана и ОБСЕ в сфере региональной безопасности может стать проблема стабилизации политической ситуации в Афганистане. Страны — участники ОБСЕ заинтересованы в скорейшем восстановлении Афганистана, так как это окажет позитивное влияние на укрепление безопасности регионов, прилегающих к данной стране. В частности, наиболее актуальными представляются вопросы, связанные с обеспечением безопасности границ между центральноазиатскими государствами — участниками ОБСЕ и Афганистаном.

Следует отметить, что к настоящему времени создана база для более активного вовлечения ОБСЕ в решение проблем, связанных с нормализацией ситуации в Афганистане. Так, в 2003 г. Афганистан приобрел статус государства — партнера ОБСЕ. Начиная с 2004 г. ОБСЕ принимает участие в деятельности международных организаций в Афганистане. В ноябре 2007 г. на Мадридской встрече

СМИД государства — участники ОБСЕ поручили Генеральному секретарю Организации рассмотреть перспективы активизации деятельности ОБСЕ в поддержку мер по обеспечению безопасности северных границ Афганистана. Вместе с тем министры иностранных дел призвали структуры ОБСЕ на местах в Центральной Азии активизировать участие афганских коллег в их соответствующей деятельности.

В мировом сообществе высоко оценивают вклад Астаны в обеспечение региональной безопасности, укрепление режима нераспространения, а также деятельность в рамках поддержки международных усилий по нормализации ситуации в Афганистане. В свою очередь, в ходе мадридской встречи СМИД Государственный секретарь Республики Казахстан К. Саудабаев подчеркнул, что в период своего председательствования в ОБСЕ Казахстан намерен усилить внимание Организации на проблемах региона Центральной Азии, включая Афганистан. «Мы обязательно будем говорить о необходимости более активно работать в таких направлениях, как борьба с терроризмом, организованной преступностью, наркотрафиком, торговлей людьми и оружием. Наше председательство пойдет не только на благо Казахстана, но и всех стран, пойдет на дальнейшее укрепление и усиление взаимопонимания в этой уважаемой Организации» [5]. Таким образом, в перспективе Казахстан может выступить проводником интересов центральноазиатских стран в ОБСЕ, а также наладить более тесное партнерство между ОБСЕ и Афганистаном.

Углубление сотрудничества в области разрешения региональных конфликтов представляет взаимный интерес как для Казахстана, так и для других стран — участников Организации. В рамках своей деятельности ОБСЕ занимается предотвращением возникновения региональных конфликтов, мониторингом зон действующих конфликтов, а также содействует ускорению процесса реабилитации в постконфликтных областях. Основными направлениями активности ОБСЕ в данной сфере являются способствование регулярному обмену военной информацией между государствами — участниками конфликтов, построение доверительных отношений, обеспечение прозрачности деятельности, организация конференций, семинаров,

тренинговых проектов и т. д. Также ОБСЕ выступает в качестве посредника в организации переговоров между конфликтующими сторонами.

За годы практики ОБСЕ в ее структуре были созданы специальные подразделения, занимающиеся предотвращением и разрешением региональных конфликтных ситуаций. В частности, этим кругом проблем занимаются Верховный комиссар по национальным меньшинствам, а также структурные подразделения Секретариата организации — Центр по предотвращению конфликтов и Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности (ОСВПД) [6].

Казахстан, обладая огромными территориальными размерами, за сравнительно короткое время независимости успел доказать международному сообществу, что разрешение территориальных споров, которые зачастую являются основой региональных конфликтов, возможно путем диалога, взаимного уважения и консенсуса. В этой связи в период председательства в ОБСЕ Казахстан имеет возможность поделиться собственным уникальным опытом с другими участниками Организации.

С другой стороны, в разрешении региональных конфликтов Казахстан может выступить в роли проводника интересов между Востоком и Западом. По мнению российских экспертов, Казахстан в качестве Председателя ОБСЕ будет способствовать решению многих конфликтов в Евразии, выступая посредником между мусульманским и европейским сообществами. С председательством Казахстана Организация приобретет новое «евразийское лицо». «В результате станет возможным новый подход к разрешению ряда застарелых международных конфликтов. Сегодня только Казахстан может взять на себя роль медиатора между мусульманским и европейским сообществом» [7].

В целом следует отметить, что ОБСЕ является перспективной площадкой для обеспечения безопасности как на региональном уровне, так и в глобальном масштабе при активном участии всех членов Организации. ОБСЕ может содействовать разрешению самых разных вопросов, возникающих в современной международной политике. Об этом свидетельствует широкий спектр деятельности Организации.

Учитывая современную мировую ситуацию, а также текущие тенденции международной жизни, стоит отметить, что в настоящее время ОБСЕ не до конца реализовала имеющийся потенциал. Так, по нашему мнению, между Казахстаном и ОБСЕ существуют весьма перспективные направления сотрудничества в рамках обеспечения региональной безопасности, которым к настоящему моменту не было уделено достаточного внимания.

К примеру, в свете мирового экономического кризиса представляется целесообразным развивать направление экономического сотрудничества между Казахстаном и ОБСЕ как важный фактор обеспечения региональной стабильности. Достоверно известно, что экономическая ситуация в стране играет определяющую роль в ее внутренней стабильности и безопасности. Общество в стабильных и благополучных в экономическом отношении государствах гораздо меньше подвержено влиянию и распространению идей радикально-экстремистского характера. В этой связи на современном этапе в рамках ОБСЕ было бы целесообразным уделять больше внимания проблемам регионального экономического развития, направить общие усилия стран — участников Организации на решение локальных и региональных социально-экономических проблем.

Не менее перспективным направлением в рамках сотрудничества Казахстана и ОБСЕ может стать создание диалоговой площадки между ключевыми региональными организациями, функционирующими на постсоветском пространстве и в Центральной Азии. Целью данного сотрудничества может стать совместная концентрация усилий международных структур в достижении общих задач и решении актуальных проблем обеспечения безопасности региона. В частности, представляется необходимым наладить сотрудничество (возможно, в формате диалоговой площадки) между ОБСЕ, с одной стороны, и СВМДА, ОДКБ и ШОС — с другой.

Подготовка совместных инициатив Казахстана с ОБСЕ по данным направлениям окажет благотворное влияние на укрепление и развитие системы региональной безопасности в Центральной Азии.

1.1.1. Контроль над вооружениями

Конструктивная линия, проводимая Казахстаном в области международной безопасности, нераспространения оружия массового уничтожения, разоружения и контроля над вооружениями, является реальным вкладом нашего государства в укрепление региональной и национальной безопасности.

Республика Казахстан — активный участник таких важных договоров, как Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), Договор о СНВ, ДОВСЕ и многих других, которые играют значительную роль в сфере разоружения и контроля над вооружениями.

На европейском пространстве ведущая роль в процессе ограничения обычных вооружений принадлежит Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Республика Казахстан в рамках военно-политического измерения ОБСЕ вовлечена в общеевропейские режимы контроля над вооружениями и укрепления мер доверия и безопасности. Основными документами военно-политического измерения ОБСЕ, созданного на основе первой «корзины», составляют Венский Документ о мерах укрепления доверия и безопасности; Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности; борьба с международным терроризмом; Документ о легком стрелковом оружии, а также Концепция ОБСЕ по вопросам безопасности и управлению границ, принятая Советом министров иностранных дел государств — участников ОБСЕ в декабре 2005 г.

ОБСЕ и вопросы контроля над вооружениями

Главным достижением ОБСЕ в процессе контроля над вооружениями стало подписание *Договора об обычных вооруженных силах в Европе и Венского Документа переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности*. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе ведет постоянную работу по усовершенствованию этих договоренностей и контроль за их реализацией.

Краеугольным камнем обеспечения европейской безопасности является *Договор об обычных вооруженных силах в Европе*, который подписан 19 ноября 1990 г. на Парижском саммите ОБСЕ.

ДОВСЕ заключен между двумя группами государств: участниками Организации Варшавского договора, с одной стороны, и стран НАТО — с другой. Обе стороны преследовали цель не допустить развертывания в приграничных регионах мощных сухопутных армий, сделать прозрачными перемещение войск, их дислокацию и сокращение. Согласно ДОВСЕ для каждой группы государств были выделены общие квоты вооружений, которые они должны были сократить по пяти основным категориям: танки — 20 тысяч на каждый военный блок; боевые бронированные машины (ББМ) — 30 тысяч единиц; артиллерия калибром 100 мм и выше — 20 тысяч; боевые самолеты — 6800; ударные вертолеты — 2 тысячи единиц [8]. Вооружения, которые превышали установленные лимиты, должны были уничтожаться в течение 40 месяцев с момента вступления Договора в силу. ДОВСЕ распространялся на территорию от Атлантического океана до Уральских гор, реки Урал и Каспийского моря, включая островные территории, и был подписан 22 государствами.

ДОВСЕ являлся эффективным инструментом в сфере контроля над вооружениями, поскольку наполовину сократил вооружения на европейском континенте. По данным Стокгольмского международного института исследований проблем мира (SIPRI), в соответствии с принятыми обязательствами страны-участники предприняли беспрецедентное по своим масштабам сокращение, было ликвидировано 63 500 единиц обычных вооружений [9].

Однако вскоре после подписания ДОВСЕ перестал отражать кардинальные изменения в геополитической ситуации. Прежде всего, это касалось концептуального положения Договора, так как главным принципом ДОВСЕ было поддержание численного паритета двух блоков государств. Распад ОВД и расширение НАТО привели к дисбалансу принципа ДОВСЕ, следовательно, к исчезновению «блокового» подхода. В связи с этим появилась необходимость в обновлении Договора и адаптации его к новым реалиям, чтобы он мог и далее играть ключевую роль в договоренностях о европейской безопасности. Глубокие перемены, начавшиеся с 90-х гг. XX в., а именно объединение Германии, роспуск Варшавского договора, распад СССР и появление новых независимых государств, демо-

кратизация в странах Центральной и Восточной Европы, расширение НАТО на восток подтолкнули участников ДОВСЕ начать переговоры об адаптации.

Процесс адаптации начался в мае 1996 г. и был завершен на Стамбульском саммите ОБСЕ в ноябре 1999 г. принятием *«Итогового акта»* и подписанием *Соглашения об адаптации ДОВСЕ*.

Итоговый акт — это политически обязывающий документ, содержащий все обязательства по ограничению и постепенному сокращению квот военной техники, предложенный государствами — партнерами ДОВСЕ дополнительно в связи с адаптацией Договора.

Главным достоинством *Соглашения об адаптации* является трансформация в безблоковую систему национальных и территориальных уровней вооружений. Это говорит о том, что *баланс сил между двумя группами государств более не является основополагающим принципом ДОВСЕ*. Вместо коллективных ограничений вводятся национальные предельные уровни (НПУ) для каждого государства-участника по всем пяти категориям обычных вооружений, подлежащим ограничению. При этом крупные пересмотры НПУ допускаются только в рамках конференции участников Договора не чаще, чем раз в пять лет [10]. Важно отметить, что любое наращивание численности вооружений одним государством должно сопровождаться соответствующим сокращением вооружений каким-либо другим участником или участниками Договора. Это означает, что страна, планирующая наращивание, должна предварительно добиться соглашения с другими участниками Договора, убедительно обосновав свою позицию. В соответствии с Договором наравне с национальными уровнями фиксируются также территориальные предельные уровни (ТПУ) для государств-участников по трем категориям вооружений (танки, боевые бронированные машины и артиллерия), включающие в себя не только национальные вооружения данного государства, но и дислоцированные на его территории вооружения других стран. ТПУ устанавливаются для каждого участника индивидуально — так же, как и НПУ — и подлежат пересмотру в вышеприведенном порядке [11]. Кроме того, в адаптированном Договоре разрешено увеличение количества воо-

ружений в российской фланговой зоне, а также режим договорных ограничений дополнен политическими обязательствами НАТО «не размещать на постоянной основе силы Североатлантического альянса на территории своих новых членов» [12].

На Стамбульском саммите ОБСЕ также были рассмотрены вопросы о военном присутствии России на территории Грузии и Молдовы, так как обе республики поднимали вопрос о нарушении их суверенитета в связи с размещением иностранного военного контингента. Как известно, в Грузии размещались 4 российские военные базы (Вазиани, Гудаута (Абхазия), Ахалкалаки и Батуми), а в Приднестровье базировалась российская группировка численностью около 2,5 тыс. человек. Эти вопросы были рассмотрены на двусторонней основе, и в ноябре 1999 г. в рамках саммита ОБСЕ в Стамбуле Россия и Грузия подписали совместное заявление. Согласно двустороннему заявлению РФ обязалась к концу 2000 г. сократить свои тяжелые вооружения до уровня, предусмотренного адаптированным ДОВСЕ, а также к середине 2001 г. закрыть базы в Вазиани и Гудауте, а две оставшиеся базы еще могли функционировать [13]. Что касается Молдовы, то Россия обязалась вывести или ликвидировать ограничиваемые Договором вооружения и технику (ОДВТ) из Молдовы к концу 2001 г. Кроме того, ОБСЕ приняла решение создать специальный международный фонд для финансовой поддержки вывода российских войск и оказать содействие путем соответствующего расширения мандата миссии ОБСЕ в Молдове [14]. Адаптированный Договор подписан 28 европейскими государствами, США и Канадой. На сегодняшний день его ратифицировали только Россия, Беларусь, Украина и Казахстан.

В настоящий момент *ДОВСЕ находится в кризисном состоянии*. В апреле 2007 г. президент РФ В. Путин объявил мораторий на исполнение Россией Договора об обычных вооруженных силах в Европе, в декабре 2007 г. Государственная Дума ратифицировала это решение. Со стороны России это объясняется расширением НАТО, размещением американской системы ПРО в Польше и Чехии. Страны НАТО отказались ратифицировать адаптированный Договор из-за невыполнения Россией «стамбульских обязательств». Стамбульские обязательства — это документы, дополняющие Соглашение об адап-

тации на основе односторонних, двусторонних и многосторонних заявлений, зафиксированных в Заключительном акте Конференции государств — участников ДОВСЕ (ноябрь 1999 г.).

Существуют три основных условия, с которыми страны НАТО связывают процесс ратификации: проблемы с фланговой зоной; вывод российских войск с территории Приднестровского региона Республики Молдова; функционирование российских баз и сокращение количества тяжелых вооружений РФ до установленных лимитов на территории Грузии. «Стамбульские обязательства» со стороны России с опозданием выполнены. Хотя вопросы, имеющие отношение к Грузии и Молдове, согласно Совместным заявлениям сторон несут двусторонний характер и не требуют вмешательства третьей стороны. Согласно двусторонним российско-грузинским договоренностям военные базы РФ были выведены к концу 2008 г. Относительно Приднестровья также выполнены все обязательства, и на данный момент 1500 военнослужащих России выполняют миротворческие функции и охраняют склады 14-ой армии с огромным количеством боеприпасов. Кроме того, Россия (несмотря на то, что ее не устраивают «фланговые ограничения») вернулась к соблюдению «фланговых лимитов» на своей территории. Несмотря на это, адаптированный Договор до сих пор не ратифицирован государствами-участниками. Это объясняется нарастанием разницы во взглядах на обеспечение безопасности в Европе, а также отсутствием политической воли государств для принятия конструктивных решений в вопросе возобновления действия ДОВСЕ всеми государствами.

Одним из ключевых элементов контроля над обычными вооружениями является развитие мер доверия и безопасности. В организационной структуре ОБСЕ особое место занимают *Меры по укреплению доверия и безопасности (МДБ)*. Эта программа создана с целью ослабления напряженности и укрепления взаимного доверия на европейском континенте. МДБ основаны на *Венском документе 1999 г.* и являются естественным развитием Венских документов 1990, 1992 и 1994 гг. Цель Венского документа — поэтапное осуществление эффективных и конкретных действий, направленных на развитие прогресса в укреплении доверия и безопасности и в достижении разоружения с тем, чтобы претворять в жизнь

и выразить обязанность государств воздерживаться от применения силы или угрозы силой в их взаимных, как и вообще в их международных отношениях [15]. Первый Венский документ был принят 17 ноября 1990 г., в 1992 и в 1994 гг. он был дополнен усилением меры укрепления доверия и безопасности, в Венском документе 1999 г. были усовершенствованы существующие МДБ и подчеркнута их важность в региональном сотрудничестве.

Венский документ 1999 г. регламентирует комплекс мероприятий по укреплению мер доверия, ограничивает определенные виды военной деятельности и предусматривает обмен информацией между странами-участниками о проведении крупномасштабных военных учений. Основными направлениями Венского документа являются: обмен информацией и осуществление мер повышения прозрачности; консультации и сотрудничество в отношении необычной военной деятельности; сотрудничество в отношении опасных инцидентов военного характера; организация посещений для устранения озабоченности в отношении военной деятельности; осуществление контактов и военного сотрудничества; наблюдение и предварительное уведомление об определенных видах военной деятельности; соблюдение ограничительных положений; осуществление мер контроля; развитие региональных мер доверия и безопасности; участие в Ежегодных совещаниях по оценке выполнения обязательств в военно-политической области (ЕСОВ) и заседаниях *Форума ОБСЕ* по сотрудничеству в области безопасности.

Форум по сотрудничеству в области безопасности — главный и постоянно действующий механизм ОБСЕ, осуществляющий ее деятельность в сфере контроля над вооружениями и МДБ. Форум учрежден в качестве основы для постоянного диалога по вопросам безопасности и контроля за вооружениями. За период образования ФСОБ наработал ряд важных общеевропейских договоренностей в области контроля над вооружениями и МДБ: Венский документ по мерам укрепления доверия и безопасности 1999 г., Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, документы о принципах, регулирующих нераспространение ОМУ, и о принципах, касающихся передачи обычных вооружений, и т. д.

К компетенции Форума относится решение следующих задач:

- ведение переговоров по проблематике контроля над обычными вооружениями и мер укрепления доверия и безопасности;
- поддержание регулярного диалога и сотрудничества по различным аспектам военной безопасности, в том числе в целях снижения опасности возникновения вооруженных конфликтов;
- осуществление действующих МДБ и проведение ежегодных совещаний по оценке их выполнения с участием экспертов из столиц и представителей руководства национальных верификационных центров;
- подготовка и организация семинаров по военным доктринам с приглашением руководителей генеральных штабов государств — участников ОБСЕ, а также других мероприятий в соответствии с документами ФСОБ [16].

В 2000 г. на Форуме был согласован и принят *Документ ОБСЕ о легком и стрелковом оружии (ЛСО)*. В течение 2002—2003 гг. ФСОБ разработал и принял «лучшие практики» в сфере ЛСО, которые охватывают полный жизненный цикл этого оружия и дают рекомендации в области контроля над его производством, хранением, экспортом, уничтожением и т. д. В контексте борьбы с международным терроризмом в 2004 г. был принят блок решений, связанных с усилением экспортного контроля в сфере ЛСО. Необходимо отметить, что проблема распространения ЛСО стала весьма актуальной и заняла важное место как на международных форумах, таких, как ООН, ОБСЕ, G-8, Вассенаарские договоренности, АТЭС, так и на двусторонних встречах.

С учетом актуальности проблемы распространения ЛСО 24 ноября 2000 г. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе на пленарном заседании Форума по сотрудничеству в области безопасности приняла Документ ОБСЕ о легком и стрелковом оружии. Участниками этого Документа стали 56 государств — членов ОБСЕ. Цель Документа о ЛСО — противодействие незаконному обороту ЛСО во всех его аспектах путем введения и применения национальных мер контроля, расширения сотрудничества и обмена информацией между правоохранительными и таможенными ведомствами на международном, региональном и национальном уровнях.

Основными направлениями реализации Документа являются борьба с незаконным оборотом легкого и стрелкового оружия во всех аспектах; управление запасами ЛСО, сокращение и уничтожение их излишков; раннее предупреждение, предотвращение конфликтов, регулирование кризисов и постконфликтное восстановление [17].

Проблема нераспространения легкого и стрелкового оружия требует объединения усилий всего мирового сообщества, принятие ОБСЕ документа о ЛСО является большим вкладом в обеспечении международной безопасности. Без решения вопросов предотвращения и ограничения бесконтрольного расползания ЛСО в мире невозможно урегулирование конфликтов, обеспечение безопасности людей, поддержание стабильного экономического развития.

Таким образом, ОБСЕ, опираясь на свои важные преимущества, такие, как широкий состав участников, концепция «всеобъемлющей безопасности», основанной на сотрудничестве, отвечает на новые вызовы XXI в. и играет роль ведущей структуры в Европе по контролю над обычными видами оружия и по укреплению мер доверия и безопасности.

Казахстана и ОБСЕ: перспективы взаимодействия в области контроля над вооружениями

При анализе места и роли государства в системе международной безопасности всегда оставались актуальными параметры обычных вооружений и вооруженных сил, их локализация, количество, размеры и структура. Для Казахстана имеет большое значение такая сфера деятельности ОБСЕ, как военно-политическая безопасность. В рамках военно-политического измерения ОБСЕ Казахстан осуществляет меры укрепления доверия и безопасности, инициативы по контролю над вооружением, проекты по ликвидации обычных вооружений и боеприпасов, обмен соответствующей информацией, что способствует установлению и развитию военного сотрудничества Казахстана с остальными государствами — участниками ОБСЕ. Для осуществления вышеперечисленных мероприятий Республика Казахстан присоединилась к таким международным документам ОБСЕ, как Договор об обычных вооруженных силах в Европе, Венский документ о переговорах по мерам укрепления доверия и безопасности, Документ ОБСЕ о легком и стрелковом оружии.

Наряду с этим Республика Казахстан принимает участие в таких институтах ОБСЕ, как Форум по сотрудничеству в области безопасности и Совместная консультативная группа по ДОВСЕ.

После обретения независимости Республика Казахстан, став членом СБСЕ/ОБСЕ, присоединилась к важнейшим договорам в сфере разоружения, контроля над вооружениями и в области укрепления мер доверия.

В 1992 г. Казахстан подписал Ташкентское Соглашение о принципах и порядке выполнения ДОВСЕ и Хельсинский Итоговый Акт переговоров о численности личного состава обычных вооруженных сил в Европе. Казахстан, подтвердив свою приверженность положениям Договора, обязался осуществлять права и выполнять обязательства, изложенные в ДОВСЕ и связанных с ним документах. 2 июля 1992 г. ДОВСЕ был ратифицирован Верховным Советом Республики Казахстан, и 30 октября 1992 г. ратификационная грамота передана на хранение Правительству Королевства Нидерландов — стране-депозитарию [18].

Республика Казахстан оказалась в рамках ДОВСЕ с учетом ее территорий, находящихся на европейском континенте к западу от реки Урал. Казахстаном выполняются все обязательства, изложенные в Договоре. Так, согласно Протоколу о максимальных уровнях для наличия обычных вооружений и техники к таким категориям, как боевые танки, боевые бронированные машины, артиллерия, боевые самолеты и ударные вертолеты, у Казахстана — нулевые показатели. Руководствуясь условием Протокола, Казахстан в пределах района применения предоставляет всем другим государствам-участникам необходимую информацию.

Подписание Казахстаном в 1999 г. Соглашения об адаптации ДОВСЕ определило индивидуальные и территориальные предельные уровни вооружений. Согласно Протоколу ограничения для Казахстана в районе действия ДОВСЕ составили 50 боевых танков, 200 боевых бронированных машин, 100 артиллерийских орудий, 15 боевых самолетов и 20 ударных вертолетов [19], кроме того, Казахстан приобрел у Российской Федерации 380 единиц вооружения, ограничиваемых ДОВСЕ, которые российская сторона передала в целях сокращения своего вооружения, ограничиваемого Договором [20].

Современное состояние Договора об ОВСЕ вызывает беспокойство Республики Казахстан, поскольку кризис ДОВСЕ отражает общий кризис контроля вооружений, и в случае расторжения такого документа государства — участники ОБСЕ не будут связаны ни одним договором об ограничении и контроле вооружений. Позиция Казахстана по кризисной ситуации ДОВСЕ основывается на необходимости ратификации адаптированного Договора всеми странами-участниками, так как ДОВСЕ гарантирует мирное сосуществование на европейском континенте и многостороннее сотрудничество, предусмотренные в Хельсинкских соглашениях ОБСЕ.

Еще одним из направлений сотрудничества Казахстана с ОБСЕ в сфере контроля над вооружениями является *Венский Документ о переговорах по мерам укрепления доверия и безопасности*. В целом Казахстан придает большое значение выполнению международных режимов контроля над вооружениями, которые способствуют продвижению военно-политических интересов нашей страны. В рамках Венского документа Республика Казахстан следует основным его направлениям, а именно:

- обмен военной информацией;
- консультации и сотрудничество в отношении необычной военной деятельности;
- сотрудничество в отношении опасных инцидентов военного характера;
- организация на добровольной основе посещений для устранения озабоченности в отношении военной деятельности;
- осуществление контактов по военной линии и военное сотрудничество;
- демонстрация новых типов основных систем вооружения и техники;
- уведомление и наблюдение за определенными видами военной деятельности;
- соблюдение ограничительных положений и осуществление мер контроля;
- развитие региональных мер доверия и безопасности;
- участие в Ежегодных совещаниях по оценке выполнения и заседаниях Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности [21].

Согласно Венскому документу Казахстан ежегодно обменивается информацией о военных силах в отношении военной организации, личного состава и основных систем вооружения и техники между государствами-участниками, которая осуществляется в печатной и электронной форме через дипломатические каналы и межгосударственную коммуникационную сеть.

В качестве инспекционных мер контроля Венским документом предусмотрено проведение инспекций указанных районов и посещений формирований и воинских частей с целью контроля военной деятельности и оценки ежегодной информации, представляемой каждым государством-участником. В соответствии с пунктом 109 Венского документа об обязательствах любого государства — участника ОБСЕ принимать иностранные военные инспекции на своих национальных территориях Республика Казахстан обеспечила прием более 50 инспекций, что свидетельствует об открытости военного ведомства республики и верности принятым обязательствам. Так, за 2008—2009 гг. на территории Казахстана провели свою инспекционную работу специалисты из Королевства Нидерландов, Болгарии, Канады, Франции и Норвегии. Целью инспекции является оценка данных о численности личного состава, количестве основных систем вооружения и военной техники, предоставленных Республикой Казахстан в ежегодном обмене информацией.

В период с 10 по 12 июня 2008 г. инспекционная группа под руководством Нидерландов провела инспекцию 38-й десантно-штурмовой бригады (Казахстанской миротворческой бригады). Офицерами и служащими Центра по контролю за сокращением вооружений и обеспечению инспекционной деятельности при Министерстве обороны РК (МО РК) инспекционной группе был представлен брифинг о Казбриге, возможность посещения жилого городка, технической территории, а также возможность выехать на учебный полигон. Военными специалистами Болгарии и Канады в октябре 2008 г. были проинспектированы два военных объекта, дислоцированных в г. Астане: авиационная база Сил воздушной обороны и отдельная десантно-штурмовая бригада Аэромобильных войск Вооруженных Сил Республики Казахстан. Следующая инспекция была проведена на базе одной из частей Аягузского

гарнизона в апреле 2009 г. инспекционной группой Верификационного центра Норвегии [22].

В целом инспекционные комиссии отмечают высокий профессиональный уровень выполнения всех процедур и положений Казахстана, проведение инспекций в духе открытости и транспарентности, предусмотренных Венским документом, что способствует укреплению мер доверия и безопасности между государствами — участниками Венского документа.

В свою очередь Республика Казахстан осуществляет инспекционную деятельность за рубежом в соответствии с Договором об обычных вооруженных силах в Европе и Венским Документом 1999 г. о мерах укрепления доверия и безопасности. Следует отметить, что в феврале 2003 г. наша страна впервые самостоятельно осуществила инспекцию на территории европейских государств-участников, что является мерой по повышению престижа Вооруженных Сил Республики Казахстан и поддержанию имиджа страны на международной арене в целом. Казахстанскую делегацию представляли четыре офицера под руководством полковника И. Баринова. Инспекция воинских частей, дислоцированных вблизи городов Кельн (ФРГ) и Париж (Франция), заключалась в проверке соответствия информации о количестве личного состава, техники и вооружения, представленном ФРГ и Францией по состоянию на 1 января 2003 г. Такие инспекционные проверки осуществляются как ответная инспекция на посещение воинских частей Республики Казахстан. Так, казахстанские офицеры провели более 10 инспекций на военных объектах Бельгии, Великобритании, Германии, Турции, Франции и других государств.

Республика Казахстан придает большое значение выполнению основополагающих документов ОБСЕ, международных режимов контроля над вооружениями, которые играют важную роль в поддержании мира и стабильности. Казахстан, как известно, — единственное государство в Центральной Азии, участвующее в программах нераспространения, в том числе по линии ОБСЕ. Итак, Казахстан, являясь гарантом региональной безопасности, выступил в ОБСЕ с инициативой о создании *Регионального учебного центра по контролю над вооружениями* на базе казахстанского верификационного

центра. Это предложение было одобрено представителями ОБСЕ, и в 2005 г. на базе Центра* по контролю за сокращением вооружений и обеспечению инспекционной деятельности при Министерстве обороны Республики Казахстан был образован Алматинский региональный учебный центр по контролю над вооружениями. Целью регионального центра является обучение отечественных и зарубежных специалистов. Первый учебный курс в рамках Регионального учебного центра по контролю над вооружениями был проведен в июне 2006 г. при экспертном содействии США и Великобритании, техническом обеспечении (предоставление компьютерного оборудования) Германии и финансовой помощи Центра ОБСЕ в Алматы. В целом за последние два года в различных курсах и семинарах ОБСЕ приняли участие более 250 казахстанских военных.

В рамках реализации государственной программы Президента РК Н. Назарбаева «Путь в Европу», которая предусматривает укрепление мер доверия и региональной безопасности, а также обеспечение мира и развитие невоенных аспектов безопасности, в октябре 2008 г. был проведен очередной региональный курс по контролю над вооружениями. Курс был организован Центром по контролю за сокращением вооружений и обеспечению инспекционной деятельности при МО РК в партнерстве с центрами и миссиями ОБСЕ в Астане, государствах Центральной Азии, Кавказа и секретариатом ОБСЕ. Казахстанскими военнослужащими были прослушаны лекции дипломатов и военных из Армении, Беларуси, Великобритании, Венгрии, Германии, Кыргызстана, России и Франции на такие темы, как вопросы военно-политического измерения ОБСЕ, выполнение положений Венского документа и обеспечение взаимной инспекционной деятельности государств-участников.

Таким образом, Казахстан вносит большой вклад в активизацию сотрудничества с государствами — членами ОБСЕ в военно-политической сфере. Проводя курсы по Венскому документу для военнослужащих РК и стран региона, Казахстан демонстрирует положительный пример многостороннего сотрудничества, транс-

* Центр с 1995 г. несет ответственность за выполнение обязательств страны в рамках международных договоров и соглашений в области контроля над вооружениями и укрепления мер доверия и безопасности.

парентности и открытости, что является важным аспектом для экономического развития и безопасного сосуществования в регионе. В этой связи необходимо отметить, что *выполнение мероприятий в рамках военно-политического измерения ОБСЕ является одним из приоритетных направлений деятельности в преддверии председательства Казахстана в ОБСЕ в 2010 г.*

Проблема распространения легкого и стрелкового оружия является в последние годы одной из актуальных. По сведению аналитика ОБСЕ по программе уничтожения ЛСО Д. Шонфилд, всего в мире в незаконном обороте находится около 500 млн единиц легкого стрелкового оружия [23]. Распространение стрелкового оружия и легкого вооружения (СОЛВ) посредством их незаконных и безответственных передач разжигает внутри- и межгосударственные конфликты, в ходе которых гражданские лица все чаще становятся объектами и жертвами насилия. За последнее десятилетие в мире повысилось понимание необходимости предотвратить и сократить дестабилизирующее накопление и потоки СОЛВ. ООН, ЕС, ОБСЕ и другие международные организации предприняли ряд инициатив на международном, региональном и местном уровнях. Регион Центральной Азии, в частности Казахстан, вызывает беспокойство Запада в связи с отсутствием информации по количеству стрелкового оружия и нелегального оборота ЛСО в Центральной Азии.

Казахстан является активным участником международного процесса по борьбе с незаконной торговлей стрелковым оружием и легкими вооружениями. На национальном уровне предприняты меры по ужесточению контроля над экспортом, производством и поставками оружия, усилению борьбы с его незаконным распространением. В этой области Казахстан активно сотрудничает с ОБСЕ и подписал в 2000 г. Документ ОБСЕ о легком и стрелковом оружии.

21 мая 2002 г. в Алматы на региональной встрече по борьбе с незаконным оборотом ЛСО Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и Министерство иностранных дел (МИД) РК совместными усилиями разработали принципы контроля и уничтожения избыточного легкого и стрелкового оружия, а также контроля за его незаконным оборотом. В рамках программы ОБСЕ по уничтожению ЛСО каждое государство само определяет необходимое для себя

количество стрелкового оружия. Данная программа финансируется за счет государств-доноров. Так, в 2002 г. объем финансирования составил 3 млн долл. США, при этом на уничтожение одной единицы оружия требуется около 5 долл. США. В декабре 2004 г. Казахстан обратился в ОБСЕ с просьбой о содействии в уничтожении этого оружия и улучшении условий его хранения.

2 июня 2005 г. Министерство обороны РК и ОБСЕ начали совместный проект по уничтожению излишков оружия и боеприпасов в РК, хранящихся на военных складах в Казахстане. Излишки ЛСО в Казахстане составляют 30 тыс. единиц, боеприпасов — около 2,5 млн единиц — это оружие, не только принадлежащее частям, традиционно дислоцированным на территории Казахстана, но и боеприпасы, вывезенные Советской армией из Афганистана, Восточной Германии и г. Спитака в Армении после землетрясения. Утилизации и уничтожению подлежат такие ЛСО и боеприпасы, которые имеют повреждения, опасны для дальнейшего хранения или не состоят на вооружении.

Казахстан является первым государством СНГ, куда прибыла миссия ОБСЕ с целью передачи опыта по утилизации излишков боеприпасов. Министерство обороны Республики Казахстан собственными силами уничтожило 160 тыс. единиц боеприпасов, однако из-за нехватки собственных мощностей в этой области Казахстан сотрудничает с ОБСЕ, государства-доноры готовы обеспечить приоритетное финансирование казахстанских проектов. Объем помощи определяется странами-донорами после получения соответствующего доклада экспертов ОБСЕ, которые посетят основные места хранения ЛСО. Республика Казахстан активно сотрудничает с ОБСЕ в борьбе с незаконной торговлей стрелковым оружием и легкими вооружениями, в нашей стране ужесточен контроль над экспортом, производством и поставками оружия.

Таким образом, сотрудничество Казахстана с ОБСЕ в военно-политической сфере принимает все более активный и взаимовыгодный характер. Республика Казахстан придает большое значение выполнению основополагающих документов ОБСЕ, международных режимов контроля над вооружениями, которые играют важную роль в поддержании мира и стабильности. В период председательства

в ОБСЕ перед Казахстаном стоит ряд актуальных проблем, разрешение которых будет способствовать укреплению безопасности на всем пространстве ОБСЕ. Одним из таких вопросов, требующих особого внимания, является вопрос ратификации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Казахстан может сыграть политическую роль в разрешении проблемы ДОВСЕ, оказав при этом посреднические функции в развитии отношений стран Запада и России.

1.1.2. Борьба с терроризмом

Противодействие международному терроризму является важным направлением сотрудничества Казахстана и ОБСЕ в рамках первого измерения деятельности Организации, которая охватывает вопросы безопасности и военно-политического партнерства. Проблема терроризма имеет транснациональный характер, и с ней невозможно бороться в территориальных пределах одного государства. В этой связи ОБСЕ обладает достаточным потенциалом и является перспективной Организацией для сотрудничества в этой сфере и решения существующих проблем, связанных с угрозами безопасности, исходящими от терроризма. По мнению казахстанских ученых, активная роль ОБСЕ могла бы заключаться в выстраивании в Центральной Азии целенаправленной превентивной работы его специализированных структур по противодействию отдельным угрозам и вызовам безопасности. Прежде всего, актуально расширение роли ОБСЕ в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, главным образом в географической зоне ответственности Организации, включая Центральную Азию [24].

ОБСЕ в борьбе с терроризмом

ОБСЕ как международный институт обладает собственной спецификой борьбы с терроризмом. Накопленный Организацией опыт в сферах предупреждения и урегулирования конфликтов позволяет ей вносить вклад в глобальные усилия по борьбе с терроризмом. Такие меры противодействия терроризму, как подготовка подразделений по обеспечению безопасности (полиции) и осуществление мониторинга за состоянием границ, являются основными направлениями деятельности ОБСЕ в сфере обеспечения региональной и глобальной безопасности.

Следует отметить, что подход ОБСЕ в борьбе с терроризмом отличается комплексностью и зачастую в ключевых документах данной Организации по борьбе с терроризмом отмечается, что для противодействия этому явлению недостаточно лишь силовых мер воздействия. Подчеркивается необходимость комплексного подхода, включающего в себя социальную, экономическую, культурную и информационную основы.

В настоящее время в рамках ОБСЕ сформирована институциональная база, которая координирует усилия Организации в борьбе с терроризмом:

— *«Антитеррористическая группа»* (Action Against Terrorism Unit) как подразделение Секретариата ОБСЕ. Является центральным координирующим органом ОБСЕ, оказывающим содействие контртеррористическим инициативам и программам Организации;

— *Форум по сотрудничеству в области безопасности*. Ежегодно собирается в Вене с целью обсуждения военных аспектов безопасности на пространстве ОБСЕ. Немаловажное значение имеет обсуждение вопросов борьбы с терроризмом;

— *Офис институтов демократизации и прав человека* в рамках борьбы с терроризмом. Содействует развитию толерантности и межнационального согласия в странах — участниках ОБСЕ. В частности, данный институт занимается вопросами расизма и ксенофобии, антисемитизма, свободы вероисповедания и пр., которые могут стать причиной организации террористических актов;

— *Офис по координации экономической и экологической деятельности ОБСЕ* как подразделение Секретариата ОБСЕ. Рассматривает экономику и экологию как важные факторы обеспечения безопасности и поддерживает сотрудничество в данных сферах в целях поддержания мира, безопасности и стабильности. Важным направлением деятельности Офиса является противодействие «отмыванию» денег и финансированию террористических организаций.

Взаимодействие данных органов ОБСЕ определяет активность и непосредственную деятельность Организации в борьбе с терроризмом.

Правовая основа деятельности ОБСЕ в борьбе с терроризмом включает в себя ряд ключевых документов, которые были разработаны странами-участниками после 2001 г.:

— *Бухарестский план действий в борьбе с терроризмом* (декабрь 2001 г.) Данный документ освещает цели «плана действий», а также международные юридические и политические обязательства в борьбе с терроризмом. Немаловажное значение в документе уделяется превентивным действиям в борьбе с терроризмом, а также сотрудничеству ОБСЕ в данной сфере с другими организациями;

— *Программа действий бишкекской конференции*, посвященной вопросам обеспечения безопасности и стабильности в Центральной Азии и проблемам борьбы с терроризмом (декабрь 2001 г.). Программа определяет меры, а также ключевые направления сотрудничества стран — членов ОБСЕ в борьбе с терроризмом;

— *Хартия ОБСЕ по противодействию терроризму и борьбе с ним* (декабрь 2002 г.). В хартии были закреплены обязательства государств — членов ОБСЕ в борьбе с международным терроризмом. (Не допустить проникновения террористов на свою территорию и их функционирование, отказать от поддержки террористам, действующим на территории других стран; передавать в судебные инстанции лица, которые финансируют, организуют и осуществляют террористические акты, причем все страны обязаны предоставить друг другу все удобства и информацию, связанные с расследованием и экстрадицией террористов. В хартии подчеркивается, что ни в коем случае недопустимо отношение к терроризму как к действию одного государства или какой-либо одной религии. Поэтому необходимо предпринимать согласованные контрмеры в глобальном масштабе, а в антитеррористических акциях следует гарантировать права человека, в особенности его право на существование);

— *Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI в.* (декабрь 2003 г.). В стратегии были определены ключевые направления борьбы с терроризмом, осуществляемой ОБСЕ. В частности, безопасность границ и пограничный режим, полицейские функции, борьба с незаконным оборотом и пресечение финансирования терроризма.

Данные документы определяют общие принципы и стратегию ОБСЕ в борьбе с международным терроризмом.

Взаимодействие Казахстана с ОБСЕ в борьбе с терроризмом

Терроризм является одной из наиболее серьезных угроз безопасности Центральноазиатского региона (ЦАР). В этой связи Казахстан участвует в инициативах ОБСЕ, направленных на совместное пресечение и противодействие терроризму.

Проводником взаимодействия Казахстана с ОБСЕ в сфере борьбы с терроризмом является Центр ОБСЕ, который занимается налаживанием и расширением контактов Организации с высшим руководством страны, государственными служащими и представителями неправительственных организаций в целях реализации ряда программ по обеспечению региональной безопасности. В этой связи совместно с Казахстаном проводятся инициативы, в задачи которых входит противодействие и пресечение террористических актов.

По запросу Министерства внутренних дел РК Центр ОБСЕ совместно с Группой по стратегическим полицейским вопросам Секретариата ОБСЕ разработал программу в области развития сотрудничества между полицейскими службами, а также представил для изучения международный опыт в области законодательных реформ.

В целом в настоящее время взаимодействие Казахстана с ОБСЕ в сфере борьбы с терроризмом развивается по следующим направлениям:

— *сотрудничество в области контроля за финансовыми потоками и пресечения финансирования терроризма*. В рамках данной деятельности ОБСЕ в Казахстане проводятся совместные семинары и конференции;

— *сотрудничество в законодательной сфере*. Унификация национальных законов в сфере борьбы с терроризмом в целях обеспечения более эффективного взаимодействия с ОБСЕ;

— *проведение совместных обучающих программ* (для государственных служащих и представителей НПО), задачей которых является обмен опытом в сфере противодействия терроризму [25].

За годы взаимодействия Казахстана с ОБСЕ результатами сотрудничества сторон в сфере борьбы с терроризмом явились:

1. Проведение совместных конференций, основной темой которых является пресечение финансирования терроризма. В частности,

подобные конференции были проведены в Казахстане в 2002, 2003, 2005, 2008 гг.

2. Вынесение предложений и рекомендаций ОБСЕ относительно реформирования законодательства РК в области национальной безопасности (2005 г.).

3. Проведение тренинга казахстанских официальных лиц в сфере противодействия финансированию терроризма, а также проведение семинара для казахстанских госслужащих в области демократизации и прав человека в борьбе с терроризмом (2006 г.).

Учитывая вышеизложенные результаты, в то же время следует отметить, что в настоящий момент уровень сотрудничества Казахстана и ОБСЕ в сфере борьбы с терроризмом не в полной мере соответствует потенциалу сторон. Так, по мнению казахстанских ученых, «борьба с международным терроризмом как важное направление работы ОБСЕ требует комплексного подхода и привлечения разных структур. ОБСЕ могла бы более тесно сотрудничать и с государственными, и с общественными структурами. Известны факты о том, что международные террористические организации вербуют новых членов из числа людей, проживающих в странах Центральной Азии, с целью проникновения в Европу» [26].

В целом в настоящее время в ОБСЕ сформированы правовая и институциональная основы борьбы с терроризмом. Деятельность ОБСЕ в данной сфере главным образом направлена на обсуждение проблем и организацию тренингов с целью обмена опытом.

В контексте перспективы председательства Казахстана в ОБСЕ важно отметить необходимость выдвижения Астаной инициатив, повышающих имидж Казахстана как стабильного государства, вносящего свой вклад в развитие региональной безопасности. В этой связи борьба с терроризмом может стать одним из перспективных направлений сотрудничества между РК и ОБСЕ. Еще в 2002 г. в ходе выступления вице-министра иностранных дел РК Д. Куанышева была отмечена необходимость расширения взаимодействия РК и ОБСЕ в данной сфере. «Казахстан полагает, что конкретным шагом в сторону решения актуальных проблем региона могло бы стать создание в республике под эгидой ОБСЕ регионального центра, который осуществлял бы координацию деятельности пограничных

служб государств региона, включая борьбу с терроризмом, наркотрафиком, нелегальной торговлей людьми и т. д.» [27].

Председательствование Казахстана в ОБСЕ может способствовать концентрации усилий Организации в борьбе с терроризмом в ЦАР. В этой связи актуальным представляется выдвижение Казахстаном инициатив, направленных на дальнейшее углубление сотрудничества с ОБСЕ в области контртеррористической деятельности. К примеру, Казахстан может начать разработку совместного плана действий и стратегии координации деятельности региональных организаций (по линии ОБСЕ — СВМДА — ШОС) в целях расширения сотрудничества и унификации мер борьбы с данной угрозой на евразийском пространстве. Являясь авторитетным участником ШОС, инициатором СВМДА и в то же время Председателем ОБСЕ, Казахстан может направить совместные усилия этих организаций на стабилизацию политической ситуации в Афганистане. Безусловно, подобные инициативы по борьбе с терроризмом будут способствовать совершенствованию системы региональной безопасности в Центральной Азии.

1.1.3. Предупреждение и разрешение конфликтов

Важное место во взаимодействии Казахстана с ОБСЕ занимают усилия по предупреждению и разрешению конфликтов. В настоящее время на территории СНГ существуют застарелые территориальные конфликты, которые практически невозможно решить без участия третьей стороны, готовой выступить в роли справедливого и непредвзятого арбитра.

Достаточный для возникновения конфликта потенциал может накопиться и в регионе Центральной Азии. Причиной тому служат такие классические факторы, как бедность и социальные проблемы региона, наркотрафик, религиозный экстремизм, пограничный контроль, рост вооружения и снижение уровня доверия между соседними государствами. Следует отметить, что данный перечень проблем входит в число наиболее актуальных вопросов, которыми занимается ОБСЕ.

В этой связи в период председательства Казахстана в ОБСЕ важно уделить повышенное внимание вопросам разрешения регио-

нальных конфликтов с целью обеспечения стабильности и мира на евразийском пространстве.

ОБСЕ в предупреждении конфликтов

За годы своей деятельности ОБСЕ накопила огромный опыт в противодействии конфликтным ситуациям. Именно эта сфера деятельности Организации явилась одной из ключевых с самого начала ее существования. Проблема предотвращения конфликтов стала центральной в заключительном Хельсинкском акте 1975 г., в результате которого была создана диалоговая площадка СБСЕ.

В 1994 г. в ходе Будапештского саммита ОБСЕ была признана в качестве главного инструмента по раннему предупреждению, предотвращению и, наконец, урегулированию конфликтов. Характерной чертой деятельности Организации в данной сфере явился гибкий и динамичный подход. С целью утвердить данную роль ОБСЕ в рамках Организации были созданы новые механизмы, процедуры и политические инструменты.

На современном этапе целью ОБСЕ в рамках активности по предотвращению конфликтов является продвижение прозрачности и доверия между государствами-участниками путем регулярного обмена военной информацией и построения диалога. Проводя различные инициативы, тренинговые проекты и семинары, ОБСЕ стремится рассеять укорененное недоверие конфликтных сторон и возобновить диалог в духе сотрудничества.

Основными стадиями деятельности ОБСЕ в рамках предупреждения и разрешения конфликтов являются следующие:

- раннее предупреждение конфликтов;
- создание переговорной базы для успешного разрешения конфликтов;
- постконфликтная реабилитация.

Следует отметить, что особая роль в ОБСЕ отводится именно раннему предупреждению и предотвращению возникновения конфликтных ситуаций. Так, с началом институционализации ОБСЕ акцент Организации в разрешении конфликтов был смещен с механизмов, регулирующих уже существующие конфликты (в основном в военных и политических вопросах), к устранению факторов, способствующих возникновению конфликтов в перспективе. Подоб-

ная смена акцентов в деятельности ОБСЕ позволила Организации более гибко и эффективно отвечать на существующие проблемы. В то же время были созданы инструменты «второго поколения» [28], к которым относятся *Верховный комиссар по делам национальных меньшинств*, а также долгосрочные миссии.

Пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств был учрежден в 1992 г. с целью проведения мониторинга и устранения этнических противоречий в зоне ответственности ОБСЕ, которые могут угрожать миру, стабильности и дружественным отношениям между государствами — участниками Организации. Мандат Верховного комиссара характеризует его как «инструмент предупреждения конфликтов по возможности на самом раннем этапе». Тем самым задача Верховного комиссара заключается в том, чтобы обеспечивать «раннее предупреждение» и в соответствующих случаях предпринимать срочные действия на самом раннем этапе в отношении «связанных с проблемами национальных меньшинств напряженных ситуаций, которые еще не вышли из стадии раннего предупреждения, но потенциально способны, по мнению Верховного комиссара, перерасти в конфликт в регионе ОБСЕ» [29]. На практике деятельность Верховного комиссара сводится к предоставлению письменных рекомендаций правительствам, а также к предложениям осуществлять проекты по решению актуальных для местных меньшинств проблем и по оказанию государствам-участникам помощи в выполнении его рекомендаций. В число подобных проектов входит организация сетей мониторинга, кадровая поддержка педагогических учебных заведений, правовая помощь в развитии общественных институтов и др.

Важным структурным подразделением в ОБСЕ, отвечающим за разрешение конфликтов, является Центр по предотвращению конфликтов Секретариата организации. ЦПК служит опорой Организации в области раннего предупреждения, предотвращения конфликтов урегулирования кризисов и постконфликтного восстановления. Наряду с Верховным комиссаром ЦПК содействует построению политического диалога между государствами-участниками, однако использует другие методы. Одним из способов достижения данной цели является повышение прозрачности военной деятель-

ности стран — участников ОБСЕ. Так, ежегодно Центр проводит 16 обменов информацией между странами по вопросам военно-политической деятельности, в том числе касающимся наличных запасов основных видов военной техники, передачи обычных вооружений, а также оборонных бюджетов и расходов. В обязанность ЦПК входит сбор и архивация полученной в ходе обменов информации и предоставление соответствующих сводных докладов.

ЦПК играет важную роль в организации усилий государств-участников по нейтрализации вызовов безопасности в зоне ответственности ОБСЕ. В частности, Центр оказывает поддержку деятельности всех структур на местах, отвечает за налаживание работы полевых структур в период их становления, а также при осуществлении мер по их возможному расширению, сокращению и закрытию. После учреждения структур на местах ЦПК активно следит за ходом осуществления ими своих мандатов и объявленных целей.

Центр по предотвращению конфликтов осуществляет постоянный мониторинг развития политических событий в регионе ОБСЕ и несет ответственность за своевременную публикацию отчетов, предоставляемых структурами на местах всем государствам-участникам Организации. Более того, он предупреждает их о возникновении кризиса в той или иной стране.

Немаловажное место в деятельности Центра занимает устранение угроз, связанных с легким оружием и боеприпасами. В результате эффективной деятельности ЦПК в этом направлении за период с 2001 по 2006 г. государства — участники ОБСЕ уничтожили свыше 6 млн единиц легкого стрелкового оружия, из которых более 5 млн относились к категории излишков, а примерно 1 млн — к оружию, изъятому из незаконного владения и оборота [30].

Начиная с 2007 г. ЦПК акцентирует свое внимание на вопросах безопасности границ и пограничного режима в регионе Центральной Азии. В рамках своей деятельности Центр организовал посещения этих стран с целью комплексной оценки состояния их пограничного режима и безопасности границ.

Другим органом ОБСЕ, занимающимся непосредственно вопросами предотвращения и разрешения конфликтов, является *Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности*. За годы

деятельности ОБСЕ страны-участники пришли к необходимости создания ОСВПД, так как эффективная полицейская служба играет жизненно важную роль в предотвращении конфликтов, поддержании социальной стабильности в период политического кризиса, а также в период реабилитации государства уже после конфликта. В этой связи в результате деятельности Отдела стратегических вопросов Секретариата ОБСЕ была создана сеть советников по вопросам полицейской службы, которые проводят консультации на местах, а также в миссиях ОБСЕ [31].

Перечисленные органы и подразделения составляют институциональную основу для предотвращения конфликтных ситуаций в рамках деятельности ОБСЕ.

Перспективы сотрудничества Казахстана с ОБСЕ в сфере предотвращения конфликтов

Перспективы председательства Казахстана в ОБСЕ открывают широкие возможности для развития деятельности Организации в сфере предотвращения конфликтов. Являясь Председателем авторитетной диалоговой площадки, Казахстан может сконцентрировать внимание ее участников на актуальных проблемах региона Центральной Азии, который привлекает все больший интерес европейских стран. С одной стороны, это перспективный и активно развивающийся рынок потребления товаров, с другой — стабильность поставок энергетических ресурсов в Европу во многом зависит от политической и экономической ситуации в Центральной Азии.

Следует отметить, что страны-участники возлагают большие надежды на период председательства Казахстана в ОБСЕ. Это связано с тем, что впервые Организацию возглавит азиатская страна. По мнению многих экспертов, председательство Казахстана в ОБСЕ окажет позитивное влияние на дальнейшее развитие Организации, предоставит новый, свежий взгляд на решение застарелых и сложных проблем [32].

В настоящее время сотрудничество Казахстана с ОБСЕ в области разрешения конфликтов включает в себя следующий спектр взаимодействия:

— проведение совместных конференций и семинаров, посвященных данной проблематике;

— проведение консультаций представителей государственных органов (госслужащих), а также НПО с экспертами ОБСЕ по вопросам поддержания региональной безопасности и совершенствования полицейской службы;

— организация совместных тренингов с целью повышения квалификации казахстанских специалистов и экспертов по вопросам регулирования конфликтных ситуаций.

В то же время необходимо отметить, что уровень сотрудничества Казахстана с ОБСЕ в сфере предотвращения конфликтов не полностью соответствует потенциалу сторон. Это говорит о необходимости реализации новых совместных инициатив в данной сфере. Так, в перспективе в рамках взаимодействия Казахстана с ОБСЕ в сфере предотвращения конфликтов можно обратить внимание на следующие вопросы.

Содействие экономическому развитию региона как залог стабильности и предотвращения возникновения конфликтных ситуаций на самых ранних стадиях. Известно, что зачастую одними из ключевых причин возникновения конфликтных ситуаций, как в рамках одного государства, так и в региональном масштабе, являются бедность и социальное неравенство. Задействование таких органов ОБСЕ, как Экономический форум и Офис координатора ОБСЕ по вопросам экономики и экологии, безусловно, окажет позитивное влияние на экономическую ситуацию в ЦАР. Следует отметить, что вопросы экономического развития представляются особенно актуальными в период международного финансового кризиса.

Задействование потенциала ОБСЕ в Афганистане. В связи с географической близостью не менее важное значение для стабильности Центральноазиатского региона имеет Афганистан, в связи с чем необходимо использовать потенциал ОБСЕ для нормализации ситуации в данной стране. В частности, в Афганистане может быть полезен опыт Организации в деятельности, направленной на реабилитацию в постконфликтных государствах. Также большую помощь в стабилизации ситуации в Афганистане может оказать Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности путем предоставления ценных рекомендаций афганскому правительству по вопросам совершенствования системы полицейской службы.

Усиление внимания и активизация деятельности ОБСЕ в регионе Центральной Азии, безусловно, повысит авторитет Организации на международном уровне. Казахстан, в свою очередь, являясь примером стабильного, мультиэтнического и многоконфессионального общества, может поделиться опытом мирного развития с международным сообществом в период председательства в ОБСЕ.

1.1.4. Выполнение обязательств по Кодексу поведения ОБСЕ

Одним из главных военно-политических документов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе является принятый в 1994 г. Кодекс поведения. Политически обязательный для исполнения всеми государствами-участниками, он устанавливает общие нормы поведения и регулирует политику в вооруженных силах через призму соблюдения прав человека и парламентского контроля над армией.

В контексте предстоящего председательства Казахстана в ОБСЕ в 2010 г., а также с учетом дальнейшего реформирования вооруженных сил РК актуальным представляется рассмотрение вопроса о выполнении Казахстаном своих обязательств в рамках данной Организации. Одним из важных аспектов в этом отношении является реализация РК основных положений Кодекса поведения в условиях адаптации данного документа к современным реалиям.

Значение Кодекса поведения для поддержания стабильности и безопасности

Принятый в декабре 1994 г. на Будапештском саммите Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, был направлен на снижение риска возникновения конфликтов на всем пространстве ОБСЕ — от Ванкувера до Владивостока. Его можно рассматривать как уникальный международный документ, отражающий концепцию контроля над вооруженными силами. Впервые был сформулирован ряд норм, касающихся роли вооруженных сил в демократическом обществе, т. е. внутри государств — участников ОБСЕ, а также были отражены основополагающие принципы, относящиеся к контролю над вооруженными силами.

Кодекс можно рассматривать с трех основных позиций, это: межгосударственные отношения, внутригосударственные отношения и вопросы выполнения.

В частности, в документе подтверждены неделимость безопасности, права государств-участников на индивидуальную и коллективную оборону, а также их обязательства в области борьбы с терроризмом, контроля вооружений, разоружения и усиления мер доверия и безопасности. В Кодексе поведения зафиксировано положение о том, что государство-участник может размещать свои вооруженные силы на территории другого государства-участника в соответствии с соглашением, выработанным ими на добровольной основе в ходе переговоров, а также в соответствии с международным правом.

Что касается внутригосударственных отношений, Кодекс задает рамки для взаимоотношений государств и их вооруженных сил. Он обязывает государства-участники постоянно обеспечивать и поддерживать эффективное руководство и контроль над своими военными и военизированными силами со стороны конституционно учрежденных органов власти. В документе заложено требование обеспечивать условия, чтобы личный состав военных, военизированных сил и сил безопасности мог пользоваться правами человека и основными свободами и осуществлять их таким образом, как они зафиксированы в документах ОБСЕ и международном праве. Кодекс поведения призывает государства-участники обеспечить отражение сформулированных в нем обязательств в их соответствующих внутренних документах и процедурах, включая документы правового характера.

Кодекс ОБСЕ налагает на все страны-участники, направляющие свои вооруженные силы на внутренние миссии безопасности, обязательство того, что они должны выполнять такие миссии при эффективном контроле со стороны гражданских структур. Это подразумевает в первую очередь приверженность верховенству права и уважение правила соразмерности в тех случаях, когда применение силы неизбежно. Кодекс предписывает, чтобы при проведении таких миссий приоритет оставался за международным правом.

Кроме того, Кодекс гарантирует, что противодействие терроризму также должно быть основано на уважении гуманитарных норм. Необходимо не только осуществлять военные, правовые и финансовые меры, но и предпринимать шаги, направленные на выявление первопричин проблем и их решение. В частности, поддержание

стабильности и безопасности невозможно без экономического развития, уважения прав человека и правовых норм. В этом отношении Кодекс поведения ОБСЕ ориентирован на то, чтобы решать вопросы, связанные с долгосрочными причинами терроризма.

Важным аспектом является присутствие в документе положений, касающихся выполнения изложенных норм. Указывается, что каждое государство-участник несет ответственность за соблюдение Кодекса. Его положения носят «политически обязательный характер». При этом они не вносят изменений в характер и содержание обязательств, зафиксированных в других документах ОБСЕ [33].

Таким образом, Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, явился своего рода фундаментом для дальнейших усилий ОБСЕ в создании международного сообщества государств, имеющих общие цели и осознающих общую ответственность. Приняв на себя обязательства в рамках данного документа, Казахстан вместе с другими государствами Центральной Азии высказался за дальнейшее распространение принципов ОБСЕ на Центральноазиатский регион в целях укрепления глобальной и региональной стабильности и безопасности. Зафиксированный в документе принцип неделимости безопасности является базовым и отражает реалии процесса глобализации, в условиях которой только коллективные усилия государств могут обеспечить как международную, так и внутригосударственную стабильность. В этой связи, предпринимая практические шаги по реализации положений Кодекса поведения, Казахстан, как и другие члены ОБСЕ, вносит свой вклад в укрепление всеобщей системы безопасности.

Усилия РК по выполнению Кодекса поведения

Выполнение положений Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности, осуществляется в Казахстане по нескольким направлениям:

1. В первую очередь, это находит отражение в *демократическом контроле*, механизмы которого зафиксированы в конституционных нормах РК. Контроль за деятельностью военных, военизированных сил и сил безопасности осуществляется соответствующими конституционными учреждениями власти, каковыми являются:

— Совет Безопасности Республики Казахстан;

— Парламент Республики Казахстан (комитеты Сената и Мажилиса по международным делам, обороне и безопасности);

— Правительство Республики Казахстан (отдел обороны и правопорядка);

— Генеральная прокуратура Республики Казахстан;

— общественные организации.

2. Помимо Основного закона, функции и задачи военных, военизированных сил и сил безопасности сформулированы в других правовых документах РК, создающих *инструменты для обеспечения конституционных положений на основе международно-правовых норм*.

Важнейшим документом, регулирующим роль Вооруженных Сил в Казахстане, является *Военная доктрина*, принятая 21 марта 2007 г. Указом Президента РК [34]. Этот документ представляет собой систему основополагающих взглядов на обеспечение военной безопасности государства, предотвращение войн и вооруженных конфликтов, военное строительство, а также на применение Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований в целях защиты национальных интересов и выполнения международных обязательств Республики Казахстан, в том числе по Кодексу поведения. В рамках Военной доктрины и принятых международных обязательств военнослужащие РК с августа 2003 по октябрь 2008 г. осуществляли миротворческую миссию в составе стабилизационных сил международной коалиции в Ираке.

В Законе Республики Казахстан «О национальной безопасности» от 26 июня 1998 г. указано, что Вооруженные Силы, наряду с другими войсками и воинскими формированиями, относятся к силам обеспечения национальной безопасности государства и принимают активное участие в парировании угроз, связанных с террористическими проявлениями [35].

В настоящее время Республика Казахстан является участником всех двенадцати конвенций ООН, направленных на борьбу с терроризмом. В соответствии с резолюциями ООН № 1368 и 1373 Казахстан принял ряд внутригосударственных мер по противодействию терроризму с предоставлением соответствующей информации в Совет Безопасности ООН.

В их числе:

— Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. «О борьбе с терроризмом»;

— Указ Президента Республики Казахстан от 10 февраля 2000 г. «О мерах по предупреждению и пресечению проявлений терроризма и экстремизма»;

— Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 декабря 2001 г. «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций 1373 от 28 сентября 2001 г.»;

— Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. «О противодействии экстремизму».

Права личного состава всех видов Вооруженных Сил закреплены в Законах Республики Казахстан «О статусе и социальной защите военнослужащих и членов их семей», «О пенсионном обеспечении военнослужащих, начальствующего и рядового состава, органов внутренних дел и их семей», а также других законах и подзаконных актах [36].

Данные документы регламентируют порядок прохождения офицерской и контрактной службы в РК, права и обязанности военнослужащих. Порядок организации и проведение призыва граждан Республики Казахстан на срочную воинскую службу определяется в соответствии с национальным законодательством, утвержденным Правительством РК.

В 2002 г. опубликован приказ Министра обороны Республики Казахстан «О применении норм международного гуманитарного права в Вооруженных Силах Республики Казахстан» [37]. На основе рекомендаций ОБСЕ Министерством обороны РК введен в действие «Кодекс поведения военнослужащих в Вооруженных Силах Республики Казахстан в соответствии с нормами международного права». Под эгидой МО РК проводятся семинары по выполнению данного документа. Последний из них состоялся в сентябре 2008 г. при организационном содействии Центра ОБСЕ в Астане с участием представителей парламентских и правительственных структур РК и других стран Центральной Азии.

Документы международного гуманитарного права, касающиеся военных действий, изучают в системе высшего и среднего образования — в университетах, институтах и колледжах и военно-учебных

заведениях, где имеются соответствующие учебные программы по данной тематике. В Вооруженных Силах Республики Казахстан для личного состава спланированы и проводятся занятия в системе государственно-правовой и профессиональной подготовки, в которые включены вопросы международного гуманитарного права.

3. Важное внимание уделяется *обеспечению транспарентности в деятельности Вооруженных Сил*. Функционирующими механизмами здесь являются:

— Пресс-секретарь Министра обороны и пресс-служба Министерства обороны РК, которые организуют взаимодействие со средствами массовой информации;

— собственные печатные органы Министерства обороны РК;

— веб-сайт Министерства обороны РК.

В контексте обеспечения транспарентности большое значение придается информированию Министерством обороны РК СМИ и общественности внутри страны и за рубежом о процессе дальнейшего реформирования Вооруженных Сил в Казахстане. В настоящее время, по информации Минобороны, доведенной до участников сентябрьского семинара по Кодексу поведения, этот процесс включает следующие основные направления:

— оптимизация структуры Вооруженных Сил и ликвидация формирований, не влияющих на боеспособность Вооруженных Сил;

— приоритетное развитие родов войск и специальных войск, определяющих боевую готовность;

— совершенствование системы управления, устранение дублирующих и неэффективных звеньев;

— совершенствование системы подготовки резерва Вооруженных Сил с учетом опыта передовых стран;

— развитие военной инфраструктуры;

— повышение эффективности оперативной, мобилизационной и боевой подготовки органов управления и войск;

— создание эффективной системы материально-технического обеспечения Вооруженных Сил;

— совершенствование системы военного образования и подготовки военных кадров, создание и развитие национальной военно-научной базы;

— поэтапный переход комплектования Вооруженных Сил личным составом на контрактной основе;

— повышение престижа воинской службы, создание эффективной системы социальных гарантий военнослужащим и членам их семей, гражданскому персоналу;

— гуманизация военно-служебных отношений.

На наш взгляд, реализация данных направлений реформы Вооруженных Сил явится еще одним шагом, подтверждающим приверженность РК международным нормам и обязательствам в военно-политической области, включая Кодекс поведения ОБСЕ.

Таким образом, предпринимаемые и запланированные меры в рамках реализации Кодекса поведения позволяют говорить о том, что в целом Казахстан выполняет свои обязательства по этому документу, обеспечивая демократический контроль над сектором обороны и безопасности со стороны конституционных органов власти, а также разработку соответствующей законодательной базы и транспарентность деятельности Вооруженных Сил.

Вместе с тем сам Кодекс поведения, принятый 14 лет назад в условиях трансформационных процессов, не в полной мере соответствует реалиям сегодняшнего дня и нуждается в доработке. В частности, в Кодексе не нашли должного отражения новые риски и вызовы, представляющие главную угрозу стабильности и безопасности в сегодняшнем мире. В первую очередь, речь идет о таких угрозах, касающихся военно-политической сферы, как терроризм, экстремизм, наркотрафик и торговля оружием, организованная преступность.

Это обстоятельство необходимо учитывать, имея в виду предстоящее председательство Казахстана в ОБСЕ в 2010 г.

1.1.5. Организация полицейской службы

Полиция традиционно является наиболее видимым элементом государственной власти, отвечающим за поддержание безопасности и правопорядка. С учетом роста опасности со стороны новых угроз и вызовов, таких, как международный терроризм, религиозный экстремизм, наркоторговля, организованная преступность, возрастает роль соответствующих подразделений полицейской службы

в деле их устранения и локализации. Причем важным условием эффективности этой деятельности является ее организация в рамках существующих норм международного и национального права.

Глобализация международных отношений и углубление интеграционных процессов во взаимодействии между государствами в сфере охраны и защиты основных прав и свобод человека способствовали развитию международного сотрудничества в борьбе с преступностью. Важное теоретическое и практическое значение в этом отношении имеет опыт правоохранительных органов различных стран мира, выявление тенденций и закономерностей, которые определяют дальнейшее совершенствование управления полицейскими подразделениями.

В этих условиях внедрение в практику управления полицейскими системами современных подходов и моделей с учетом передового мирового опыта и существующих стандартов в этой области становится не только объективно обусловленной необходимостью, но и существенным фактором развития органов внутренних дел как профессионального, эффективного и авторитетного органа государственной власти.

Одной из международных организаций, деятельность которых направлена на решение вышеперечисленных задач, и является ОБСЕ. В соответствии с положениями декларации Стамбульского саммита ОБСЕ (1999 г.), встреч Советов министров иностранных дел ОБСЕ в Бухаресте (2001 г.) и Брюсселе (2006 г.), последующих документов Организации ОБСЕ осуществляет деятельность, связанную с полицейскими функциями, в том числе «путем предоставления государствам-участникам с их согласия и по их просьбе консультационных услуг и помощи в вопросах реструктуризации и (или) воссоздания полицейских служб, наблюдения за работой существующих полицейских служб и подготовки кадров для них, в том числе в области прав человека и основных свобод, а также создания потенциала, включая, в соответствующих случаях, поддержку интегрированных или многоэтнических полицейских служб» [38].

В этих целях в структуре Секретариата ОБСЕ создан и успешно функционирует Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности. В деятельности Отдела находят свое отражение

приоритеты, определенные Действующим председателем ОБСЕ и изложенные в решениях Организации. В число основных задач ОСВПД входят:

— укрепление и поощрение сотрудничества между государствами-участниками в противодействии новым угрозам безопасности;

— оказание консультационных услуг или создание механизма представления экспертных рекомендаций относительно требований, которым должна отвечать эффективная полицейская работа;

— стимулирование обмена информацией между государствами-участниками в том, что касается приобретенного опыта и извлеченных из него уроков, а также передовых методов полицейской работы [39].

Придавая важное значение поддержанию стабильности и безопасности в зоне своей ответственности, ОБСЕ уделяет большое внимание взаимодействию с центральноазиатскими партнерами, в том числе в рамках поддержки полицейской деятельности. В этих целях ОСВПД осуществляет ряд программ в странах Центральной Азии. Их практическая реализация возлагается, как правило, на соответствующие представительства ОБСЕ. В частности, в Казахстане в качестве координатора проектов в этой области выступает Центр ОБСЕ в Астане.

Со своей стороны страны Центральной Азии заинтересованы в реализации различных международных программ и проектов, направленных на поддержание стабильности и безопасности в регионе, в том числе путем оказания содействия деятельности полицейской службы. Зафиксированный в документах Организации принцип неделимости безопасности является базовым и отражает реалии процесса глобализации, в условиях которой только коллективные усилия государств могут обеспечить как международную, так и внутригосударственную стабильность. В этой связи, реализуя различные программы в сфере полицейской деятельности, Казахстан, как и другие члены ОБСЕ, вносит свой вклад в укрепление всеобщей системы безопасности.

На сегодняшний день сотрудничество Казахстана и ОБСЕ охватывает такие направления, как противодействие организованной преступности, терроризму, незаконному обороту оружия, незаконной миграции, улучшение образования в сфере прав человека

и гражданина, предотвращение конфликтов и диалог полиции с населением. В 2008 г. Центр ОБСЕ в Астане осуществил 13 мероприятий, связанных с полицейской деятельностью [40].

В настоящее время в миссиях ОБСЕ на местах создана сеть полицейских советников, к которым государства-участники обращаются за экспертными рекомендациями по конкретным вопросам полицейской работы и правоохранительной деятельности в целом. В Центре ОБСЕ в Алматы эта миссия возложена на старшего советника К. Карти. Главным координатором проектов с казахстанской стороны выступает Министерство внутренних дел (МВД) республики.

В частности, 13—14 ноября 2008 г. МВД РК при поддержке Центра ОБСЕ в Астане было организовано проведение международного «круглого стола» по демократическому развитию полиции в Алматы и 9 декабря 2008 г. — Международной конференции на тему «Усиление регионального сотрудничества правоохранительных органов в Центральной Азии в борьбе против организованной преступности» в Астане. Участники встреч обсудили широкий круг вопросов двустороннего сотрудничества, а также перспективы его развития в контексте предстоящего председательствования Казахстана в ОБСЕ. В частности, заместитель главы Центра ОБСЕ в Астане Ж. Клетцер отметила: «...мы думаем, что предстоящее председательствование Казахстана в ОБСЕ послужит дальнейшей транспарентности стратегических реформ» [41].

В ходе проведения данных мероприятий стороны наметили совместные меры по реализации проектов, направленных на улучшение работы с населением, прежде всего проекта по созданию в Казахстане «квартальной полиции». При этом представители ОБСЕ выразили уверенность в том, что казахстанская полиция станет примером для правоохранительных органов государств Центральной Азии, и предложили МВД РК выступить координатором ОБСЕ по вопросам реформирования и развития правоохранительных органов всего Центральноазиатского региона. В этих рамках намечены меры по возможному содействию в сфере переподготовки кадров правоохранительных органов Афганистана, а также государств ЦАР на базе учебных центров МВД Республики Казахстан.

Представители ОБСЕ отметили готовность к дальнейшему расширению диалога с МВД Республики Казахстан и выразили поддержку казахстанским инициативам, направленным на углубление сотрудничества с европейскими партнерами в сфере борьбы с транснациональной преступностью. В частности, в целях эффективного противодействия преступности казахстанская полиция рассчитывает на активизацию взаимодействия с европейскими коллегами по розыску уголовных преступников — граждан Казахстана, включая их экстрадицию [42].

Комитетом дорожной полиции МВД придается особое значение обмену международным опытом в области безопасности дорожного движения. Совместно с Центром ОБСЕ в г. Алматы и Европейской экономической комиссией ООН, а также Европейской комиссией ЕС в Казахстане с участием заинтересованных государственных органов и общественности в 2007 г. в г. Астане были проведены семинар и «круглый стол», посвященные вопросам дорожной безопасности.

Кроме того, при поддержке ОБСЕ разработан и в настоящее время внедряется пилотный проект «Создание основы оперативно-информационной системы в казахстанской полиции». В подразделениях центрального аппарата МВД и Департамента внутренних дел (ДВД) г. Алматы созданы отделы специальной оперативно-аналитической работы, которые анализируют все поступающие сведения и выдают объемную информацию для раскрытия преступлений и установления преступных и иных связей подозреваемых лиц.

Центром ОБСЕ большое внимание уделяется развитию сотрудничества между правоохранными органами Казахстана и средств массовой информации. В этих целях в феврале 2009 г. Северо-Казахстанской юридической академией при поддержке Центра ОБСЕ в Астане и немецкого фонда им. Ф. Эберта был проведен семинар по повышению прозрачности в деятельности полиции посредством взаимодействия со СМИ.

В ходе семинара сотрудники центральных и региональных правоохранных органов РК и журналисты, представляющие крупнейшие национальные средства массовой информации, узнали о правовых и этических аспектах организации эффективного про-

фессионального сотрудничества в этой сфере, получили практические навыки подготовки качественных пресс-релизов и проведения пресс-конференций.

По словам руководителя Центра ОБСЕ в Астане А. Кельчевского, «одним из основных элементов демократии является прозрачность и открытость государственных институтов, в том числе правоохранительных органов». В этой связи «Центр поддерживает все инициативы, направленные на расширение доступа к информации» [43].

В свою очередь, как отметил вице-министр внутренних дел РК А. Саванков, «казахстанское Министерство внутренних дел проводит политику открытости и доступности для средств массовой информации и гражданского общества. В этой связи одним из приоритетных направлений является создание новой модели взаимоотношений с общественностью, в том числе путем укрепления сотрудничества со средствами массовой информации и неправительственными организациями» [44].

В ходе семинара сотрудники центральных и областных пресс-служб МВД, журналисты, а также представители НПО обсудили практические проблемы, затрудняющие развитие взаимодействия, и перспективы дальнейшего сотрудничества.

Как и другие силовые структуры, полицейская служба Казахстана в своей деятельности руководствуется соответствующими положениями Кодекса поведения ОБСЕ, касающегося военно-политических аспектов безопасности, прежде всего в части конституционного контроля, уважения прав человека и правовых норм. В этой связи представители МВД принимали участие в семинаре по выполнению Кодекса поведения, проведенном в сентябре 2008 г. Министерства обороны РК при организационном содействии Центра ОБСЕ в Астане.

Таким образом, на сегодняшний день сотрудничество между РК и ОБСЕ в вопросе организации полицейской службы развивается поступательно и охватывает широкий круг вопросов, связанных с практической деятельностью полиции и подготовкой кадров для полицейского корпуса. Большое внимание уделяется внедрению в повседневную полицейскую практику демократических принципов, особенно в плане работы с населением и взаимодействия со

СМИ и общественностью. Все это способствует формированию в Казахстане современной полицейской службы, отвечающей мировым стандартам и обязательствам РК в рамках международных организаций. Последнее обстоятельство имеет особое значение в свете предстоящего осуществления Казахстаном председательских функций в ОБСЕ. Позитивный опыт, накопленный республикой в сфере взаимодействия с ОБСЕ в вопросах реформирования полицейской службы, может найти более широкое применение в ЦАР и на пространстве СНГ.

2. Экологическое сотрудничество

2.1. Природоохранное сотрудничество и экологическое законодательство

Мировая обстановка в экологической сфере в XXI в. несет с собой новые вызовы и угрозы для всех государств. На сегодняшний день ОБСЕ остается единственной в своем роде региональной организацией, объединяющей все государства Европы, часть стран Азии, а также США и Канаду. Широкая институциональная база ОБСЕ позволяет ей решать разнообразные задачи, включая вопросы экологической безопасности. ОБСЕ способна отвечать на эти вызовы и угрозы на основе принципов многостороннего экологического сотрудничества.

В настоящее время многие страны ОБСЕ признают, что экология становится стратегической отраслью, влияющей на все сферы политического и экономического благополучия государства. В третьем тысячелетии мир изменяется все более быстрыми темпами, причем совместные действия стран в защиту окружающей среды зачастую отстают от экономических и социальных изменений. Кроме обычных экологических проблем загрязнения воздуха и воды, перед человечеством встают проблемы глобального потепления климата, сокращения озонового слоя, прогрессирующего опустынивания и сокращения биологического разнообразия. Важно включить экологические проблемы безопасности в политическую повестку дня, способствуя участию национальных, международных, обществен-

ных и частных организаций, и продвигать тем самым региональное сотрудничество. Экологическое сотрудничество может быть эффективным катализатором для того, чтобы уменьшить напряженные отношения, расширяя сотрудничество и поощрение мира [45].

Основой деятельности ОБСЕ в экологической сфере является Хельсинкский Заключительный акт 1975 г., в котором определены основные принципы экологического сотрудничества. В 2003 г. экологическое направление получило дальнейшее развитие с принятием Документа-стратегии ОБСЕ по экономическому и экологическому измерениям. В стратегии подчеркивается необходимость поддержания экологического равновесия путем устойчивого использования природных ресурсов, развития практики правильного обращения с опасными отходами, повышения экологической грамотности населения и участия общественности в принятии экологических решений.

Республике Казахстан на современном этапе удалось достичь высокого уровня взаимоотношений с ОБСЕ. Еще в 90-е гг. XX в., на этапе их становления, были заложены основные направления сотрудничества с ОБСЕ. В этот период был проведен ряд семинаров ОБСЕ, посвященных обзору экономической ситуации в Центральноазиатском регионе в условиях перехода к рыночной экономике, выработке рекомендаций по проведению экономических реформ, по вопросам региональной безопасности и защите прав человека. Соответственно, вопросы экологического сотрудничества в то время не являлись приоритетными. Однако с открытием Центра ОБСЕ в Алматы в 1999 г. (с 2007 г. — Центр ОБСЕ в Астане) начался новый этап сотрудничества, характеризующийся активизацией всех сфер взаимодействия, включая экологию.

Одним из приоритетов взаимодействия Республики Казахстан с ОБСЕ в экологической сфере является гармонизация национального природоохранного законодательства в соответствии с международными нормами и стандартами. Вопросы сближения экологических норм стран — участников Организации имеют большое значение [46].

Со своей стороны ОБСЕ в рамках своего мандата по экологии придает большое значение реализации принципов Орхусской Конвенции. ОБСЕ оказало большую поддержку Казахстану в ра-

тификации Орхусской Конвенции. Начиная с 1999 г. Организация совместно с Секретариатом Орхусской Конвенции Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН тесно взаимодействует по продвижению ратификации и выполнению данной Конвенции государствами — участниками ОБСЕ.

Орхусская Конвенция является первым примером международно-го соглашения в области охраны окружающей среды. Уникальность этого документа состоит в том, что впервые в истории человечества предпринята попытка урегулировать процедурные местные вопросы доступа граждан к информации, общественному участию и правосудию на высоком международном уровне. Она была принята 25 июня 1998 г. в датском городе Орхус и на сегодня ратифицирована 40 странами и Европейским Союзом. Тремя основными компонентами Орхусской Конвенции являются:

- доступ общественности к экологической информации;
- участие общественности в принятии решений по экологическим проблемам;
- доступ общественности к правосудию по вопросам окружающей среды.

Особенность Орхусской Конвенции также состоит в том, что она является не только соглашением в области охраны окружающей среды, в ней регламентируется подотчетность органов управления перед общественностью, механизм реагирования органов управления на требования общественности. Если многосторонние соглашения в области окружающей среды охватывают обязательства, которые стороны несут друг перед другом, то Орхусская Конвенция охватывает обязательства, которые стороны соглашения несут перед общественностью. Посредством этой Конвенции граждане договаривающихся государств получили возможность своевременно получить доступ к информации и контролировать ситуацию в области окружающей среды, принимать совместные решения. Конечная цель Конвенции — защита права каждого человека на жизнь в благоприятной окружающей среде [47].

В 2000 г. Казахстан ратифицировал Орхусскую Конвенцию, что способствовало расширению доступа общественности к экологической информации, сферы принятия решений и правосудия в области

охраны окружающей среды. Опыт европейских стран демонстрирует хорошую результативность этих мер по снижению воздействия хозяйственной деятельности человека на окружающую среду.

В 2005 г. по результатам Второй конференции Сторон Конвенции, проводившейся в г. Алматы, была принята Алматинская декларация, направленная на повышение прозрачности и ответственности международных организаций по вопросам, регулируемым Конвенцией.

Конкретными результатами сотрудничества с ОБСЕ в рамках содействия реализации Орхусской Конвенции являются:

- организация национальных и региональных семинаров для представителей местных властей, неправительственных организаций и СМИ по экологической тематике;
- содействие в образовании, регистрации и осуществлении деятельности различных экологических НПО в Казахстане;
- разработка специального руководства по организации общественных слушаний с целью учета мнений различных групп общественности по экологической проблематике;
- реализация проекта по повышению качества исполнения экологических нормативов, а также разрешению экологических споров и конфликтов;
- организация обучения национальных координаторов программ по вопросам практики применения положений Орхусской конвенции с привлечением международных экспертов.

В частности, по вопросу доступа к информации Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе организовала мероприятия, направленные на поднятие уровня осведомленности по радиационной безопасности, включая семинары для местных властей, НПО и СМИ. Например, в 2005 г. Центром ОБСЕ в Астане был организован учебный семинар для казахстанских журналистов по проблемам деградации земли, радиоактивного заражения грунта и управления водными ресурсами [48].

В вопросе развития общественного участия в процессе принятия решений Центр разработал руководство, поясняющее, как организовать общественные слушания для принятия различных типов решений в экологической сфере. В руководстве раскрываются

вопросы разработки национальных и региональных планов и оценка их вклада в охрану окружающей среды.

Относительно доступа к правосудию Центр ОБСЕ в Астане в 2006 г. начал проект, целью которого является обучение судей рассмотрению дел, связанных с экологией. В 2007 г. был проведен ряд встреч представителей Верховного Суда с экспертами Центра в продолжение совместной работы по изданию учебного пособия для судей по рассмотрению дел о нарушении экологического законодательства по заявлениям представителей общественности. По результатам встреч стороны поддержали идею проведения семинара для судей, рассматривающих дела по экологическим спорам, и координаторов учебных программ по вопросам практики применения положений Орхусской Конвенции, доступа к правосудию с привлечением международных экспертов, где намечено провести презентацию учебного пособия для судей [49].

Также на одной из консультативных встреч летом 2005 г. представители неправительственного сектора выступили с рекомендациями, адресованными Министерству защиты окружающей среды Казахстана, с просьбой начать подготовительный процесс ратификации Протокола о реестрах выбросов и переносов загрязнений (Протокол ПРВПЗ). Центр сыграл роль посредника в этом процессе. Первое мероприятие в рамках этой программы — «круглый стол», проведенный 3—4 сентября 2005 г., — предоставил участникам возможность обсудить технические и правовые условия для ратификации Протокола ПРВПЗ в Казахстане. В ноябре-декабре 2005 г. рабочая группа совершила учебную поездку в Прагу, чтобы ознакомиться с чешским опытом участия общественности в процессе подготовки к ратификации Протокола. В настоящее время Центр планирует провести обучение для предпринимателей по вопросам ПРВПЗ, включая разработку списка загрязняющих материалов, который должен быть поддержан после ратификации протокола в Казахстане [50].

Кроме того, начиная с 1999 г. ОБСЕ принимает участие в создании Орхусских Центров общественной экологической информации, которые уже функционируют в нескольких странах, включая Албанию, Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Кыргызстан и Таджикистан. Создание Орхусских Центров в государствах

— участниках ОБСЕ направлено на совершенствование взаимодействия между правительствами и гражданским обществом в экологических вопросах. Это способствовало появлению формата, в котором сотрудники министерств охраны окружающей среды могут встречаться с членами экологических неправительственных организаций для выработки совместных подходов, направленных на решение экологических проблем.

Во многом благодаря ратификации Казахстаном Орхусской Конвенции были сформированы такие важные принципы современного экологического законодательства РК, как экологическая ответственность государственных органов, расширение их деятельности в области экологического информирования, обеспечение участия общественности в принятии решений и доступа к правосудию со стороны граждан по вопросам охраны окружающей среды [51].

В области трансграничного экологического взаимодействия ОБСЕ также проявила себя в качестве активного партнера. В этом направлении значительную помощь оказало взаимодействие РК с ОБСЕ в рамках Инициативы «Окружающая среда и безопасность» (ENVSEC). ENVSEC начала свою работу в 2002 г. и была официально провозглашена и политически поддержана в 2003 г. одновременно Европейскими Министрами окружающей среды на конференции «Окружающая среда для Европы» в Киеве и Министрами иностранных дел стран ОБСЕ на Экономическом форуме в Праге. В 2005 г. к данной Инициативе присоединились ЕЭК ООН и Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ). Данная Инициатива направлена на решение проблем в области окружающей среды и безопасности и предоставляет формат сотрудничества по трансграничным экологическим вопросам, тем самым содействуя укреплению мира и стабильности, а также достижению устойчивого развития через экологическое сотрудничество.

Деятельность Инициативы координируется секретариатом, в котором работает персонал из организаций-партнеров. На национальном уровне в рамках ENVSEC осуществляется сотрудничество с национальными координаторами из министерств окружающей среды и иностранных дел, которые обеспечивают постоянную под-

держку со стороны национальных правительств, а также их участие в процессе реализации данной Инициативы [52].

Целью Инициативы «Окружающая среда и безопасность» является формирование экономической платформы для долгосрочного решения трансграничных проблем окружающей среды и безопасности. В ее рамках предполагается выполнение общей оценки очагов загрязнения и их политического и социального контекста, а также выработка комплекса мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого решения выявленных проблем. Во всех случаях подход оставался неизменным и предполагал выполнение общей оценки очагов загрязнения, отобранных в результате глубокого анализа экологических проблем и их политического и социального контекста, а также выработку комплекса мероприятий, направленных на развитие сотрудничества и обеспечение устойчивого решения выявленных проблем.

Работая в тесном сотрудничестве с национальными министерствами окружающей среды и иностранных дел, а также со множественством местных партнеров, ENVSEC сегодня действует в 16 странах ОБСЕ. Оценки ENVSEC дали возможность начать ряд проектов в сфере укрепления потенциала, поддержать проводимую политику и повысить осведомленность. Первая оценочная стадия приоритетов для окружающей среды и безопасности началась в Восточной Европе (Беларусь, Молдова и Украина) и была завершена к концу 2006 г. [53].

Деятельность ENVSEC на данный момент охватывает четыре региона: Центральную Азию, Закавказье, Балканы и Восточную Европу. Сегодня портфель ENVSEC включает 45 проектов, фокусирующихся на снижении и устранении экологических рисков безопасности, а также на экологическом сотрудничестве как инструмента созидания мира. Все проекты ENVSEC финансируются за счет внебюджетных донорских средств.

Примером проекта в Казахстане, проводимого в рамках ENVSEC, является Проект исследования радиологической ситуации в Саржалском районе Семипалатинского ядерного испытательного полигона, вторая фаза которого состоялась в период с 2004 по 2007 г. Результаты проекта позволят Правительству РК и местным

органам управления разработать стратегии восстановления и развития территории.

В рамках ENVSEC ОБСЕ оказала практическую помощь в учреждении в 2006 г. совместной Межгосударственной Комиссии между Казахстаном и Кыргызстаном по управлению водными ресурсами рек Чу и Талас, призванной улучшить взаимодействие в сфере управления водными ресурсами. Важным компонентом этой работы стало участие в ней общественных структур. Данная Комиссия отвечает за работу гидротехнических сооружений межгосударственного использования, а также за определение и распределение затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание инфраструктуры водного управления. Экспертами деятельность Комиссии оценивается положительно и в большей степени рассматривается как пример для центральноазиатских стран в отношении усилий по расширению сотрудничества в области трансграничных вод [54].

Имея поддержку ОБСЕ, создание Комиссии привело к долгосрочному и взаимовыгодному обмену водными ресурсами между Казахстаном и Кыргызстаном в области рек Чу-Талас, содействуя тем самым более эффективному региональному управлению.

Еще одним результатом сотрудничества ОБСЕ и Казахстана в рамках ENVSEC является помощь в 2005—2007 гг. в утилизации приблизительно 1400 тонн меланжа — очень ядовитого и неустойчивого компонента ракетного топлива, оставленного в Казахстане после распада Советского Союза. При этом переработка и утилизация меланжа была проведена экологически чистым способом. Был объявлен международный тендер с целью выбора компании, которая могла бы утилизировать меланж экологически чистым и экономически эффективным способом. В то же время в Вене были организованы информационные встречи с целью изыскания донорской помощи с участием нескольких делегаций ОБСЕ. В результате тендера была отобрана компетентная компания для предоставления ею услуг, связанных с ликвидацией компонентов ракетного топлива в Казахстане. В конечном счете проект помог ограничить воздействие экологических угроз и угроз безопасности, происходящих от большого количества меланжа, хранящегося вблизи населенных районов [55].

Мероприятия, проведенные в рамках ENVSEC, свидетельствуют о том, что решение проблем по охране окружающей среды может служить целям налаживания трансграничного сотрудничества. Проведение совместных оценок и обмен информацией позволяют выявить общие интересы, повысить уровень взаимопонимания и создать основу для достижения договоренностей о трансграничном управлении окружающей средой.

Благодаря проведению оценок и всестороннему изучению трансграничных воздействий промышленных и опасных отходов Инициатива позволила сформулировать практические и стратегические рекомендации по методам прогнозирования и смягчения воздействий на конкретные территории. Они, например, играют определенную роль в работе над вопросами изоляции и уничтожения остатков ракетного топлива в Армении и Украине, устаревших пестицидов в Молдове, Беларуси и Таджикистане.

ENVSEC способствовала обмену информацией, достижению договоренностей и практическому сотрудничеству в отношении совместно используемых водных ресурсов. В конкретных случаях это помогло наладить взаимопонимание и сотрудничество и обеспечить долгосрочное развитие.

К настоящему времени ENVSEC, равно как и межсекторальная работа, довольно заметно продвинулась вперед в вышеперечисленных регионах. Инициатива достигла конкретных результатов в создании сети между ключевыми партнерами, совместном определении особых приоритетов для окружающей среды и безопасности и «горячих точек» на местах, а также повышении осведомленности о связях между природной средой и безопасностью человека.

В целом реализация Инициативы в Казахстане способствовала углублению трансграничного природоохранного сотрудничества республики, установлению взаимосвязей с другими государствами — участниками Инициативы и внутри страны — укреплению сотрудничества государственных и неправительственных организаций Казахстана в решении экологических проблем.

В Казахстане также ведется активное сотрудничество с ОБСЕ по вопросам экологического образования. Деятельность ОБСЕ в

данном направлении призвана создать предпосылки и механизмы для реализации Казахстаном Концепции устойчивого развития.

Согласно Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007—2024 гг. к основным принципам перехода к устойчивому развитию в Республике Казахстан, наряду с созданием политического базиса для устойчивого развития, экономическим прогрессом, улучшением состояния здоровья населения, совершенствованием деятельности по охране окружающей среды, относится и обеспечение конкурентоспособности образования. Поэтому одним из приоритетов перехода к устойчивому развитию является дальнейшее развитие образования, где ОБСЕ проявила заметную активность.

Система образования, ответственная за формирование профессиональных и личностных качеств молодежи, имеет неоспоримо большие возможности влияния на процессы устойчивого развития, перспективы дальнейшего развития Казахстана. Экологическое образование является частью общей системы образования, эффективная система экологического образования — один из основных инструментов обеспечения устойчивого развития экономики и общества.

В связи с этим ОБСЕ оказывает Казахстану поэтапную поддержку в развитии экологического образования. Например, в 2006 г. Центр ОБСЕ в Астане реализовал проект «Продвижение экологического образования в средних школах Республики Казахстан» с целью разработки образовательного модуля по устойчивому развитию для учителей средних школ, реформы законодательства в сфере экологического образования. Данный проект оказал помощь в пополнении библиотечных и видеоархивов различными методологическими материалами, авторскими программами, образовательными и информационными источниками, включая мультимедийные технологии в сфере экологического образования. Целью данного проекта являлось содействие развитию системы экологического образования в средних школах Республики Казахстан, в рамках которого проводился правовой анализ, разрабатывались механизмы взаимодействия и координации в данной сфере. Необходимо отметить, что ОБСЕ имеет все необходимые ресурсы для организации данного процесса

с привлечением всех заинтересованных сторон и предоставления международного опыта и знаний по данному вопросу [56].

Большое внимание уделяется специальным обучающим программам для молодежи из неблагоприятных с экологической точки зрения регионов Семая и Аральского моря. Среди таких мероприятий важное место занимает организация летних школ для учащихся из неблагоприятных регионов. Одним из регионов, представляющих высокий экологический и социальный риск, является территория вокруг бывшего Семипалатинского ядерного полигона. В советское время информация о полигоне не подлежала разглашению; с принятием республикой независимости практически единственным источником информации были СМИ, которые давали по большей части сенсационные и противоречивые сведения. Центр ОБСЕ в Алматы работает над этим вопросом с 2004 г., когда он впервые провел информационную кампанию о радиационной защите для людей из 28 поселков. В 2005 г. группа подростков из сел, расположенных рядом с бывшим ядерным полигоном, провела десять дней в санатории г. Алматы. Они прослушали лекции о радиационной безопасности и экологии и получили медицинское лечение. В том же году была разработана информационная карта-схема с точными визуальными сведениями о существующей радиологической ситуации рядом с полигоном. Карта была распространена среди местных властей региона, в этих целях был организован семинар [57].

В целом реализация в Казахстане совместно с ОБСЕ ряда проектов по поддержке экологического образования способствовала дальнейшему развитию современного экологического мышления, внедрению международных стандартов в данном направлении и содействовала развитию инфраструктуры экологического образования.

Сотрудничество ОБСЕ и Казахстана в экологической сфере во многом способствовало развитию современного экологического законодательства Казахстана, расширению и трансграничному природоохранному сотрудничеству, а также укреплению экологического образования.

К настоящему времени в Казахстане активно действует Центр ОБСЕ в Астане, организуются мероприятия для государственных органов и неправительственных экологических учреждений по ис-

пользованию международных экологических соглашений, вопросам успешной реализации мер и лучших методов борьбы с экологическим загрязнением. Также заключен ряд соглашений и меморандумов о взаимодействии с государственными и общественными организациями Казахстана в сфере экологии.

Специфика экологической ситуации в Казахстане заключается в том, что республика пока не может самостоятельно справиться со своими экологическими проблемами, поэтому для Казахстана представляется важным дальнейшее расширение экологического сотрудничества с ОБСЕ по всем направлениям экологического измерения, в частности: в развитии природосберегающих технологий, рационального и устойчивого природопользования, мониторинга состояния окружающей среды и источников возникновения экологических рисков, вовлечении представителей бизнес-кругов в процессы охраны окружающей среды и пр. Все это подчеркивает необходимость выработки между РК и ОБСЕ еще более четкого и комплексного подхода к решению экологических проблем Казахстана.

Изменение экономической ситуации, принятие стратегических документов социально-экономического развития, активное участие Казахстана в международном сотрудничестве и необходимость сближения с международными стандартами ставят перед страной задачи глубокого анализа существующей системы охраны окружающей среды, концептуального пересмотра приоритетов экологической политики и обеспечения экологической безопасности в современной экономической и политической ситуации [58].

В перспективе целесообразно сосредоточиться на развитии таких областей экологического сотрудничества, как борьба с загрязнением воздуха, деградация земель, охрана заповедников и речных вод от загрязнения, а также сохранение лесных ресурсов. При этом необходимо более активно внедрять в Казахстане все передовые инновации в экологической сфере. В данном случае ОБСЕ может сыграть роль важного посредника и координатора в обеспечении этих процессов.

Объединение усилий ОБСЕ в области охраны окружающей среды имеет огромное значение в деле сохранения уникальных природных уголков планеты, и в этом плане чрезвычайно важна роль этой

международной Организации, выступающей в качестве координирующего центра, своеобразного катализатора многих прогрессивных региональных и межрегиональных инициатив.

2.2. Альтернативные экологические источники энергии

На сегодняшний день все большую актуальность приобретают вопросы, связанные с дальнейшим развитием энергетики. С одной стороны, рост населения и стремление к повышению жизненного уровня людей диктуют необходимость наращивания мощностей энергетики. По прогнозам Мировой энергетической конференции, к 2020 г. ожидается увеличение мировой потребности в энергии на 75 %, а через 100 лет глобальное потребление энергии возрастет более чем в 10 раз [59]. Существенно возрастет спрос на услуги энергетики: отопление, охлаждение, освещение, бытовые приборы, промышленность, транспорт. С другой стороны, возникающие экологические проблемы и истощение природных источников сырья, и в первую очередь нефти и газа, требуют более экономичного и рационального использования получаемой энергии. Мир нуждается в энергии, производство которой не вызывает увеличения уровней выбросов, в том числе углекислого газа в атмосферу. К тому же население планеты вряд ли смирится с повышением уровня загрязнений, расширением промышленной инфраструктуры, а также негативными последствиями для окружающей среды.

Сегодня перспективная и стабильная энергетика подразумевает, что она может и должна во многом опираться на нетрадиционные возобновляемые источники энергии (ВИЭ), которые обладают большими потенциальными возможностями и за счет которых пока еще удовлетворяется лишь 2 % общих мировых энергетических потребностей в год.

В настоящее время Казахстан, вслед за другими странами мира, вынужден обратиться к экологически чистым и возобновляемым источникам энергии. Высокая энергоемкость экономики страны приводит к нерациональному использованию топливно-энергетических ресурсов, снижает конкурентоспособность экономики и приводит к существенному загрязнению окружающей

среды, в том числе парниковыми газами, оказывающими влияние на глобальное изменение климата. Согласно сценариям изменения климата среднегодовая температура в Казахстане может подняться на 2,7 градуса к 2050 г. и на 4,6 градуса — к 2085 г. По удельным выбросам парниковых газов на единицу ВВП (6 кг CO₂/USD) Казахстан занимает 3-е место в мире [60]. Поэтому именно сейчас остро стоит необходимость внедрения альтернативных источников энергии. К тому же для многих отдаленных регионов Казахстана, которые не присоединены к системам центрального электроснабжения, электро- и теплоснабжение на базе таких источников энергии явилось бы решением большой социальной проблемы. По данным Министерства сельского хозяйства РК, централизованного электроснабжения лишено 255 сельских населенных пунктов, порядка 9000 фермерских хозяйств. В ряде регионов остро стоит вопрос водоснабжения сельских потребителей, в том числе из-за отсутствия энергоснабжения. В этой связи определенная децентрализация с использованием местных альтернативных источников энергии могла бы стать резонным дополнением к существующей системе электроснабжения как с экономической точки зрения, так и для обеспечения ее безопасности и надежности [61].

В июле 2007 г. Парламентской ассамблеей ОБСЕ была принята Киевская декларация, в которой подчеркивается необходимость последующего использования обновительных источников энергии и приветствуется поставленная ЕС цель довести долю возобновляемых источников энергии до 12 % до 2010 г. и до 20 % — до 2020 г. (без учета крупных гидроэлектростанций (ГЭС)).

Необходимость развития ВИЭ понимают и в Казахстане. Так, Стратегией индустриально-инновационного развития Республики Казахстан предусмотрено снижение энергоемкости экономики в два раза к 2015 г.; Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007—2024 гг. предполагает доведение доли альтернативных источников энергии до 5 % в общем энергетическом балансе страны к 2024 г. О необходимости развития и использования возобновляемых источников энергии говорится и в законах РК «Об электроэнергетике» и «Об энергосбережении», однако каких-либо

прямых мер по поддержке возобновляемых источников энергии в них не предусмотрено.

В связи с предстоящим председательством Казахстана в ОБСЕ Президентом Республики Казахстан в августе 2008 г. была утверждена государственная программа «Путь в Европу» на 2009—2011 гг. В ней, в частности, отмечено, что Казахстан придает большое значение Плану реализации Энергетической политики ЕС на 2007—2009 гг., одним из основных направлений которой является проблема глобального потепления. Учитывая, что ЕС — мировой лидер технологий в области возобновляемой энергии, данной программой предусматривается обмен опытом с проведением ознакомительных и обучающих семинаров в странах ЕС, участие в международных конференциях и выставках по вопросам внедрения и развития энергосберегающих и экологически чистых технологий [62].

В марте 2009 г. Президент Казахстана Н. Назарбаев подписал Закон РК «О ратификации Киотского протокола к рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата». В рамках Киотского протокола основным вектором международной деятельности Казахстана станет механизм чистого развития. То есть Казахстан пока не присоединился к перечню стран приложения I Рамочной конвенции ООН (в него входят государства, взявшие на себя обязательства по самоограничению выбросов), но будет сокращать выбросы за счет стран-инвесторов, при этом квоты выбросов, которые можно выставить на продажу, будут принадлежать собственно инвесторам. Интерес Казахстана заключается в получении средств на реализацию природоохранных мероприятий [63].

В настоящее время Министерством охраны окружающей среды РК при участии Министерства энергетики и минеральных ресурсов РК и проекта ПРООН по ветроэнергетике разработан и внесен в Парламент РК проект Закона «О поддержке использования возобновляемых источников энергии».

Активно ведется работа по развитию использования возобновляемых источников энергии. Министерством энергетики и минеральных ресурсов Казахстана и Программой развития ООН «Казахстан — инициатива развития рынка ветроэнергии» разработан проект «Национальная Программа развития ветроэнергетики до 2015

года с перспективой до 2024 года». Целью законопроекта является увеличение доли использования ВИЭ для снижения энергоемкости экономики и воздействия сектора производства электроэнергии на окружающую среду, в том числе снижение выбросов парниковых газов.

Энергетический сектор Казахстана является одним из наиболее развитых секторов экономики страны. Республика Казахстан богата запасами ископаемого топлива, доля которых составляет около 4 % от общемировых запасов. В 2003 г. общее производство первичных энергетических ресурсов в Казахстане составило около 105 млн тонн нефтяного эквивалента (тнэ), из которых внутреннее потребление составило около 55 млн тнэ, а экспорт энергоресурсов — около 50 млн тнэ. Доля угля во внутреннем потреблении энергоресурсов составляет около 67 %, нефти — около 21 %, газа — около 12 % [64].

Казахстан обладает также значительными ресурсами возобновляемой энергии в виде гидроэнергии, ветровой, солнечной и геотермальной энергии, биомассы. Однако вплоть до настоящего времени эти ресурсы не нашли в стране широкого применения. В то же время наиболее близкими к коммерческому использованию в ближней и среднесрочной перспективе считаются гидро- и ветроэнергия. Доля электроэнергии, вырабатываемой на крупных гидроэлектростанциях страны, составляет порядка 12 %. Динамично развивающимся видом возобновляемых источников энергии является ветроэнергетика. По географическому положению Казахстан находится в ветровом поясе северного полушария Земли, на значительной части его территории наблюдаются достаточно сильные воздушные течения. Наиболее известными и уникальными в плане использования в генерации электроэнергии воздушных потоков являются потенциальные возможности Джунгарских ворот и Шелекского коридора — районов, расположенных в Алматинской области на границе с Китаем. Среднегодовая скорость ветра в ряде районов Казахстана составляет более 6 м/с, поэтому Казахстан рассматривается как одна из наиболее подходящих стран мира для использования ветроэнергетики. В настоящее время установленная мощность ветроэлектростанций составляет более 60 000 МВт, или 1,5 %, мировой генерирующей мощности. По результатам исследе-

дований выявлено по меньшей мере 15 наиболее перспективных площадок для строительства крупных ветроэлектростанций мощностью 500 МВт и более с годовой выработкой электроэнергии до 1,5 млрд кВт/ч. По экспертным оценкам, общий ветроэнергетический потенциал Казахстана оценивается как 1 820 млрд кВт/ч электроэнергии в год. Ветроэнергетика является не только экологически «чистым» источником энергии, она также поддерживает социально-экономическое развитие, энергетическую безопасность и снижает зависимость электроэнергии от цен на топливо. Еще одним аргументом в пользу альтернативных источников энергии является неэффективность централизации электроснабжения в условиях огромной территории (2,7 млн кв. км) и низкой плотности населения Казахстана (5,5 чел. на 1 кв. км), которая приводит к значительным потерям энергии при ее транспортировке в отдаленные регионы. Использование же возобновляемой энергетики поможет сократить затраты на энергоснабжение удаленных населенных пунктов и строительство линий электропередачи.

В рамках программы развития ООН в 2004 г. в с. Токабай Кызылординской области были введены в эксплуатацию уникальная гибридная энергетическая солнечно-ветровая система и опреснительная установка, с помощью которой можно обеспечить жителей поселка дешевой энергией для выкачки воды из недр земли и ее опреснения. Принцип работы системы заключается в использовании энергии ветра и солнца для производства электроэнергии, которая, в свою очередь, используется для опреснения подземных среднеминерализованных вод. В Джунгарских воротах в рамках той же программы была установлена экспериментальная станция по выработке энергии из ветра, и пока результаты еще не известны, сама по себе попытка создания уже говорит о многом. Этот пример наглядно демонстрирует возможности и перспективы применения ВИЭ.

В то же время развитие использования возобновляемых источников энергии в Казахстане до сих пор находится на начальной стадии и к тому же не имеет законодательной базы и государственной поддержки. Целесообразным при этом представляется изучение мирового законодательства, регулирующего рынок возобновляемых источников энергии, а также международного

опыта использования альтернативных источников энергии, в особенности солнечной и ветровой. Еще одним препятствием для широкого распространения альтернативных энергогенерирующих установок является недостаток в этой области квалифицированных кадров. С другой стороны, дефицит финансирования не позволяет развернуть в ближайшем будущем собственное производство ветровых и солнечных установок, приспособленных к казахстанскому климату, хотя для этого уже имеются начатые в советское время разработки, а также требующие возрождения производственные мощности [65].

3. Экономическое сотрудничество

3.1. Экономика и безопасность

Важным направлением деятельности ОБСЕ является сотрудничество государств в области экономики. Правовой основой для расширения связей стран Организации в экономической сфере стала Хартия европейской безопасности, принятая 19 ноября 1999 г. на саммите ОБСЕ в Стамбуле. В частности, в п. 9 Хартии зафиксированы следующие обязательства государств: «...строить отношения в соответствии с концепцией общей и всеобъемлющей безопасности, руководствуясь принципами равноправного партнерства, солидарности и транспарентности», «безопасность каждого государства-участника неразрывно связана с безопасностью всех других», «рассматривать человеческое, экономическое, военно-политическое измерения безопасности как единое целое» [66].

Вместе с тем следует подчеркнуть, что направление по развитию экономического сотрудничества государств ОБСЕ пока не получило должного развития, и в настоящее время в определенной степени нарушен баланс трех «корзин» ОБСЕ (в области безопасности, экономики и гуманитарной сферы). Поэтому актуальное значение приобретает решение проблем в сфере равноправного экономического сотрудничества стран — участников Организации.

В 2008 г. Казахстан возглавил экономико-экологический комитет ОБСЕ, который включен в программу по совершенствованию

консультативного процесса в Организации. Такое решение было принято в целях повышения эффективности деятельности ОБСЕ и усиления координации между тремя ее измерениями.

Важным фактором развития экономического сотрудничества Казахстана со странами ОБСЕ станет реализация Программы «Путь в Европу» на 2009—2011 гг., разработанная Правительством Казахстана в связи с избранием нашей страны на пост Председателя Организации. В Программе отмечено, что основной задачей Казахстана на современном этапе является углубление технологического, энергетического, транспортного, торгового, гуманитарного и инвестиционного сотрудничества [67].

В частности, в области технологического сотрудничества особое значение приобретает расширение связей с европейскими государствами в сфере нанотехнологий и биотехнологий, что будет способствовать инновационному росту казахстанской экономики и других стран СНГ.

Актуальным также представляется использование современных технологий в инфраструктурных отраслях, сельском хозяйстве. В частности, немаловажное значение на современном этапе приобретают модернизация и реконструкция транспортных комплексов, энергетических систем республики.

Серьезными задачами для Казахстана являются динамичное развитие аграрной сферы, повышение ее конкурентоспособности, что станет важным фактором модернизации и диверсификации экономики страны, создания соответствующих условий для устойчивого развития республики в посткризисный период. Использование современных аграрных технологий во многом способствовало бы повышению конкурентоспособности сельского хозяйства Казахстана, укреплению его продовольственной безопасности.

Отдельной задачей является постепенный переход на европейские стандарты и сертификацию продукции, что, в свою очередь, будет способствовать развитию экспортного потенциала Казахстана и откроет выход казахстанской сельскохозяйственной продукции на рынки стран Европы. Еще одним направлением является развитие взаимного информационного обмена в области науки, новых технологий, инновационных разработок и организации трансфера тех-

нологий, в том числе с привлечением возможностей казахстанской и европейской сети.

В области энергетики большое значение имеет расширение присутствия Казахстана на европейских рынках. Актуальным представляется привлечение казахстанского капитала для создания совместных нефтеперерабатывающих заводов и развития инфраструктурных объектов.

Другим приоритетным направлением сотрудничества Казахстана с государствами ОБСЕ является электроэнергетический сектор. В республике наблюдается сильнейший износ энергооборудования, который в настоящее время составляет 70 %. Наличие указанных факторов приводит к возникновению аварийных ситуаций, что негативно отражается на стабильности поставок энергоресурсов для потребителей. Эксплуатация устаревшего оборудования значительно повышает энергоемкость казахстанской экономики, в 3—5 раз превышающей соответствующий показатель в развитых странах, поэтому актуальное значение приобретает развитие сотрудничества Казахстана со странами ОБСЕ в сфере энергосбережения, внедрения современных технологий по производству энергоресурсов, использования возобновляемых источников энергии.

В области транспорта важное значение имеет закрепление инициатив, предусматривающих продолжение переговорных процессов по стыковке национальных транспортных сетей с панъевропейскими транспортными сетями, рациональному использованию транзитно-транспортного потенциала и созданию условий для свободного движения капитала и услуг [68]. Кроме того, государства Центральноазиатского региона, не имеющие выхода к морю, весьма заинтересованы в углублении транспортного взаимодействия с участниками ОБСЕ, развитии евразийских трансконтинентальных коридоров. Казахстан, избранный Председателем ОБСЕ в 2010 г., намерен активно решать эти вопросы.

Важными факторами интеграции нашей страны в мировую экономику являются повышение конкурентоспособности казахстанских товаропроизводителей, принятие практических мер по гармонизации технических стандартов, нормативов. Необходимо расширять сотрудничество с международными организациями по

стандартизации и аккредитации, в том числе с Европейским комитетом по стандартизации (CEN), Международной организацией по аккредитации (IAF), Международной кооперацией по аккредитации лабораторий (ILAC) и др. Первостепенное значение приобретают привлечение международных экспертов для ускоренного внедрения системы менеджмента на предприятиях республики, изучение международного опыта по надзору за рынком, что в целом будет способствовать повышению конкурентоспособности казахстанской продукции, ее соответствию международным стандартам и как следствие развитию экспортного потенциала страны [69].

В настоящее время приоритетной также становится задача по развитию торгово-экономических связей Казахстана с государствами ОБСЕ. Динамика товарооборота между Казахстаном и странами Организации имеет тенденцию к увеличению, однако в структуре экспорта традиционно преобладают сырьевые товары. В этой связи необходимо концентрировать усилия на диверсификации структуры казахстанского экспорта. Большое значение имеет дальнейшее развитие инвестиционного сотрудничества с государствами ОБСЕ. Требуют решения вопросы по упрощению бюрократических процедур, предоставлению объективной и оперативной информации о состоянии экономики Казахстана. Безусловно, финансовый кризис вносит свои коррективы во взаимодействие государств. Вместе с тем проведение странами ОБСЕ согласованной политики по преодолению негативных последствий кризисных явлений в мировой экономике станет важным фактором устойчивого развития государств Организации в посткризисный период и будет способствовать укреплению экономической безопасности в рамках ОБСЕ.

Развитие малого и среднего бизнеса (МСБ) является приоритетным направлением экономической политики Республики Казахстан. О необходимости реализации данного направления было отмечено в Послании Президента Республики Казахстан народу страны «Рост благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики» от 6 февраля 2008 г. В частности, в Послании было подчеркнуто, что одной из главных задач Правительства республики на современном этапе является создание конкурентоспособного предпринимательского сектора в экономике путем снижения админист-

ративной нагрузки на бизнес, упрощения разрешительной системы, совершенствования механизма кредитования субъектов МСБ [70].

Поэтому не менее приоритетное значение приобретает развитие сотрудничества Казахстана со странами ОБСЕ в сфере предпринимательства. Актуальным представляется обмен опытом по вопросам государственной поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, налогообложения. Для Казахстана большой интерес представляют разработка и реализация совместных программ и проектов, проведение совместных семинаров и конференций по проблемам функционирования МСБ.

Сотрудничество с европейскими странами в области развития предпринимательства позволит сформировать благоприятные условия для ведения бизнеса в Казахстане, в частности, по упрощению выхода казахстанских компаний на европейский рынок посредством гармонизации законодательств Казахстана и европейских стран, обеспечению притока инвестиций в экономику Казахстана и профессионального роста субъектов малого и среднего бизнеса [71].

Реализация указанных выше направлений сотрудничества Казахстана с государствами ОБСЕ будет способствовать укреплению экономической безопасности на евразийском континенте, развитию конструктивного диалога по преодолению негативных последствий мирового финансового кризиса. Кроме того, председательство Казахстана в ОБСЕ даст определенный импульс решению проблем Центральноазиатского региона и значительной активизации его сотрудничества с Европой [72].

3.2. Борьба с коррупцией

Борьба с коррупцией является важнейшим направлением государственной политики Казахстана.

Коррупция — это сложнейшая многогранная проблема, которая оказывает свое негативное влияние на реализацию административных реформ, модернизацию экономики и социальных институтов. Наличие коррупции существенно сдерживает процесс принятия решений, подрывая усилия в поддержке эффективности рыночной экономики и демократического сообщества.

Казахстан активно сотрудничает с ОБСЕ в работе по предотвращению коррупционных явлений. Так, при содействии Центра ОБСЕ в Астане и других международных общественных организаций в крупных городах республики действуют офисы Антикоррупционного правового центра, которые помогают гражданам РК отстаивать свои права перед фактами коррупции или злоупотребления властью. Главными задачами данных центров являются оказание содействия жертвам и свидетелям коррупции в подаче жалоб и заявлений в соответствующие государственные органы; сотрудничество с государственными органами и институтами; выработка системных рекомендаций по совершенствованию юридических, административных и институциональных норм в области борьбы с коррупцией.

Следует подчеркнуть, что со стороны казахстанского руководства принимаются самые решительные меры по искоренению этого социального зла. В частности, в 1996 г. был принят Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией». Создан специальный орган — Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью. В Уголовном кодексе РК установлен четкий перечень преступлений, признаваемых коррупционными. Ужесточена уголовная ответственность за взяточничество. В 2005 г. Указом Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаевым была утверждена Государственная программа по борьбе с коррупцией [73]. В соответствии с данной Программой осуществляются меры по обеспечению информационной прозрачности принятия решений государственными органами, оптимизации разрешительных и административных полномочий органов государственного управления, а также реформированию системы госзакупок.

Государственной программой также предусмотрено осуществление четкой правовой регламентации форм и механизмов взаимодействия государственных органов и субъектов предпринимательства, а также процедур, содействующих прозрачности принятия судебных решений и своевременности их исполнения. Перечисленные принципы должны обеспечивать восстановление нарушенных прав и законных интересов физических и юридических лиц, ликвидацию и предупреждение вредных последствий коррупционных правонарушений; личную безопасность граждан, оказывающих содействие в борьбе с коррупционными правонарушениями.

Вместе с тем, несмотря на принятие указанных выше мер, проблемы борьбы с коррупцией остаются актуальными. Негативным фактором является влияние административных барьеров на развитие предпринимательства в республике. К таким барьерам относятся чрезмерное количество контролирующих организаций, несогласованность законов, несовершенство законодательной базы, низкий уровень информационно-справочного обеспечения деятельности контролирующих организаций, отсутствие обратной связи.

В связи с этим одной из важнейших задач антикоррупционной стратегии, наряду с совершенствованием нормативно-правовой базы, оптимизацией форм, методов и средств борьбы с коррупцией, признается активизация международного сотрудничества Казахстана в указанной сфере, обеспечение социального партнерства всех ветвей власти со структурами гражданского общества. Необходимость реализации данной задачи была подчеркнута Президентом Казахстана Н. А. Назарбаевым на Антикоррупционном форуме народно-демократической партии «Нұр Отан» 6 ноября 2008 г.: «Победить такое зло, как коррупция, невозможно только усилиями государственных и правоохранительных органов. Необходимо наладить взаимодействие с институтами гражданского общества» [74].

В настоящее время большое значение приобретает принятие конкретных мер по пресечению коррупции в сфере деятельности частного предпринимательства. Еще в 2003 г. Общественный фонд «Транспаренси Казахстан», Алматинская ассоциация предпринимателей и Центр международного частного предпринимательства (США) провели исследование «Оценка состояния коррупции в сфере деятельности частного предпринимательства Республики Казахстан». Согласно его результатам более всего на проявление коррупции в сфере частного предпринимательства влияют административные барьеры и всевозможные сложности и препятствия при решении тех или иных вопросов, искусственно создаваемые чиновниками органов государственной власти и управления. Сохранение указанной тенденции, безусловно, оказывает негативное влияние на развитие сферы малого и среднего бизнеса, что препятствует реализации одного из приоритетных направлений государственной политики Казахстана по модернизации и диверсификации эконо-

мики страны, созданию дополнительных рабочих мест в условиях мирового финансового кризиса.

Казахстан проявляет высокую заинтересованность в использовании международного опыта по преодолению коррупционных явлений и формированию соответствующей нормативно-правовой базы. Развивается сотрудничество в области борьбы с коррупцией с правоохранительными органами и структурами безопасности иностранных государств. Так, 14 декабря 2004 г. единогласным решением совещательной группы ОЭСР Республика Казахстан включена в Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией. Представителями международных организаций и общественностью была положительно оценена политика нашего государства в сфере борьбы с коррупцией, а также отмечено стремление республики к международному сотрудничеству.

Ряд постоянных консультаций был осуществлен казахстанскими государственными органами с представителями ОБСЕ. В частности, в марте 2000 г. при поддержке ОБСЕ и содействии Государственной комиссии по борьбе с коррупцией при Президенте Республики Казахстан был проведен «круглый стол» на тему «Коалиция против коррупции». При поддержке Центра ОБСЕ в Алматы в мае-июле 2003 г. было проведено исследование в форме экспертного опроса «Оценка прозрачности добывающих компаний» с целью получения максимально объективной оценки прозрачности (открытости) деятельности и отношения к проблеме коррупции отечественных и зарубежных компаний, работающих в нефтегазовом секторе экономики Республики Казахстан. В октябре 2006 г. совместно с Агентством РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, Министерством иностранных дел РК и Центром ОБСЕ в Алматы был проведен «круглый стол» по обсуждению вопросов борьбы с коррупцией в частном секторе Республики Казахстан «Усиление мер в области борьбы с коррупцией в частном секторе». Результатом обсуждения стали рекомендации по усилению эффективности борьбы с коррупцией на национальном уровне [75].

Все эти и другие мероприятия способствовали ратификации Казахстаном в 2008 г. Конвенции ООН против коррупции. Это стало важнейшим политическим событием, которое, несомненно, окажет

существенное положительное влияние на развитие государства и общества. Ратификацией Конвенции ООН Казахстан подтвердил свои намерения следовать международным стандартам в области предупреждения и противодействия коррупции.

В настоящее время в республике принимаются самые активные меры в области борьбы с коррупцией. В частности, 22 апреля 2009 г. состоялось очередное заседание Координационного совета правоохранительных органов под председательством Генерального Прокурора Республики Казахстан, на котором было принято решение о создании штаба по организации своевременного выявления и качественного расследования наиболее значимых фактов коррупции и прежде всего взяточничества. В тот же день Президентом Республики Казахстан был подписан Указ «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» [76].

В связи с этим Казахстан весьма заинтересован в дальнейшем расширении сотрудничества с государствами ОБСЕ в сфере антикоррупционной деятельности и использовании наработанного этими странами богатейшего опыта в этой области, и на посту Председателя ОБСЕ наша страна намерена активно решать вопросы по борьбе с коррупцией, что будет способствовать укреплению экономической безопасности в регионе.

3.3. Правовое обеспечение развития малого и среднего бизнеса

Развитие малого и среднего бизнеса является важнейшим приоритетом экономической политики Республики Казахстан.

Для развития МСБ в Казахстане сформирована соответствующая нормативно-правовая база.

Основными документами являются:

— Постановление Правительства РК № 665 «О создании Фонда развития малого предпринимательства» от 26 апреля 1997 г.;

— Закон Республики Казахстан № 392-III «О микрокредитных организациях» от 6 марта 2003 г.;

— Постановление Правительства РК № 450 «Об утверждении Программы ускоренных мер по развитию малого и среднего предпринимательства в Республике Казахстан на 2005—2007 гг.» от 12 мая 2005 г.;

— Закон Республики Казахстан № 124-III «О частном предпринимательстве» от 31 января 2006 г.

В 1997 г. в Казахстане был создан Фонд развития малого предпринимательства. В 2007 г. Фонд был преобразован в Фонд развития предпринимательства «Даму», основными задачами которого являются разработка и реализация деятельности по финансовой поддержке субъектов малого предпринимательства, а также информационно-аналитическая и консалтинговая поддержка МСБ.

Деятельность указанного Фонда способствует становлению и экономическому росту малого и среднего бизнеса в республике, повышению эффективности использования финансовых средств государства, направляемых на поддержку малого предпринимательства.

В марте 2008 г. была создана Комиссия по устранению административных барьеров и улучшению бизнес-климата для малого и среднего бизнеса, основными задачами которой являются усовершенствование разрешительной системы, включая лицензирование, порядка проведения проверок, системы регистрации прав на недвижимое имущество и процедур сертификации товаров, работ и услуг. Работа этой Комиссии, безусловно, будет способствовать улучшению бизнес-климата в стране.

Важное содействие в правовом обеспечении МСБ осуществляет Объединение юридических лиц Ассоциация «Форум предпринимателей Казахстана». Одним из основных направлений Форума, отраженных в Стратегическом плане действий на 2006—2008 гг., стало преодоление теневой экономики, искоренение причин ее появления и поиск путей решения проблем.

Форум принимает инициативное участие в обсуждении законопроектов, непосредственно затрагивающих экономическую сферу. Так, Форумом при поддержке ОБСЕ и с участием депутатов Мажилиса Парламента РК, представителей Генеральной прокуратуры, руководителей бизнес-ассоциаций в 2006 г. была проведена серия мероприятий

в ряде городов Казахстана по обсуждению законопроекта по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма [77].

В Казахстане принимаются меры по снижению налоговой нагрузки в целях эффективного развития сферы малого и среднего бизнеса. В частности, в новом Налоговом кодексе РК, который вступил в силу с 1 января 2009 г., предусматривается поэтапное снижение ставки корпоративного подоходного налога с 30 % до 20 % в 2009 г., до 17,5 % — в 2010 г., до 15 % — в 2011 г. и налога на добавленную стоимость (НДС) — до 11 %. По оценкам экспертов, снижение налоговой нагрузки позволит предприятиям малого и среднего бизнеса только в 2009 г. высвободить около 500 млрд тенге и направить их на развитие производства.

25 ноября 2008 г. Правительство Казахстана утвердило План действий по стабилизации экономики и финансового сектора на 2009—2010 гг. (или Антикризисная Программа), разработанный по поручению Президента нашей страны [78]. В частности, Н. Назарбаевым была подчеркнута необходимость объединения усилий государства, бизнеса, частного капитала для решения проблем, вызванных мировым финансовым кризисом. И это, на наш взгляд, адекватный ответ общества вызовам глобализации.

Важным направлением Антикризисной Программы является поддержка малого и среднего бизнеса. Для решения данной задачи из Национального фонда выделяется 1 млрд долл. США, который будет направлен на рефинансирование существующих кредитов малому и среднему бизнесу и выдачу новых кредитов, но при этом кредитная ставка не будет превышать докризисного уровня (не более 14 %).

Кроме того, в рамках Программы предусматривается принятие нового Закона РК «О государственных закупках», который значительно расширит доступ субъектов малого и среднего бизнеса к государственным заказам и будет способствовать более полной загрузке производственных мощностей, а значит созданию дополнительных рабочих мест.

Важным фактором усиления деловой активности населения также станут предпринимаемые Правительством республики меры

по увеличению казахстанского содержания в крупных проектах недропользователей. В частности, Президентом страны на 20 заседании Совета иностранных инвесторов перед его участниками была поставлена задача по привлечению местных трудовых ресурсов на предприятиях горнодобывающего сектора, их профессиональному обучению и переквалификации, что позволит решить проблему с безработицей. И это, на наш взгляд, абсолютно оправданно. Казахстан, предоставляя для разработки собственные природные ресурсы, стремится также защитить свои национальные интересы (в производственной, социальной, экологической и других сферах).

Вместе с тем, несмотря на принятие указанных выше мер, сфера МСБ развивается очень низкими темпами. Доля МСБ в промышленном производстве по итогам 2008 г. составила всего 3 %. Наличие указанных тенденций приводит к снижению темпов промышленного роста в республике, в частности обрабатывающей промышленности. Так, по итогам 2008 г. темп роста промышленности в Казахстане составил 102,1 % (в 2007 г. данный показатель составлял 104,5 %). Темп роста обрабатывающей промышленности в 2008 г. снизился на 2,6 %.

Сдерживающими факторами для эффективного развития малого и среднего бизнеса являются наличие административных барьеров, недоиспользование бюджетных средств, направленных на развитие предпринимательства, недостаточный уровень кредитования субъектов малого и среднего бизнеса, неразвитая конкуренция на товарных рынках.

Неэффективное развитие малого и среднего бизнеса в Казахстане является сдерживающим фактором для модернизации и диверсификации экономики страны, повышения ее конкурентоспособности, решения важнейших социальных задач в условиях усиления кризисных явлений в мировой экономике.

Поэтому весьма актуальным для Казахстана на современном этапе является расширение связей со странами ОБСЕ в сфере малого и среднего бизнеса. Взаимный обмен опытом в области государственной поддержки субъектов МСБ, совершенствования финансовых механизмов даст мощный импульс для развития предпринимательского сектора в республике, что, в свою очередь, будет способствовать созданию дополнительных рабочих мест и

обеспечению занятости населения. Решение этой социальной задачи имеет исключительно важное значение в условиях усиления экономического кризиса в регионе.

3.4. Региональное экономическое сотрудничество

Первостепенное значение на современном этапе функционирования ОБСЕ приобретают вопросы активизации экономической составляющей сотрудничества государств-участников. На повестке дня стоят задачи эффективного использования транзитно-транспортного потенциала стран — членов Организации, формирования трансконтинентальных коридоров.

Реализация данных направлений будет способствовать «соединению» транспортных артерий Европы и Центральной Азии со странами Южной и Юго-Восточной Азии, что позволит значительно увеличить объем взаимного товарооборота в рамках ОБСЕ.

В настоящее время на евразийском континенте наибольшее развитие получили следующие маршруты:

— Транссибирская магистраль — от российских портов Тихого океана по территории России через Беларусь, Украину в Западную Европу;

— Евроазиатская магистраль — из Юго-Восточной Азии через Китай, Казахстан по территории России, через Беларусь, Украину в Западную Европу;

— Трансазиатская магистраль — из Юго-Восточной Азии через Китай, Казахстан, Узбекистан, Туркменистан, Иран и Турцию к берегам Средиземного моря;

— Ближний Восток — Сибирь соединяет Транссибирскую и Евроазиатскую магистрали;

— ТРАСЕКА — Европа — Кавказ — Азия (с паромными переходами по Каспийскому и Черному морям);

— Север — Юг — от Севера Европы через Кавказ или Каспийское море в Иран, Турцию и далее к берегам Индийского океана.

Правовой основой для развития транспортного сотрудничества государств ОБСЕ (помимо принятых соглашений на двусторонней основе и в многостороннем формате) являются такие документы, как:

— Стратегия сотрудничества государств — участников ОБСЕ в области экономического и экологического измерения, принятая в Маастрихте в 2003 г.;

— Решение № 11/06 Брюссельского СМВД «О будущем диалоге по транспорту в ОБСЕ» и др.

Мощным импульсом для углубления взаимодействия транспортных комплексов государств ОБСЕ станет Алматинская программа действий 2003 г., предусматривающая развитие сотрудничества стран, не имеющих выхода к морю, в области транзитных перевозок.

В связи с избранием Казахстана Председателем ОБСЕ в 2010 г. Правительством республики разработана Программа «Путь в Европу» на 2009—2011 гг., реализация которой будет способствовать продолжению переговорных процессов по стыковке национальных транспортных сетей с панъевропейскими транспортными коридорами.

Реализация указанных выше документов, безусловно, будет способствовать эффективному использованию и дальнейшему развитию транзитно-транспортного потенциала государств ОБСЕ.

Вместе с тем странами — участниками ОБСЕ пока не в полной мере используются возможности для углубления взаимодействия транспортных комплексов. Общими для государств Организации остаются проблемы увеличения пропускной способности имеющихся транспортных систем, вопросы налогообложения, таможенных пошлин, различных экологических и других ограничений.

Необходимо выделить следующие факторы, сдерживающие эффективное использование транзитно-транспортного потенциала государств ОБСЕ:

1. Усиление негативного влияния мирового финансового кризиса на развитие рынка транспортных услуг.

Мировой финансовый кризис оказывает негативное влияние на развитие практически всех государств. В 2008 г. наблюдалось снижение темпов роста ведущих экономик (прежде всего, США и стран ЕС). В соответствии с прогнозом Международного валютного фонда (МВФ), спад мировой экономики продолжится и в ближайшие два года (2009, 2010 гг.). В частности, в 2009 г. данный показатель составит 1 %.

Усиление кризисных явлений привело к снижению деловой активности на рынках, что отразилось на сокращении объемов мировой торговли. Так, по данным Всемирной торговой организации (ВТО), рост мирового товарооборота в 2008 г. составил всего 2 % по сравнению с 6 % в 2007 г.

Падение глобального спроса негативно сказывается на развитии рынка транспортных услуг стран — участников ОБСЕ. Так, по данным экспертов, сокращение объемов грузоперевозок из Европы в страны СНГ в 2008 г. составило от 30 % до 50 % в зависимости от номенклатуры товаров.

Дефицит кредитных ресурсов, недостаток оборотных средств замедляют реализацию проектов по модернизации транспортной инфраструктуры государств ОБСЕ, расширению сферы логистических услуг.

Наличие указанных факторов существенно сдерживает эффективное использование транзитно-транспортного потенциала стран Организации и дальнейшее его развитие.

2. Отсутствие гармонизированных правовых норм функционирования и взаимодействия транспортных комплексов стран — участников ОБСЕ.

Национальные правовые системы государств ОБСЕ сильно различаются. Если в странах ЕС достигнут высокий уровень гармонизации правовых норм функционирования транспортных систем, то в государствах СНГ еще предстоит проделать соответствующую работу по унификации национальных законодательств в области транспорта. В частности, в странах Содружества очень медленно идет процесс по присоединению к международным соглашениям и конвенциям. Только некоторые из них подписаны и ратифицированы странами СНГ (Чикагская Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г.; Монреальская Конвенция о предотвращении незаконных актов против безопасности гражданской авиации 1971 г.; Монреальский дополнительный протокол против актов насилия в аэропортах 1988 г.; Таможенная Конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки международной дорожной перевозки (МДП) (Конвенция МДП, Женева, 14 ноября 1975 г.)), остальные документы находятся на стадии рассмотрения. Вместе

с тем следует подчеркнуть, что именно через присоединение к международным соглашениям и конвенциям происходит процесс гармонизации национальных законодательств и интеграции в региональную и мировую транспортную системы.

Кроме того, актуальной остается задача по гармонизации технических стандартов и нормативов в целях создания трансконтинентальной транспортной сети, обеспечивающей свободу передвижения пассажиров и грузов, ускорение оборачиваемости финансового и торгового капитала, безопасность на всех видах транспорта.

3. Недостаточный уровень развития транспортной инфраструктуры.

Данная проблема особенно актуальна для государств СНГ.

По качеству многие автомобильные магистрали, в том числе входящие в международные транспортные коридоры, не соответствуют международным стандартам. Дороги, построенные с расчетом устаревших требований нагрузки до 6 тонн на ось, нуждаются в усилении дорожного покрытия, расширении проезжей части.

Состояние железнодорожных путей стран СНГ также вызывает серьезную обеспокоенность. Большая часть путей нуждается в реконструкции и модернизации, приближении к международным стандартам.

Для всех стран СНГ характерна неразвитость логистической инфраструктуры, т. е. складов, транспортных узлов и терминалов, накопительно-распределительных комплексов и услуг. Во многих странах СНГ наблюдается нехватка грузовых транспортно-экспедиционных предприятий, транспортных агентств, отсутствуют банковские и страховые службы, связанные с логистикой.

Международные поставщики логистических услуг практически не представлены на рынке СНГ и в основном воздерживаются от работы в данном регионе, ссылаясь на неблагоприятную бизнес-среду и коррупцию во многих странах Содружества.

Недостаточный уровень развития транспортной инфраструктуры является сдерживающим фактором для углубления экономического взаимодействия государств ОБСЕ и эффективного использования их транзитно-транспортного потенциала.

Данная проблема приобретает особую актуальность для внутриконтинентальных стран Организации, не имеющих выхода к морю (в частности, для государств Центральноазиатского региона). Удаленность этих стран от рынков, дополнительные пересечения границ, недостаточный уровень развития международных транспортных коридоров существенно снижают экспортные возможности данных государств. Значительное увеличение затрат рассматриваемых стран на транспортные услуги оказывает негативное влияние на их конкурентоспособность и общее социально-экономическое развитие.

Решение указанных проблем в еще большей степени затруднено ввиду усиления кризисных явлений в мировой экономике.

4. Наличие многочисленных барьеров при осуществлении международных пассажирских и грузовых перевозок.

Одной из самых серьезных проблем в области транспорта остаются многочисленные барьеры при осуществлении международных пассажирских и грузовых перевозок в рамках ОБСЕ.

Среди наиболее характерных барьеров необходимо выделить следующие:

- плата за транзит;
- ограничение времени пребывания иностранных автотранспортных средств на территории государства;
- несогласованные, длительные и дорогостоящие процедуры прохождения таможенных формальностей;
- другие сборы, взимаемые странами ОБСЕ (экологические, фито-санитарные, за пользование транспортной инфраструктурой и т. д.).

Указанные выше факторы во многом сдерживают развитие транспортного сотрудничества государств ОБСЕ, и вместо стимула для торговли и экономического роста процесс транспортировки превращается в торговый барьер. Данные проблемы особенно характерны для стран СНГ. По оценкам экспертов, доля транспортных издержек в цене товаров в отдельных государствах Содружества достигает до 15—20 %, в то время как в Европейском Союзе это значение не превышает 7—8 %.

5. Несогласованность тарифной политики на транспорте.

Отсутствие гибкой тарифной политики на транспорте является сдерживающим фактором для эффективного взаимодействия тран-

зитно-транспортных систем ОБСЕ. Сохранение высокого уровня транзитных тарифов препятствует динамичному развитию взаимной торговли между государствами — участниками ОБСЕ, расширению взаимовыгодных связей в экономической сфере.

В условиях усиления негативного влияния мирового финансового кризиса и «охлаждения» экономик стран следует более конструктивно решать задачи по формированию согласованных принципов функционирования и взаимодействия транспортных систем стран ОБСЕ.

Несогласованность в реализации тарифной политики также характерна и для стран СНГ, которые являются своего рода связующим звеном между Востоком и Западом на евразийском континенте. Отсутствие единых подходов при формировании транзитных тарифов приводит к удорожанию продукции товаропроизводителей, снижению их конкурентоспособности, а также препятствуют эффективному использованию и дальнейшему развитию транзитно-транспортного потенциала государств ОБСЕ.

Проведенный анализ позволил сделать вывод о том, что страны ОБСЕ имеют значительный потенциал для дальнейшего развития сотрудничества в транспортной сфере. Создана соответствующая нормативно-правовая база, функционируют международные транспортные коридоры.

Вместе с тем в рамках ОБСЕ недостаточно эффективно используются возможности для дальнейшего развития транзитного потенциала государств. Отсутствие гармонизированной законодательной базы, сохранение всевозможных барьеров на транспорте являются сдерживающими факторами для свободного передвижения товаров, капитала и услуг, увеличения объема грузоперевозок между странами ОБСЕ.

Мировой финансовый кризис также негативно влияет на развитие транспортного сотрудничества государств Организации. Ввиду дефицита кредитных ресурсов, снижения возможностей международных финансовых институтов приостанавливается реализация ряда инфраструктурных проектов. Недостаточный уровень развития международных транспортных коридоров, логистических систем негативно сказывается на эффективном использовании транзитного потенциала стран ОБСЕ. Наличие указанных проблем существенно

затрудняет выход внутриконтинентальных государств Организации к мировым рынкам.

В связи с этим важное значение приобретает разработка соответствующих мер по углублению взаимодействия транспортных комплексов стран ОБСЕ, дальнейшему развитию их транзитного потенциала. При этом необходимо учитывать влияние негативных процессов в мировой экономике на функционирование транспортных систем государств ОБСЕ.

Эффективное использование и дальнейшее развитие транзитно-транспортного потенциала стран — участников ОБСЕ предполагает реализацию следующих направлений:

1. Гармонизация национальных законодательств стран ОБСЕ в области транспорта.

Необходимо принять меры по гармонизации транспортных законодательств государств ОБСЕ. Главной целью данного направления должно стать создание правовых условий для формирования евразийской трансконтинентальной системы, обеспечивающей свободу передвижения пассажиров, грузов, ускорение оборачиваемости финансового и торгового капитала, эффективное использование транзитно-транспортного потенциала стран — участников Организации.

2. Устранение всевозможных барьеров в транспортном взаимодействии государств ОБСЕ.

Считаем целесообразным принять меры по:

а) упрощению процедур пересечения границ автомобильным и железнодорожным транспортом, совместив пограничный, таможенный, транспортный, санитарный и другие виды контроля в одном месте. Внедрить на границах систему «две границы — одна остановка»;

б) оптимизации системы таможенного оформления и таможенного контроля товаров и транспортных средств на границах государств ОБСЕ, в том числе сокращению номенклатуры документов, предоставляемых таможенным органам для транзитных грузов;

в) созданию единой автоматизированной системы таможенного контроля.

3. Модернизация транспортной инфраструктуры стран ОБСЕ.

Немаловажное значение имеет реализация проекта «Западный Китай — Западная Европа». В связи с этим необходимо принять меры по реконструкции в соответствии с международными стандартами следующих автомобильных дорог: Алматы — Хоргос, Кордай — Тараз — Шымкент — Туркестан, Шымкент — Ташкент.

Данный маршрут является наиболее перспективным, так как откроет выход транзитному транспорту не только в Россию и Китай, но и в страны Южной Азии через Узбекистан и Кыргызстан.

Реализация данного проекта предполагает совместное привлечение инвестиций со стороны Китая, Казахстана, России, Беларуси (государств, по территории которых проходит указанный маршрут) и использование механизма государственно-частного партнерства.

Также актуальное значение имеет развитие следующих маршрутов:

— Китай — Казахстан — Узбекистан — Туркменистан — Иран — Турция — Балканские страны;

— коридор «Север — Юг»;

— проект ТРАСЕКА (обеспечение грузовых потоков из Центральной Азии в Европу через Каспийское и Черное моря требует строительства современных паромных переправ. Поэтому большое значение приобретают развитие инвестиционного сотрудничества между странами — участниками проекта и заключение соответствующих соглашений).

Кроме того, представляется целесообразным принятие мер по дальнейшему развитию европейских транспортных коридоров и интеграции транспортных комплексов вступивших в ЕС новых участников в европейскую транспортную систему.

4. Развитие логистической инфраструктуры в странах ОБСЕ.

Данное направление особенно актуально для государств СНГ, в которых очень слабо представлена сфера логистических услуг.

Необходимо принять меры по:

а) формированию в государствах СНГ соответствующей нормативно-правовой базы в области логистики, унифицированной в соответствии с действующими нормами в странах ОБСЕ;

б) созданию в странах СНГ современных терминально-логистических комплексов, обеспечивающих обработку товаропотоков и обладающих складскими помещениями класса «А»;

в) сокращению административных барьеров в решении вопросов, связанных с бизнесом в сфере логистики.

5. Создание странами — участниками ОБСЕ совместного Фонда по развитию сотрудничества в области транспорта и эффективному использованию транзитно-транспортного потенциала.

Считаем целесообразным создание странами ОБСЕ совместного Фонда по развитию транспортного сотрудничества и эффективно-му использованию транзитного потенциала. В условиях усиления кризисных явлений в мировой экономике важное значение приобретают аккумуляция государствами средств для реализации приоритетных проектов и целевое их использование.

Приоритетное значение на современном этапе приобретают задачи по развитию транспортной и логистической инфраструктуры, трансконтинентальных коридоров. Реализация данных направлений сотрудничества особенно актуальна для стран ОБСЕ, не имеющих выхода к морю.

Создание совместного Фонда предполагает принятие на межгосударственном уровне соответствующего Соглашения и будет способствовать эффективному развитию государств ОБСЕ в посткризисный период.

6. Развитие системы мультимодальных перевозок в рамках ОБСЕ.

Актуальное значение, на наш взгляд, имеет создание в рамках ОБСЕ интегрированного рынка транспортных услуг, объединяющего все виды транспорта: железнодорожный, автомобильный, авиационный, речной и морской. Развитие системы мультимодальных перевозок станет важным фактором активизации транспортного сотрудничества государств ОБСЕ, увеличения объема грузоперевозок в рамках Организации.

Реализация предложенных направлений сотрудничества, на наш взгляд, будет способствовать углублению взаимодействия транспортных комплексов стран ОБСЕ, эффективному использованию их транзитного потенциала, расширению торгово-эконо-

мических связей в рамках Организации и созданию условий для устойчивого развития государств — участников в посткризисный период.

С избранием Казахстана на пост Председателя ОБСЕ в 2010 г. на повестке дня стоят вопросы по активизации экономической составляющей сотрудничества государств, совместному решению проблем безопасности. Разработанная Правительством республики и утвержденная Указом Президента Республики Казахстан Государственная Программа «Путь в Европу» на 2009—2011 гг. станет важным фактором для решения указанных задач.

Актуальное значение на современном этапе приобретают вопросы эффективного использования транзитно-транспортного потенциала стран ОБСЕ и дальнейшего его развития.

Проведенный анализ сотрудничества государств ОБСЕ в данной сфере позволил определить ряд серьезных проблем, сдерживающих взаимодействие транспортных комплексов стран Организации. Недостаточный уровень развития инфраструктуры, наличие всевозможных барьеров при осуществлении грузоперевозок, несогласованность тарифной политики негативно влияют на развитие торгово-экономического сотрудничества государств ОБСЕ. Указанные проблемы приобретают особо актуальное значение для внутриконтинентальных стран, не имеющих выхода к морю.

Решение указанных выше проблем требует разработки более эффективного механизма транспортного взаимодействия стран Организации и использования транзитного потенциала в рамках ОБСЕ. При этом следует учитывать негативное влияние мирового финансового кризиса на экономическое развитие государств. На наш взгляд, актуальное значение имеет создание в рамках ОБСЕ совместного Фонда для реализации приоритетных проектов в транспортной сфере, создания трансконтинентальных коридоров.

Другой не менее важной задачей сотрудничества стран ОБСЕ в транспортной сфере является гармонизация нормативно-правовой базы. Главной целью данного направления должно стать создание правовых условий для формирования евразийской трансконти-

нентальной системы, обеспечивающей свободу передвижения пассажиров, грузов, ускорение оборачиваемости финансового и торгового капитала.

Предложенные направления транспортного сотрудничества будут способствовать эффективному использованию транзитного потенциала стран ОБСЕ и углублению их экономического взаимодействия.

Другим важнейшим направлением экономического сотрудничества государств ОБСЕ является взаимодействие стран — участников в области энергетики.

На повестке дня стоят задачи по укреплению энергетической безопасности государств Организации. Энергобезопасность предполагает обеспечение «защищенности стран от угроз дефицита всех видов энергии и энергоресурсов, возникающих из-за воздействия негативных природных, техногенных, управленческих, социально-экономических, внутри- и внешнеполитических факторов» [79].

Обеспечение безопасности и стабильности в энергетической области требует проведения странами — участниками Организации согласованной политики в реальном секторе экономики. И в этом направлении создана соответствующая нормативно-правовая база, важными элементами которой являются Европейская Энергетическая Хартия от 17 декабря 1991 г. и Договор к Энергетической Хартии (ДЭХ) от 17 декабря 1994 г. [80].

Особая роль в указанных международных документах отводится созданию в государствах соответствующих правовых условий, способствующих:

- стимулированию и продвижению рыночных реформ в энергетике;
- развитию между странами взаимовыгодной торговли энергоресурсами;
- привлечению инвестиций в энергетический сектор;
- расширению транзита энергоресурсов по территории государств и увеличению надежности их транзитных поставок в энергодефицитные регионы;
- проведению согласованной тарифной политики государств в области транзита энергоресурсов, обеспечению недискримина-

ционных и равных условий транзита для всех договаривающихся стран;

— поддержанию существующей и строительству новой транзитной инфраструктуры в области энергетики.

Реализация указанных направлений будет способствовать укреплению энергетической безопасности государств ОБСЕ и устойчивому их развитию в посткризисный период.

Мировой финансово-экономический кризис, безусловно, вносит определенные коррективы в реализацию задач, поставленных в ДЭХ. В частности, масштабное инвестирование энергетических проектов становится все более рискованным. Поэтому в рамках ОБСЕ следует определить наиболее приоритетные энергопроекты, реализация которых представляется весьма актуальной и будет способствовать развитию торговли энергоресурсами и повышению эффективности энергопользования в рамках ОБСЕ.

Надежность транзита является одним из ключевых элементов Договора к Энергетической Хартии. В рамках ДЭХ решаются вопросы по недискриминационному доступу к трубопроводной системе, формированию согласованной тарифной политики. В частности, Секретариатом Хартии разработано типовое соглашение для трансграничных трубопроводов. В настоящее время в рамках ДЭХ завершаются переговоры по Транзитному протоколу.

Работа Хартии в области энергоэффективности основывается на положениях специального Протокола по вопросам энергоэффективности. В Протоколе содержатся такие требования к подписывающим его сторонам, как определение целей национальной стратегии и политики в этой области, формирование соответствующей нормативно-правовой базы и разработка конкретных программ для продвижения эффективного использования энергии и сокращения применения вредной для окружающей среды практики.

Помимо этого, работа Хартии привносит, на наш взгляд, важный элемент прозрачности на евразийский энергетический рынок. Она дает возможность проведения открытой многосторонней политической дискуссии, обеспечивая регулярный диалог по вопросам, влияющим на потоки энергии в Евразии [81].

Таким образом, Договор к Энергетической Хартии является уникальным механизмом многостороннего сотрудничества в энергетическом секторе, который объединяет страны-производители, транзитные страны и страны-потребители. Его основное преимущество заключается в защите инвестиций и стимулировании потоков энергии, инвестиционного капитала и технологий между странами-участниками к их взаимной выгоде. Он закладывает серьезную базу для гармонизации интересов всех участников, являясь важным инструментом для эффективного развития энергетического сотрудничества государств ОБСЕ.

Казахстан принимает активное участие в реализации ДЭХ и весьма заинтересован в углублении взаимодействия с государствами ОБСЕ. На посту Председателя данной Организации Казахстан намерен решать вопросы активизации энергетического сотрудничества всех стран СНГ с государствами ОБСЕ. Поэтому актуальное значение приобретают вопросы модернизации нефтегазотранспортной инфраструктуры, укрепления межсистемных линий электропередачи.

Большое значение имеет создание новых энергетических мощностей в целях обеспечения энергетической безопасности стран Центральной Азии и покрытия потребности государств ЦАР в дешевой электроэнергии (актуальное значение в настоящее время имеет совместное строительство Камбаратинских гидроэлектростанций 1, 2 в Кыргызстане, Сангтудинской и Рогунской ГЭС и малых ГЭС на реке Зеравшан в Таджикистане).

В настоящее время практически для всех стран СНГ актуальной является проблема энергосбережения. Во многих государствах Содружества наблюдается сильнейший износ энергетического оборудования, который составляет около 70 %. Это приводит к повышению энергоемкости выпускаемой продукции и как следствие к снижению конкурентоспособности национальных экономик. В частности, в Казахстане на производство 1 долл. ВВП расходуется почти 2,8 кВт/ч. Для сравнения: в Великобритании, Германии, Италии и Японии — 0,2—0,3, в США, Франции, Турции, Южной Кореи — 0,4—0,6, Канаде и Китае — 0,8—1,2 кВт/ч. Высокий уровень энергоемкости ВВП характерен и для других стран СНГ. Поэтому важное значение приобретает проблема реконструкции и технического перевооружения электроэнергетических предприятий стран Содружества.

В нефтегазовом секторе для Казахстана приоритетное значение имеет развитие перерабатывающих отраслей и производств готовой продукции. Для нашей страны весьма актуальным является расширение производств нефтепродуктов, соответствующих мировым стандартам. В настоящее время 40 % потребности экономики Казахстана в бензине и других нефтепродуктах обеспечивается за счет импорта из России, что во многих случаях приводит к «импорту» инфляции и создает условия для роста потребительских цен.

Поэтому Казахстан (так же, как и другие нефтегазодобывающие государства СНГ: Узбекистан, Российская Федерация, Азербайджан, Туркменистан) весьма заинтересован во внедрении современных технологий в нефтегазоперерабатывающих отраслях и производстве высококачественной продукции.

Приоритетным направлением энергетической политики Казахстана является эффективное использование транзитно-транспортного потенциала страны. В связи с этим актуальное значение приобретает реализация следующих проектов:

- поставка нефтегазовых ресурсов по нефтепроводу Атырау — Самара и увеличение его пропускной способности до 25 млн тонн/год;
- увеличение поставок нефти по Балтийской трубопроводной системе (БТС);
- интеграция нефтепроводов «Дружба» — «Адрия»;
- проект Каспийского трубопроводного консорциума (КТК) и увеличение пропускной способности системы до 67 млн тонн/год;
- поставка нефти по нефтепроводу Бургас — Александрополис;
- проект Балканского трубопроводного консорциума;
- проект Юго-Восточного европейского трубопровода (Константа — Омишаль — Триест);
- проект нефтепровода Одесса — Броды;
- проект строительства Прикаспийского и Транскаспийского газопроводов;
- проект строительства газопровода Казахстан — Китай;
- создание газотранспортной системы Средняя Азия — Китай;
- развитие газотранспортной системы Средняя Азия — Центр и увеличение ее пропускной способности.

Реализация указанных проектов будет способствовать развитию экспортного потенциала Казахстана, а также других стран СНГ.

Наша страна также заинтересована во внедрении чистых технологий в энергетике и использовании возобновляемых источников энергии. Вместе с тем в республике пока очень слабо используется потенциал ВИЭ, что объясняется нехваткой инженерных и научных кадров, отсутствием полноценной нормативно-правовой базы в этой сфере, стимулирующей политики государства.

Поэтому весьма целесообразным представляется расширение связей Казахстана со странами ОБСЕ в области использования нетрадиционных источников энергии, что будет способствовать решению многих экономических, экологических проблем, сокращению выбросов парниковых газов в атмосферу.

Реализация данного направления сотрудничества предполагает принятие соответствующей программы в рамках ОБСЕ, которая также должна учитывать использование мощного потенциала возобновляемых источников энергии в других государствах ЦАР.

Таким образом, в условиях усиления мирового финансового кризиса большое значение приобретает углубление экономического взаимодействия государств — участников ОБСЕ. Приоритетными являются задачи по обеспечению энергетической безопасности стран — членов Организации, эффективному использованию транзитно-транспортного потенциала, совместному финансированию инвестиционных проектов в инфраструктурных отраслях. Требуют решения вопросы по пресечению коррупции, уменьшению влияния теневой экономики, формированию благоприятного бизнес-климата и созданию условий для развития предпринимательского сектора.

Реализация указанных направлений весьма актуальна для государств СНГ. Наличие структурных сдвигов в экономическом развитии этих стран усиливает негативное влияние процессов, происходящих на мировых рынках. Сегодня совершенно очевидно, что скорейший выход из кризиса и смягчение его последствий во многом будут зависеть от эффективности и согласованности принимаемых в рамках ОБСЕ мер по углублению экономического взаимодействия стран.

Казахстан, избранный Председателем ОБСЕ в 2010 г., намерен активно решать эти вопросы и будет способствовать активизации сотрудничества государств Содружества с Европой.

4. Сотрудничество в гуманитарной области

4.1. Совещание ОБСЕ по межкультурной, межрелигиозной и межэтнической терпимости

Проблематика межрелигиозной, межэтнической и межкультурной терпимости занимает значительное положение в деятельности ОБСЕ по гуманитарному измерению. Указывая на роль этого фактора в современном мировом развитии, Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев отмечал: «Острота ведущихся в мире дискуссий на эту тему очень высока, поскольку события последнего времени убедительно показали оправданность необходимости формирования новой парадигмы безопасности, основанной на поддержании эффективного диалога культур в условиях многообразия этнических и конфессиональных традиций. Мы должны признать, что в современном мире возросло значение толерантности как одного из главенствующих факторов стабильности, особенно в условиях глобализации, появления новых вызовов и угроз. Поэтому обеспечение согласия религий, мирного сосуществования этнических групп является важнейшей доминантой долгосрочной безопасности» [82].

В рамках данного подхода Казахстан, являющийся активным участником ОБСЕ, вносит свой посильный вклад в работу этой Организации по формированию современной архитектуры безопасности, развивая и укрепляя диалог между различными культурами, этносами и религиями.

Одной из наиболее заметных инициатив республики в этой области стал созыв форума ОБСЕ высокого уровня по межкультурной, межрелигиозной и межэтнической толерантности, прошедшего 12—13 июня 2006 г. в Астане.

В Совещании приняли участие специальный представитель Действующего председателя ОБСЕ П. Шевалье, Генеральный сек-

ретарь ОБСЕ М.Перрен де Бришамбо, верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств Р. Экеус, директор БДИПЧ ОБСЕ К. Штрохаль, представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ М. Харашти, делегации 55 государств — участников ОБСЕ, дипломатический корпус, аккредитованный в Казахстане, представители Ассамблеи народа Казахстана (АНК), НПО и политических партий, а также академических и религиозных кругов республики и зарубежья.

Совещание открыл Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев, который особо подчеркнул значение толерантности и недискриминации как одного из главенствующих факторов стабильности и отметил необходимость максимального использования потенциала ОБСЕ для развития диалога религий, культур и цивилизаций. Он также поделился с участниками Совещания казахстанским опытом сохранения межэтнического и межконфессионального согласия в обществе, отметив его уникальность и полезность для практического использования в деятельности Организации.

Напомнив, что в Казахстане проживает более 130 национальностей, принадлежащих 46 религиозным конфессиям, казахстанский лидер указал, что именно толерантность стала решающим фактором обеспечения мира, стабильности и экономического прогресса Республики Казахстан.

Для Казахстана принцип толерантности является не только нормой политической культуры, но и одним из ключевых принципов государства, который оно самым решительным образом поддерживает и укрепляет. В годы независимости, принимая Конституцию и законы РК, руководство страны всегда учитывало многонациональность и многоконфессиональность населения республики.

С первых лет обретения независимости в стране действует Ассамблея народов Казахстана (с 2007 г. — Ассамблея народа Казахстана), ставшая важнейшим элементом политической системы страны, скрепившим интересы всех этносов. За эти годы создана правовая база, гарантирующая неукоснительное соблюдение прав и свобод граждан вне зависимости от их национальной и религиозной принадлежности. Эта база легла в основу межэтнической политики Казахстана.

В Казахстане решена важнейшая стратегическая задача — созданы максимальные условия для удовлетворения потребностей

национальных меньшинств, связанные с их культурной и национальной идентичностью. Наиболее важные из них касаются культуры и образования, сохранения родного языка. В республике сложилась оптимальная система поддержания межнационального согласия, главенствующим принципом которой является диалог общества и государства.

С момента обретения независимости в стране проводится взвешенная государственная политика в сфере религиозных отношений. По словам Президента, она основывается на следующих базовых принципах. Во-первых, это законодательное и институциональное обеспечение свободы совести и вероисповедания. Во-вторых, это обязанность государства создавать равные и благоприятные условия для реализации конфессиями своих функций. Либерализация религиозной сферы способствовала резкому росту числа религиозных учреждений — в пять раз за период независимости. В-третьих, важным направлением деятельности государства является стимулирование межконфессионального диалога в Казахстане, в том числе через такой уникальный институт межнационального и межконфессионального диалога, как АНК.

«Наша модель межнационального и межрелигиозного согласия — это вклад Казахстана в общемировой процесс взаимодействия различных конфессий. Мы хотим, чтобы нас именно так воспринимали на международной арене», — характеризует казахстанский опыт, сказал позже Н. А. Назарбаев на II Съезде мировых и традиционных религий [83].

Именно поэтому Республика Казахстан как активный участник ОБСЕ считает своим долгом внести свой вклад в дело укрепления опыта и практических знаний, которые могут быть использованы в формате сотрудничества всех участников Организации в целях укрепления безопасности в условиях этнического и культурного многообразия и поликонфессиональности.

В рамках Сессии ОБСЕ прошли два заседания на темы «Межкультурный, межконфессиональный и межнациональный диалог в интересах предотвращения конфликтов и постконфликтное примирение» и «Межкультурные, межконфессиональные и межнациональные партнерские связи как средство противодействия стереотипам и

предубежденности и содействия взаимному уважению и пониманию в выступлениях общественно-политического характера».

По мнению выступивших на первом заседании участников Сессии, диалог является одним из важнейших средств в любых усилиях, направленных на предотвращение конфликтов и постконфликтное примирение. Он является способом разрядки возникшей напряженности, обсуждения разногласий и расхождений, устранения недопонимания и искаженных представлений, определения возможностей для компромиссов и согласования решений. Без межкультурного, межконфессионального и межнационального диалога напряженность может дойти до точки, когда возникает атмосфера, в которой насилие может показаться единственным способом решения проблемы.

В ходе второго заседания внимание было сосредоточено на межкультурном, межконфессиональном и межнациональном партнерстве как средстве поощрения более позитивной общественной и политической дискуссии и должного реагирования на попытки выставить те или иные общины в негативном свете.

Важным аспектом деятельности прошедшего в Астане Сессии ОБСЕ стала встреча представителей НПО Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана, на которой были выработаны рекомендации по развитию гражданского сектора и организации диалога общества и государства.

В частности, участники встречи рекомендовали напоминать странам — участникам ОБСЕ о необходимости избегания двойных стандартов в оценке ситуации с правами человека, об обязательствах по защите права свободного выбора вероисповедания и убеждений, а также о том, что защита своих граждан от терроризма не оправдывает ограничения свободы вероисповедания и убеждений, свободы собраний, слова и других прав человека.

Также было рекомендовано, чтобы инициатива гражданского общества по проведению диалогов была принята и поддержана различными институтами на политическом уровне. Кроме того, представителями НПО были выдвинуты предложения о более активном участии ОБСЕ в поддержке гражданского общества, укреплении отношений с государственными органами, содействии

в создании местных, региональных и национальных консультационных механизмов.

В целом Совещание ОБСЕ по вопросам межкультурной, межрелигиозной и межэтнической толерантности стало важным этапом линии на междивизиационное сотрудничество, заложенной на встрече Совета министров иностранных дел ОБСЕ 6 декабря 2005 г. в Любляне (Словения) в рамках темы «Терпимость и недискриминация: содействие взаимному уважению и пониманию».

По завершении мероприятия австрийское руководство ЕС обнародовало официальное заявление, в котором выразило благодарность Правительству Казахстана за организацию Совещания. Высокую оценку прошедшему в Астане форуму дал и директор Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека К. Штрохаль, отметивший, что Казахстан со своей богатой культурой и опытом межнационального общения может внести огромный вклад в накопление опыта межнационального и межрелигиозного общения. «Мы все можем поучиться у Казахстана по целому ряду направлений, и мы заинтересованы в возможном обмене этим опытом», — сказал он.

Следует отметить, что усилия Казахстана на развитие междивизиационного диалога и сотрудничества не ограничиваются лишь рамками ОБСЕ. В этом отношении Организации пригодился бы опыт РК по организации и других масштабных форумов по данному направлению.

В частности, достаточно перспективной могла бы стать адаптация опыта проводимого по инициативе Казахстана Съезда мировых и традиционных религий.

В 2009 г. этот представительный форум состоится уже в третий раз, что позволяет говорить о нем как об уже сформировавшемся и постоянно действующем международном инструменте диалога религиозных и политических лидеров по самым важным вопросам современности.

На сегодняшний день Съезд мировых и традиционных религий можно с полным основанием отнести к числу важнейших международных институтов, играющих решающую роль в установлении

безопасного и гармоничного мирового порядка, основанного на взаимоуважении и добрососедстве всех наций и конфессий.

Будучи своего рода религиозным аналогом Давосского экономического форума и «Большой восьмерки» (G-8), трансформировавшейся под влиянием мирового кризиса в G-20, Съезд мировых и традиционных религий при помощи авторитета веры выполняет свою особую духовную миссию по налаживанию гуманитарного и культурного взаимодействия и сотрудничества между людьми планеты. Подчеркивая значимость этого форума, в своем выступлении на первом Съезде мировых и традиционных религий лидер Казахстана отметил: «Там, где дают сбой методы политического регулирования, роль слова Божьего остается единственным средством примирения и надежды. Роль религиозных традиций, в основу которых положены высочайшие образцы нравственности, в нашем бурно, порой хаотично меняющемся мире невозможно переоценить» [84].

Диалог религиозных и политических деятелей помогает понять, что, несмотря на исторические и культурные различия, все народы мира разделяют схожие ценности — право каждого на жизнь, труд, личное счастье и уважение его достоинства, а достичь этого возможно лишь посредством сотрудничества, взаимопонимания и толерантного отношения друг к другу. Осознание этой истины определяет и тематику съездов, которая направлена на предотвращение межэтнических и межконфессиональных конфликтов, обеспечение международной безопасности, повышение роли религии в построении мира, основанного на толерантности, взаимном уважении и сотрудничестве.

В данной связи резонно отметить, что проводимые в Казахстане съезды мировых и традиционно-национальных религий представляют собой действенный шаг на пути к мирному диалогу и конструктивному сотрудничеству между религиями. Они являются своеобразной площадкой для обсуждения принципов толерантности в отношениях между мировыми конфессиями и традиционными религиями.

Особую значимость этим форумам придает то, что они проводятся под эгидой светского государства, что кардинально

расширяет горизонты участия в нем представителей различных конфессий.

Ценным вкладом Казахстана в институционализацию межкультурного диалога является создание по инициативе Президента Н. А. Назарбаева Международного центра культур и религий в г. Астане.

Заслуживающим внимания ОБСЕ является также опыт РК по установлению лучшего взаимопонимания в вопросах подхода различных религий к тем или иным проблемам современности. Так, доброй традицией, заложенной на II Съезде мировых и традиционных религий, стало проведение в Казахстане ежегодных лекций ведущих теологов и священнослужителей мира. В стенах Дворца мира и согласия в Астане лекции на такие темы, как измерения мира и насилия, мнимое столкновение ислама и христианства как цивилизаций и другие, прочли Президент Всемирного Совета Культурного наследия Заратуштры доктор Х. Джалла, Митрополит Варненский и Великопреславский Болгарской православной церкви Кирила, экс-архиепископ Вашингтона, кардинал Римско-католической церкви Т. Э. МакКерик, профессор факультета Исламских исследований Университета «Джамиа Миллиа Исламиа» М. У. Гаутам и другие авторитетные религиозные деятели.

Таким образом, проводимый по инициативе Казахстана межрелигиозный Съезд является неотъемлемой частью усилий по пропаганде культуры мира и диалога между цивилизациями, претворению общих ценностей, отраженных в Декларации тысячелетия ООН, и служит укреплению атмосферы мира и согласия, в том числе и на пространстве ОБСЕ.

Другим важным мероприятием, касающимся сотрудничества РК со странами — участниками ОБСЕ по линии развития межкультурного диалога, стала инициатива Астаны по проведению в Казахстане в октябре 2008 г. Конференции министров иностранных дел стран Запада и мусульманского мира на тему «Общий мир: прогресс через разнообразие».

Как известно, идея организации диалога в формате «Мусульманский мир — Запад» была выдвинута Республикой Казахстан в 2006 г. и стала логическим следствием успешно проведенных в

Астане двух Съездов лидеров мировых и традиционных религий, инициированных Главой государства Н. А. Назарбаевым.

Необходимо отметить, что инициативу проведения форума руководителей внешнеполитических ведомств, нацеленного на развитие политического диалога представителей двух крупных цивилизаций и выработку практических решений для гармонизации международных отношений, поддержали такие влиятельные державы исламского мира, как Египет, Катар, Саудовская Аравия и Иордания. Казахская идея также нашла понимание у 57 стран Организации Исламская конференция. Повышенный интерес к ней проявили ведущие государства Запада — США, Великобритания, Испания, Франция и др.

В апреле 2008 г. в рамках подготовки к форуму Астана принимала встречу Группы Высоких Представителей в составе видных ученых, общественных деятелей и экспертов более чем из 30 стран. В заседании также приняли участие 46 делегатов министерств иностранных дел. Предметом дискуссии стали такие темы, как взаимная адаптация культур в условиях западного общества, роль средств массовой информации в укреплении толерантности и преодолении ксенофобии, перспективы социально-экономической и политической модернизации мусульманского мира, доступность современного образования.

В период с 28 по 29 августа 2008 г. в Астане прошла Встреча старших должностных лиц, представляющих страны-участники и международные организации в рамках инициативы «Мусульманский мир и Запад». На встрече были обсуждены проект Астанинской декларации, документы и повестка дня Конференции министров иностранных дел мусульманских и западных стран «Общий мир: прогресс через разнообразие».

Сам форум, в котором приняли участие дипломаты более 50 стран мира, а также представители международных организаций, состоялся 17—18 октября 2008 г. в Астане.

В ходе конференции были обсуждены подходы стран к проблематике международных отношений, экономического сотрудничества, взаимной адаптации культур, анализу роли СМИ в этом процессе.

Работа форума прошла по трем сессиям на темы: «На пути углубления понимания между мусульманским миром и Западом — единство целей в общественном измерении», «Точки нестабильности в современном мире. В чем выражаются надежды политических лидеров в достижении прочного мира и стабильности на современном этапе международных отношений», «Истоки исламофобии/западофобии и пути укрепления толерантности и преодоление ксенофобии в СМИ. Каким должно быть современное образование и роль молодежи и женщин в укреплении равного диалога между Западом и мусульманским миром?».

По итогам форума принята Астанинская декларация, определяющая общее видение и подходы по реализации идеи налаживания диалога в формате «Мусульманский мир — Запад».

Следует отметить, что заданный Конференцией импульс по налаживанию сотрудничества между двумя цивилизационными ареалами мира воспринимается Казахстаном как одна из своих центральных задач деятельности в качестве Председателя ОБСЕ в 2010 г. и Организации Исламская конференция в 2011 г. В этой связи Казахстан намерен включить в повестку дня двух авторитетных организаций вопросы налаживания диалога между культурами и религиями, укрепления терпимости, продолжения усилий стран-членов по борьбе со всеми формами дискриминации. В данном контексте назначение казахстанского дипломата личным представителем Действующего председателя ОБСЕ по борьбе с дискриминацией в отношении мусульман по праву рассматривается как признание позитивного казахстанского опыта.

Среди других внешнеполитических акций РК, направленных на укрепление вклада Казахстана по линии межкультурного, межэтнического и межрелигиозного сотрудничества в мире, можно также отметить участие РК в деятельности «Группы друзей» Альянса цивилизаций, инициированного правительствами Турции и Испании, а также объявление Генеральной Ассамблеей ООН по предложению Президента Казахстана Н. А. Назарбаева 2010 г. Международным годом сближения культур. Думается, что соответствующее наполнение эта работа получит и в рамках взаимодействия РК с ОБСЕ.

В целом деятельность Казахстана в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия признана как одно из важнейших достижений нашей страны в гуманитарном измерении.

4.2. Взаимодействие РК и БДИПЧ/ОБСЕ по продвижению демократических реформ

4.2.1. Выборный процесс

С подписанием в декабре 1998 г. Меморандума о взаимопонимании между Правительством Республики Казахстан и ОБСЕ/БДИПЧ и в феврале 2003 г. Протокола к данному Меморандуму началась совместная работа по развитию и выполнению проектов в области демократизации, прав человека и выборов.

В рамках имплементации заключенных договоренностей с ОБСЕ сторонами был проведен ряд мероприятий, направленных на совершенствование выборной системы с целью ее приближения к стандартам, изложенным в Копенгагенском документе. В числе этих мероприятий были экспертные встречи, взаимные консультации, конференции и «круглые столы» с участием официальных лиц, по результатам обсуждения которых вырабатывались практические рекомендации по дальнейшему развитию нормативно-правовой базы и механизмов выборного процесса в Казахстане.

Ряд таких рекомендаций лег в основу изменений и дополнений, внесенных в Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан» от 14 апреля 2004 г. и Закон РК «О внесении изменения в Конституционный закон РК “О выборах в Республике Казахстан”» от 28 ноября 2006 г.

Не затрагивая ключевых основ действующей избирательной системы, изменения в этот период были направлены в основном на расширение электоральных прав и возможностей участников избирательного процесса, усовершенствование механизма голосования и подсчета голосов. Наиболее заметное значение в этом плане имели поправки в Закон РК «О выборах в Республике Казахстан», принятые в апреле 2004 г.

Оценивая значение принятых законодательных изменений, К. Гринвуд, королевский адвокат Великобритании, указал: «Хотя закон еще не является совершенным, он способен при условии его точного применения во время будущих выборов обеспечить их соответствующими необходимым критериям. Закон о выборах 2004 г. существенно усовершенствован по сравнению с Законом о выборах 1999 г., также в этом отношении отмечен значительный прогресс в государстве, в котором не существовало традиций демократических выборов до 1990 г.».

И. Викки, возглавлявший в тот период Центр ОБСЕ в Алматы, также подчеркнул, что «новый закон о внесении изменений и дополнений в Конституционный закон “О выборах в Республике Казахстан” является большим шагом вперед в деле создания в Казахстане эффективной электоральной системы, так как в нем были учтены рекомендации экспертов БДИПЧ ОБСЕ».

К числу существенных новаций демократического характера, внесенных в выборное законодательство в рассматриваемый период, можно отнести исключение безальтернативных выборов; закрепление нового принципа формирования избирательных комиссий маслихатами по представлению политических партий; введение принципа учета избирателей и составления их списков, основанного на регистрации граждан по месту жительства [85].

Более четким и отвечающим требованиям национальной безопасности стало регулирование агитационных правил, что, в частности, выразилось в ограничении возможностей скрытого подкупа избирателей и вмешательства в избирательный процесс со стороны иностранных лиц и организаций.

Определенные шаги были сделаны в отношении выравнивания агитационных возможностей кандидатов в избирательной борьбе (выделение гарантированного законом равного доступа к СМИ, ограничение количества доверенных лиц и др.).

Кроме того, под давлением общественного мнения и по рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ из выборного законодательства были убраны некоторые положения, ограничивавшие конституционные права граждан во время избирательных кампаний [86]. К примеру, в декабре 2006 г. Президент страны подписал закон,

отменяющий запрет на проведение публичных мероприятий во время выборов.

В то же время весьма неоднозначную оценку со стороны БДИПЧ/ОБСЕ получило использование на выборах такого технического новшества, как автоматизированная информационная система (АИС) «Сайлау» — система электронного голосования. Основная критика в адрес этой системы заключалась в проблеме проверки достоверности результатов голосования и совместимости при этом принципа сохранения тайны голосования.

Заметными новшествами этого этапа, отвечающими международному опыту, стало введение практики теледебатов и экспериментальные выборы районных акимов.

Итоговым результатом нововведений стало серьезное улучшение функциональных параметров избирательной системы, ее приближение к международно признанным стандартам выборного законодательства.

Следующий этап развития выборной системы РК, начавшийся в 2007 г., характеризуется качественно новыми изменениями, вызванными конституционной реформой в РК.

Принципиальными новшествами, обусловившими серьезную трансформацию всей избирательной системы, стали переход к выборам в нижнюю палату Парламента на основе сугубо партийных списков, предусматривающий создание единого избирательного округа, расширение прав Парламента при формировании Центральной избирательной комиссии (ЦИК), отмена эксперимента по выборности акимов, уравнивание сроков электорального цикла для выборных лиц (за исключением Сената). Особую специфику казахстанской избирательной системе придало избрание части депутатского корпуса высшего законодательного органа Ассамблеей народа Казахстана. В случае удачного исхода данного эксперимента не исключено, что он будет распространен на маслихаты областного уровня.

Таким образом, в Казахстане сформирована избирательная система с учетом особенностей страны, в которой продолжается период коренного социально-экономического и политического реформирования. Конституционный закон РК «О выборах в Респуб-

лике Казахстан» от 28 сентября 1995 г. за 14 лет претерпел значительные изменения в сторону усовершенствования, адаптивования к изменяющимся социальным и политическим условиям. В итоге действующее выборное законодательство Республики Казахстан максимально приближено к общепризнанным принципам международного демократического избирательного права. При этом были учтены как собственный опыт прошедших выборов, так и рекомендации авторитетных международных организаций, прежде всего БДИПЧ/ОБСЕ.

Подтверждая свою приверженность к выполнению обязательств государств — участников ОБСЕ в рамках открытости выборного процесса, Республика Казахстан также приветствовала участие всех международных наблюдателей, в том числе и ОБСЕ, в мониторинге проводимых в Казахстане выборов.

Так, на последних президентских выборах 2005 г. Центральная избирательная комиссия республики аккредитовала 1227 наблюдателей от иностранных государств и международных организаций, 407 представителей иностранных средств массовой информации. Наиболее многочисленными были миссии ОБСЕ/БДИПЧ — 474 наблюдателя; СНГ — 420 наблюдателей; от иностранных государств: Государство Израиль — 19, Республика Болгария — 12, Китайская Народная Республика — 13; Республика Индия — 8; Республика Польша — 20; Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии — 15; Соединенные Штаты Америки — 31; Турецкая Республика — 30; Украина — 16; Грузия — 15; Французская Республика и Федеративная Республика Германия — по 5 наблюдателей.

Участие в наблюдении за выборами приняли представители Европейского парламента — 15; Европейского Союза по странам Центральной Азии — 2; Международного республиканского института (IRI) — 3 человека; Международного фонда избирательных систем (IFES) — 15; Национального демократического института международных отношений (NDI) — 60; Организации Исламская конференция — 1; Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) — 9; Шанхайской организации сотрудничества — 4.

ЦИК и другие государственные органы Республики Казахстан проявили максимум открытости и внимания в отношении всех международных наблюдателей и представителей, иностранных СМИ, создали необходимые условия для их деятельности, ЦИК снабдил участников необходимыми для работы материалами (текстами на английском и русском языках Конституции РК, Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», Памятками международному наблюдателю, информационными материалами).

Во всех регионах страны по рекомендации ЦИК были созданы Центры содействия международным наблюдателям.

Такое же содействие было оказано международным наблюдательными миссиям в 2007 г. на внеочередных парламентских выборах.

18 августа 2007 г. по приглашению Правительства РК за внеочередными выборами в Мажилис Парламента РК наблюдала совместная миссия БДИПЧ/ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и ПАСЕ. Миссию возглавлял Посол Л. Копай (Словакия), она состояла из 531 человека, из них по линии БДИПЧ/ОБСЕ: 22 — «Core team», 36 — долгосрочных, 381 — краткосрочных из 45 стран — участниц ОБСЕ, от ПА ОБСЕ — 61 и от ПАСЕ — 7 наблюдателей. Наблюдатели посетили 1743 избирательных участка. В рамках наблюдения с 16 по 18 августа 2007 г. в Казахстане находился Директор БДИПЧ К. Штрохаль, который провел встречи в Сенате, МИД и ЦИК.

В тесном сотрудничестве с ЦИК РК, политическими партиями и представителями гражданского общества помогает Казахстану в реализации стандартов ОБСЕ в сфере выборного процесса Центр ОБСЕ в Астане (до 2007 г. — Центр ОБСЕ в Алматы).

Накануне парламентских выборов 2007 г. Центр способствовал проведению ряда мероприятий на выборную тематику, включая тренинги-семинары для местных наблюдателей за выборами и публикацию руководства для журналистов по освещению выборного процесса и руководства для будущих избирателей.

Несмотря на то, что напрямую Центр не участвует в наблюдении за выборами, так как это входит в компетенцию БДИПЧ/ОБСЕ и осуществляется в рамках Миссий по наблюдению за выборами,

Центр поддерживает сотрудничество между БДИПЧ/ОБСЕ и Центральной избирательной комиссией РК. Данное сотрудничество в основном направлено на реформирование выборного законодательства Казахстана в соответствии со стандартами и обязательствами ОБСЕ в сфере демократических выборов и с рекомендациями БДИПЧ/ОБСЕ.

Сегодня, как и прежде, Казахстан открыт для взаимовыгодного партнерства в сфере совершенствования выборного законодательства и избирательных механизмов в соответствии с международными избирательными стандартами, заложенными в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г., являющемся основополагающим документом для деятельности БДИПЧ/ОБСЕ в области прав человека и развития демократических институтов.

В этом отношении Казахстан продолжает работу по имплементации рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ в выборной области и законодательства в отношении политических партий (*follow up mechanism*).

5 ноября 2007 г. Астану посетило руководство БДИПЧ/ОБСЕ, что ознаменовало начало очередного этапа «*follow up mechanism*». Стороны договорились провести первую крупную встречу экспертов (ЦИК и БДИПЧ/ОБСЕ) в конце 2007 г. с тем, чтобы задать конкретные направления совместной работы на весь 2008 г. Таким образом, именно по согласованию с БДИПЧ/ОБСЕ был определен график работы над реформированием выборного законодательства Казахстана.

На базе рекомендаций, выработанных в процессе широкой дискуссии, а также внесенных в 2007—2008 гг. Президентом РК предложений по конституционной реформе, Центральная избирательная комиссия РК подготовила пакет поправок к Закону о выборах, которые были переданы на рассмотрение Правительства для подготовки соответствующего законопроекта.

Осенью 2008 г. разработанный Правительством проект закона о внесении изменений в Закон о выборах был направлен в Мажилис и после детального обсуждения в начале 2009 г. принят обеими палатами Парламента.

Законом предусматривается децентрализация полномочий Центральной избирательной комиссии РК и передача территориальным избирательным комиссиям функций по регистрации доверенных лиц кандидатов в Президенты РК. К полномочиям ЦИК отнесено разъяснение законодательства о выборах, проведение семинаров со всеми участниками избирательного процесса.

Согласно принятым поправкам теперь в избирательном законодательстве предусмотрен правовой механизм, исключающий возможность формирования однопартийного Мажилиса — нижней Палаты Парламента. Так, в случае, если по итогам выборов 7-процентный барьер преодолет только одна партия, то к распределению депутатских мандатов допускается также партия, набравшая следующее наибольшее число голосов избирателей. Данная норма гарантирует формирование нижней Палаты с участием не менее двух политических партий независимо от итогов выборов, что соответствует рекомендациям БДИПЧ/ОБСЕ в отношении соблюдения принципов плюрализма и репрезентативности при выборности власти.

Кроме того, при освещении избирательной кампании устанавливается обязанность масс-медиа распространять информацию о выдвижении всех кандидатов и партийных списков, их регистрации избирательными комиссиями в равных объемах печати и эфирного времени.

Исключен запрет на участие в наблюдении за выборами лиц, не имеющих соответствующей практики, что позволит расширить возможность участия наблюдателей как от политических партий, так и от кандидатов.

Предусмотрено включение граждан, чья вина в совершении коррупционного правонарушения признана судом, в круг лиц, которые не могут быть зарегистрированы в качестве депутатов на выборные должности.

Большое значение для повышения профессиональной квалификации и приобретения международного опыта проведения выборов имеет участие казахстанских граждан в работе Миссий ОБСЕ по наблюдению за выборами в зарубежных странах. Так, члены ЦИК и избиркомов в 2007 г. приняли участие в наблюдениях за выборами в

7 иностранных государствах, в 2008 г. — в 12, в 2009 г. планируется участие в мониторинге 21 страны, а в 2010 — еще 18.

Важным инструментом взаимодействия РК и БДИПЧ/ОБСЕ в области выборного законодательства служат ежегодные Совещания по человеческому измерению, проводимые в Бюро в Варшаве. Принимающие в них участие национальные делегации, включающие в себя как представителей официальных органов, так и НПО, имеют возможность не только обменяться мнениями по теории и практике выборов в своих странах, но и разъяснить свои позиции по спорным вопросам в данной области.

Так, в октябре 2008 г. на Совещании БДИПЧ ОБСЕ по человеческому измерению член Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан М. Сарсембаев рассказал о позитивном опыте проведения выборов в РК, взаимодействии с БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами как в Казахстане, так и в других странах Организации. Профессор КазНУ им. Аль-Фараби Л. Ахметова проинформировала о предпринимаемых государством мерах по улучшению выборного процесса. В частности, она положительно отметила выпуск первого в Казахстане учебного пособия об избирательном процессе.

Кроме того, делегация РК приняла участие в работе «круглого стола» (*side-event*) на тему «О приближении избирательного законодательства Республики Казахстан к стандартам ОБСЕ», организованном Американской правозащитной организацией «Фридом Хаус». НПО «Республиканская сеть независимых наблюдателей» (Алматы) организовала видеопрезентацию и обзор выборного законодательства Казахстана. Состоялась активная конструктивная дискуссия по правовым аспектам избирательного процесса, отмечались преимущества и недостатки выборного законодательства РК, а также были озвучены практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию соответствующей правовой базы.

В целом сотрудничество Казахстана и БДИПЧ/ОБСЕ по вопросам совершенствования выборной системы и ее приближения к демократическим стандартам ОБСЕ является ярким примером взаимовыгодного международного партнерства и служит целям дальнейшего сближения сторон. При этом в контексте предстоящего

Председательства Республики Казахстан в ОБСЕ ожидается, что данное сотрудничество будет продолжено и существенно укреплено. Как заявил министр иностранных дел РК М. Тажин, «Казахстан обязуется сохранить БДИПЧ и его существующий мандат и не будет поддерживать какие-либо будущие попытки ослабить их. В качестве потенциального Председателя Казахстан обязуется быть справедливым и объективным лидером и не будет участником каких-либо предложений, которые создают проблемы для БДИПЧ и его мандата».

4.2.2. Верховенство закона

С момента обретения независимости одним из главных направлений развития Республики Казахстан стало строительство стабильной, эффективно функционирующей политической системы. Уже в самом начале выбор общества в этом вопросе пал на демократию, что было обусловлено как внушительной демонстрацией глобальных достижений этого типа политической системы, так и желанием казахстанцев воспользоваться соответствующим мировым опытом для вхождения в когорту успешных стран. Следует, однако, отметить, что формирование политической системы, основанной на ценностях и принципах современной демократии, оказалось достаточно сложным процессом, сопряженным с влиянием на характер и линейность его развития ряда внутренних и внешних факторов.

Тем не менее, благодаря достигнутым успехам в реформировании экономики и политической системы, казахстанская модель демократического транзита сегодня по праву признается одним из наиболее наглядных примеров эффективного строительства современного демократического государства.

В ее концептуальной основе лежат принципы эволюционности и поэтапности осуществления общественных преобразований (известный тезис Президента РК Н. А. Назарбаева «сначала – экономика, потом – политика»), соблюдения универсальных законов демократии и учета национально-культурных особенностей при развитии демократических процессов.

Сбалансированная реализация этих ключевых положений позволила Казахстану решить задачу преобразования базисных эко-

номических и политических отношений и сформировать прочный фундамент демократического развития. В частности, в предыдущие годы было осуществлено формирование рыночных отношений с соответствующей нормативно-правовой базой; Казахстан вышел на траекторию устойчивого экономического развития; последовательно происходил подъем уровня социально-экономического благосостояния граждан. Казахстанскими реалиями стали также выборность власти, многопартийная система и плюралистическое общество; была достигнута общественная стабильность; произошло укрепление независимости и суверенитета государства, укрепилась его роль на международной арене.

Помимо внутренних факторов, важную роль в достижении этих успехов сыграло сотрудничество Казахстана с международными организациями и структурами, в числе которых одной из приоритетных сторон выступала Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и ее Бюро по демократическим институтам и правам человека.

В рамках этого партнерства Казахстаном был осуществлен целый ряд мероприятий, направленных на продвижение демократических реформ в стране.

Одним из направлений этого сотрудничества стала работа по формированию в Казахстане правового государства, характеризующегося верховенством закона, правовым регулированием общественных и личных отношений, наличием защищенных прав и свобод граждан.

Говоря о важности соблюдения принципа верховенства закона Президент страны в выступлении на заседании Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ в марте 2006 г. особо подчеркнул: «Считаю, что особый акцент в рамках реализации программы демократических реформ мы должны сделать на укреплении основ правового государства. Демократия и законность — вещи неразделимые, одно не может существовать без другого. Все гуманистические идеи, ставящие интересы человека в центр государственных интересов, идеи демократии, прав и свобод останутся не реализованными вне торжества закона» [87].

В рамках данного подхода, а также в соответствии с Европейской хартией безопасности ОБСЕ (Стамбул, 19 ноября 1999 г.) и Меморандумом о взаимопонимании между Правительством Республики Казахстан и БДИПЧ/ОБСЕ (Осло, 3 декабря 1998 г.) основными направлениями совместной работы по утверждению в стране верховенства закона были определены конституционализм и судебная реформа, сотрудничество по вопросам совершенствования правоохранительной деятельности и борьба с коррупцией.

Впрочем, следует отметить, что по этим вопросам сотрудничество осуществлялось практически с самого начала участия Казахстана в ОБСЕ, т. е. с 1992 г. Так, республике оказывалась постоянная помощь в разработке и совершенствовании законодательства, адаптации его норм к международным стандартам. Кроме того, проводились консультации по реорганизации государственного управления на основе принципа конституционализма (разделения властей), осуществлялись тренинги и стажировки государственных служащих Казахстана в западных странах — участниках ОБСЕ. В тесном сотрудничестве с французскими юристами-правоведами была разработана Конституция РК 1995 г., вследствие чего государственная система управления республики приобрела сходные с Францией черты.

Значительную роль сыграла Организация в становлении и развитии судебной системы РК. В первую очередь, следует подчеркнуть влияние рекомендаций экспертов ОБСЕ в переходе судебной системы РК от советского типа к западноевропейской модели судов. В частности, в результате сравнительного анализа континентальной и англосаксонской моделей судов, проведенного в контакте с западными специалистами, было сделано заключение о предпочтительности для Казахстана именно континентальной модели, основанной на букве закона, а не прецедентном праве. Вместе с тем изучение судебной практики в странах Запада показало целесообразность введения в организацию судебной власти РК и некоторых норм и институтов англосаксонского типа судов.

Опыт стран ОБСЕ был использован в процессе реформирования системы судебной власти и совершенствования судебного производства.

С 1 января 2007 г. действует институт присяжных заседателей*. В целях укрепления независимости и объективности судейства с 2007 г. действует Судебное жюри, которое определяет профессиональную пригодность действующего судьи.

Развиваются специализированные суды — административные и экономические, что позволило повысить эффективность судопроизводства. В связи с открытием в 2007 г. Регионального финансового центра в г. Алматы создан первый специализированный финансовый суд, который будет рассматривать гражданско-правовые споры участников финансового центра. В соответствии с Указом Президента РК от 23 августа 2008 г. в городах Астане и Алматы созданы первые межрайонные ювенальные суды.

Рекомендации экспертов ОБСЕ были учтены при укреплении роли местных судов, апелляционных инстанций, упрощении судопроизводства, вследствие чего были внесены поправки в Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы Республики Казахстан в части разграничения подсудности. Международным стандартам соответствует введенная с 2009 г. практика санкционирования арестов судом.

Заметным вкладом в развитие сотрудничества ОБСЕ с Казахстаном по линии совершенствования судебной системы РК и ее адаптации к международному опыту стало осуществление БДИПЧ/ОБСЕ мониторинга судебных разбирательств по уголовным делам в Республике Казахстан за 2005—2006 гг., а также мониторинга деятельности судов республики с участием присяжных заседателей за 2007 г. Идея проведения мониторинга была сразу поддержана руководством Верховного Суда Республики Казахстан как мероприятие, призванное оказать помощь в реализации принципов справедливого судебного разбирательства.

При этом экспертами ОБСЕ исследовалась ситуация в целом с тем, чтобы определить, насколько казахстанская судебная практика соответствует международным стандартам.

В ходе работы по первому проекту 25 зарубежных наблюдателей, прошедшие специальную подготовку, посетили 730 судебных

* Была выбрана смешанная модель суда присяжных (всего их две — англосаксонская и континентальная), предусматривающая наличие двух судей и девяти присяжных заседателей.

заседаний по 385 уголовным делам, которые рассматривались в 23 районных и 3 областных судах восьми городов республики.

Среди наиболее актуальных проблем, выявленных наблюдателями, оказались проблемы с реализацией принципа открытости, соблюдения норм Кодекса судейской этики, прав на слушание дела компетентным и беспристрастным судом, на защиту квалифицированным адвокатом. Исследователи отметили, что в республике — крайне низкий процент оправдательных приговоров. Были замечания, которые некоторым участникам встречи показались спорными. Например, о том, что подсудимые во время процесса не должны сидеть в металлической клетке.

По результатам исследования был составлен отчет, выработаны соответствующие рекомендации. По мнению эксперта по правам человека, практикующего юриста из Варшавы Б. Боева, все эти меры будут способствовать дальнейшему совершенствованию судебной правовой системы республики.

В целом по итогам мониторинга БДИПЧ/ОБСЕ судебных разбирательств в Казахстане по уголовным делам системных несоответствий международным стандартам выявлено не было. В отношении нарушений процессуального порядка, указанных в отчете, меры по их устранению уже принимаются. В частности, в залах судебных заседаний устраняются металлические решетки, прорабатываются вопросы изменения порядка конвоирования обвиняемых, введение обязательного ношения судьями специальной одежды (судейской мантии), рассматриваемой как атрибут судейской этики.

По аналогичной схеме осуществлялось сотрудничество с ОБСЕ по вопросам усовершенствования практики применения института присяжных заседателей в судах.

В ходе мониторинга в период с 1 января по 31 декабря 2007 г. 16 специально подготовленных наблюдателей посетили 28 процессов в 10 областях и городах Алматы и Астана. Ими также была изучена практика формирования списков в 13 областях Казахстана. По итогам их работы был подготовлен Отчет, обобщивший практику суда с участием присяжных заседателей после года его работы. Отчет содержал не только анализ деятельности суда присяжных, но и свод рекомендаций, выработанный для дальнейшего совершенствования этой формы судопроизводства.

Среди 40 рекомендаций, изложенных в Отчете и вынесенных на обсуждение, в качестве основных отмечалась необходимость совершенствования порядка производства случайной выборки присяжных заседателей, создания условий для беспрепятственного доступа для всех граждан на все открытые процессы. Также в Отчете обращалось внимание на необходимость детального урегулирования порядка и формы извещения кандидатов в присяжные заседатели, совершенствования практики использования анкет для опроса предварительного состава присяжных заседателей, многие другие технические, но важные аспекты деятельности суда присяжных.

Ряд рекомендаций касался упрощения системы формирования списков кандидатов присяжных заседателей, совершенствования формы прений в таком суде, других процессуальных нюансов суда с участием представителей общественности.

Рекомендации, изложенные в Отчете, были всесторонне обсуждены судебным корпусом республики, а также всеми заинтересованными органами. В результате было предложено создать при акиматах специальный уполномоченный орган, который и будет формировать списки присяжных заседателей, а также внести изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РК с тем, чтобы обвиняемый мог заявить ходатайство на суд присяжных до назначения главного судебного разбирательства. Кроме того, был серьезно рассмотрен вопрос участия в процессе второго судьи. По словам экспертов БДИПЧ/ОБСЕ, основную нагрузку по ведению процесса берет на себя председательствующий судья, в то время как второй судья зачастую выполняет номинальную функцию. В этой связи Председателем Верховного Суда РК К. Мамаи было выдвинуто встречное предложение убрать второго судью и увеличить состав присяжных заседателей до 10 человек. Также в связи с мероприятиями, направленными на совершенствование судебной системы, предполагается расширить полномочия суда присяжных, передав в их ведение все дела по особо тяжким преступлениям.

Сегодня можно с уверенностью констатировать, что выбранная модель суда присяжных доказала свою жизнеспособность. За короткий промежуток времени решен вопрос организационного и материально-технического обеспечения деятельности нового института,

что позволило суду присяжных эффективно и на должном уровне осуществлять возложенные на него задачи. На это обращено внимание и экспертами ОБСЕ в представленном Отчете, где, в частности, указано, что, несмотря на сложность порядка судопроизводства, судами с участием присяжных в целом обеспечено соблюдение положений уголовно-процессуального законодательства при рассмотрении дел.

В рамках совместной деятельности по утверждению верховенства закона представители Казахстана, как государственных органов, так и НПО, постоянно принимали участие в проводимых ОБСЕ конференциях, «круглых столах» и ежегодных Совещаниях БДИПЧ/ОБСЕ по человеческому измерению.

Одним из наиболее крупных мероприятий в этом ряду стал проведенный 14—16 мая 2008 г. в Варшаве трехдневный семинар БДИПЧ/ОБСЕ, посвященный проблемам конституционного правосудия в государствах — членах Организации. Участники семинара, который собрал более 200 конституционных судей, экспертов и представителей государственных и гражданских делегаций государств — членов ОБСЕ, обсуждали роль современного конституционного правосудия, угрозы и риски конституционному правосудию, вопросы обеспечения независимости конституционных судов, юридической ответственности государственных органов за неисполнение решений конституционных судов, принципы разделения властей, взаимодействия конституционных судебных органов с законодательной и исполнительной ветвями власти.

В ходе пленарного заседания на тему конституционализма и принципа разделения властей глава казахстанской делегации — член Конституционного Совета РК В. Малиновский отметил, что «Конституционный Совет Республики Казахстан выступает главным регулятором казахстанской государственности». Он подробно рассказал о системе законов и механизме сдержек и противовесов государственной власти, подчеркнув ее монолитность по социальной сущности и разделенной функционально и институционально, действующей на основе Конституции РК.

Внимание участников форума было обращено на то, что в разработке проектов ряда законов самое непосредственное участие принимали иностранные эксперты, в том числе и БДИПЧ/ОБСЕ.

Делегаты Казахстана также ознакомили участников семинара с деятельностью Конституционного Совета РК по повышению его роли в качестве основного института поддержания верховенства положений и принципов Конституции, было рассказано о ключевых аспектах устройства и компетенции Конституционного Совета в части конституционного производства, рассмотрения обращений и принятия решений.

Казахстанскими делегатами был сделан ряд предложений и рекомендаций, в частности об отстаивании позиции окончательности решений Конституционного Суда.

В свою очередь представители ОБСЕ выразили готовность оказывать, как и прежде, активное содействие и поддержку в реализации всех прогрессивных нововведений. В качестве наиболее важных направлений совместной деятельности были названы предоставление помощи в законопроектной работе и анализе законодательства, содействие процессу повышения квалификации судей, совместные возможности в организации ознакомительных и обучающих поездок и тренингов казахстанских судей.

В декабре 2007 г. глава Департамента демократизации БДИПЧ/ОБСЕ В. Школьников во время встречи с Председателем Верховного Суда РК К. Мами отметил: «Казахстан из стран СНГ рассматривается примером успешного динамичного продвижения по пути демократических преобразований», — и подчеркнул особую роль судебной системы в продвижении реформ.

Важным направлением взаимодействия РК и ОБСЕ по утверждению верховенства закона является совместная борьба с проявлениями коррупции и разработка соответствующих мер противодействия.

Коррупция уже на протяжении ряда лет признается на всех уровнях одной из главных угроз национальной безопасности. Ее негативное воздействие на общественно-политическую жизнь заключается в криминализации власти, падении эффективности управления, подрыве доверия к законности и правопорядку, ухудшению инвестиционной привлекательности и, в конечном счете, к потере властью своей легитимности (в том числе и на международном уровне).

В этой связи в Казахстане развернута бескомпромиссная борьба с данным социальным злом. Одним из главных направлений деятельности государства в этой сфере является ужесточение антикоррупционного законодательства, а также подключение к решению проблемы коррупции широких кругов общественности, НПО и СМИ. Существенную помощь в борьбе с коррупцией оказывает ОБСЕ, проводя тренинги для государственных служащих Казахстана, конференции и «круглые столы», посвященные определению методов борьбы с коррупцией, противодействию отмыванию доходов, полученных незаконным путем. В свою очередь, учитывая предстоящее председательствование Казахстана в ОБСЕ в 2010 г., власти республики активно обсуждают с Организацией вопросы взаимодействия по борьбе с коррупцией для внесения их в повестку дня.

4.2.3. Правозащитная деятельность

В контексте предстоящего председательства в ОБСЕ Казахстаном уделяется всевозрастающее внимание вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, составляющих одно из главных направлений деятельности БДИПЧ/ОБСЕ. В этом отношении главной задачей республики выступает формирование действенных механизмов их реализации и повышение эффективности деятельности государственных органов в обеспечении и защите гражданских прав и свобод, определенных в Конституции РК.

Следует указать, что по своему объему конституционная база гражданских прав и свобод в Казахстане практически не уступает мировым демократическим стандартам, закрепленным во Всемирной декларации прав человека ООН (1948 г.), а также ряде других международных документов, относящихся к человеческому измерению. Сравним, как сформулированы права человека в международных пактах о правах человека от 19 декабря 1966 г. и как они сформулированы в тексте Конституции Республики Казахстан. В статьях 10—39 Конституции РК отражены следующие права и свободы гражданина республики: гарантия защиты прав граждан со стороны государства, право на судебную защиту прав, на получение квалифицированной юридической помощи, равенство перед законом и судом, право на жизнь, право на личную

свободу, неприкосновенность человеческого достоинства, свобода от пыток и насилия, право на неприкосновенность частной жизни, право на пользование родным языком и культурой, свобода слова и творчества, право свободного передвижения и свободного выбора местожительства, право на выезд за пределы Казахстана и на беспрепятственное возвращение в Казахстан, право на свободу совести, право на свободу объединений, право на свободу труда, на свободный выбор деятельности и профессии, право на отдых, право на обеспечение неприкосновенности жилища, право на владение частной собственностью, право на свободу предпринимательской деятельности, гарантия защиты семьи, материнства и детства, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья, право на бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях, право на получение высшего образования, гарантия охраны окружающей среды, право на проведение мирных собраний, митингов и демонстраций, право на участие в управлении делами государства, право избирать и быть избранным в государственные органы и органы местного самоуправления. По сути, это исчерпывающий список основных прав и свобод.

Тот факт, что права человека были закреплены в Конституции РК в самом начале ее текста, говорит о приверженности страны уважению и соблюдению прав и свобод человека. Более того, в казахстанской Конституции прямо заявляется, что права и свободы человека являются высшей ценностью для государства, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.

Данное положение — одна из фундаментальных основ конституционного строя страны. Понятием «высшая ценность» более не определяется никакая другая основа конституционного строя [88]. При этом сама Конституция устанавливает основания и пределы ограничения прав и свобод человека и гражданина только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо для: а) защиты конституционного строя; б) охраны общественного порядка; в) прав и свобод человека; г) здоровья и нравственности населения.

С учетом этого подхода республика уделяет постоянное внимание укреплению сотрудничества с международными организациями, в

частности с ООН и ОБСЕ, по вопросам совершенствования правозащитной практики.

В частности, в рамках взятых на себя обязательств по имплементации положений Хельсинкского Заключительного акта (1975 г.), Копенгагенского документа (1990 г.), Меморандума о взаимопонимании между Правительством Республики Казахстан и БДИПЧ/ОБСЕ (1998 г.), Европейской хартии безопасности ОБСЕ (Стамбул, 19 ноября 1999 г.) и других соглашений с ОБСЕ, тесно коррелирующих с документами ООН в области человеческого измерения, Казахстан присоединился к более чем 40 международным соглашениям и договорам, касающимся прав и свобод человека и гражданина.

Только за последние годы Казахстаном ратифицирован ряд международных универсальных актов в области защиты прав человека. В 2008 г. Парламентом ратифицированы такие важные международные документы в области защиты прав человека, как Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности; Конвенция ООН против коррупции, а также Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; два Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, а также против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющие Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности.

В феврале 2009 г. Казахстан присоединился к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г., признав тем самым компетенцию Комитета по правам человека ООН принимать и рассматривать сообщения отдельных лиц, подпадающих под юрисдикцию Республики Казахстан, в отношении действий и бездействий органов государственной власти либо в отношении принятых ими актов или решений.

В настоящее время Казахстаном ратифицированы шесть из девяти ключевых договоров, на которых базируется система межгосударственных отношений в области прав человека. По оставшимся трем из девяти договоров в настоящее время ведутся подготовительные процедуры.

В частности, Международная Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений проходит процедуру ратификации в Парламенте. По двум конвенциям — о правах инвалидов, а также о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей уполномоченные органы изучают вопросы, требующие законодательных, финансовых и других мер для обеспечения обязательств по их ратификации.

Кроме того, в соответствии с рекомендациями ООН и ОБСЕ и с учетом мирового опыта в Казахстане были институционализированы новые структуры, призванные наряду с традиционными органами (суд, адвокатура, прокуратура, МВД, Министерство юстиции (МЮ) РК) осуществлять государственную правозащитную деятельность. К числу новообразованных институтов внесудебной защиты прав человека относятся институт национального омбудсмана, введенный Указом Президента РК «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» от 19 сентября 2002 г., Комиссия по правам человека и Комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике при Главе государства, Комитет по правам ребенка при Министерстве образования и науки (МОН) РК. При этом создание при Президенте РК целого ряда институтов, дополняющих деятельность государственных органов в области защиты прав и свобод граждан, подчеркивает тот факт, что главным гарантом и символом незыблемости Конституции, закрепленных в ней прав и свобод человека и гражданина выступает сам Глава государства.

Особую роль в реализации прав и свобод граждан Казахстана, как это и предписывается нормами документов ООН и ОБСЕ в части верховенства закона и защиты человеческих и гражданских прав и свобод, выполняет Конституционный Совет РК, который ориентирует развитие правовой системы, правотворчество и правоприменительную практику в направлении соответствия их современному пониманию прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в основополагающих международных актах. Практически каждое нормативное постановление Конституционного Совета республики направлено на охрану конкретных прав и свобод человека и гражданина.

Об этом свидетельствует ряд его нормативных постановлений, принятых по актуальным вопросам реализации прав человека. Так,

сравнительно недавно Конституционный Совет РК по обращению Президента страны признал в порядке предварительного конституционного контроля не соответствующим Конституции принятый Парламентом и представленный на подпись Главе государства Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений». Конституционный Совет указал, что некоторые положения Закона нарушают конституционный принцип равенства всех перед законом и необоснованно ограничивают право каждого на свободу совести. Принятое Конституционным Советом решение означает, что рассмотренный Закон не может быть подписан, соответственно, введен в действие.

В настоящее время с учетом правовых позиций Конституционного Совета Правительством республики разработан ряд законопроектов, касающихся вопросов: оказания населению квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатной; защиты имущественных прав потерпевших от преступных деяний за счет государства; наделяния участников уголовного процесса правом судебного обжалования постановлений органов уголовного преследования о возбуждении уголовного дела и предоставления обвиняемому (подсудимому) возможности ходатайствовать о рассмотрении его дела судом с участием присяжных заседателей не только при объявлении об окончании предварительного следствия, но и при производстве по уголовному делу в суде до стадии назначения главного судебного разбирательства; законодательной регламентации порядка содержания граждан, помещенных в медицинские вытрезвители, центры временной изоляции, адаптации и реабилитации несовершеннолетних, приемники-распределители и в некоторые другие учреждения, деятельность которых в нарушение Конституции регулируется подзаконными актами.

В разработке правозащитной политики государства существенную роль играет координация взаимодействия со структурами ОБСЕ.

Так, с Центром ОБСЕ в Астане и варшавским Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека тесно сотрудничали как государственные структуры, так и институты гражданского общества

страны. Например, учреждение Уполномоченного по правам человека в 2008 г. совместно с Центром ОБСЕ в Астане провели ряд мероприятий, связанных с противодействием трафику и торговле людьми, дискриминации в отношении религии и т. д. Центр ОБСЕ стал одним из соорганизаторов Международной конференции, посвященной 60-летию принятия Всеобщей декларации прав человека (декабрь 2008 г.).

В октябре 2008 г. в Варшаве руководитель учреждения Уполномоченного принял участие в Совещании БДИПЧ/ОБСЕ по вопросу выполнения обязательств в сфере человеческого измерения, в ходе которого была озвучена позиция Казахстана по наиболее актуальным вопросам обеспечения прав человека в нашей стране, в частности правозащитного образования, отмены смертной казни, имплементации международных документов.

В ноябре 2008 г. проведены переговоры с известным в международных кругах Институтом по правам человека в Дании, по итогам которых были достигнуты договоренности о проведении тренингов и семинаров по правозащитной тематике в контексте подготовки государственных служащих к предстоящему председательствованию Казахстана в ОБСЕ.

Казахстан придает большое значение развитию диалога с неправительственными организациями, и с этой целью в РК на регулярной основе проводятся гражданские форумы. Государством поощряется участие НПО в ежегодных совещаниях БДИПЧ/ОБСЕ по обсуждению процесса выполнения обязательств в сфере человеческого измерения.

Духу Хельсинкского акта и Копенгагенского документа ОБСЕ отвечали новые формы работы национального омбудсмана.

В целях совершенствования форм и методов взаимодействия в обеспечении защиты прав человека в республике в 2008 г. Уполномоченным по правам человека были заключены меморандумы о сотрудничестве с Председателем Верховного Суда, Генеральным Прокурором РК. Аналогичные двусторонние документы были подписаны с МВД и Комитетом уголовно-исполнительной системы (КУИС) МЮ РК.

Новой формой работы в сфере мониторинговых посещений стало создание при Уполномоченном Рабочей группы по рассмотрению

фактов применения пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. В состав Группы по согласованию вошли Представители Высокого уровня Верховного Суда, Генеральной прокуратуры, МВД, Комитета национальной безопасности (КНБ), КУИС МЮ РК, а также руководители международных и национальных правозащитных организаций.

Рабочей группой также была проведена определенная работа по вопросу выработки национального превентивного механизма общественного контроля за местами лишения свободы в республике, введение в действие которого предписано Факультативным протоколом к Конвенции против пыток, который Казахстан ратифицировал в июне 2008 г.

Доброй традицией стало проведение по инициативе Уполномоченного по правам человека ежегодных Августовских чтений, посвященных проблемам защиты прав человека.

Нормой сотрудничества с БДИПЧ/ОБСЕ стали регулярные контакты с представителями госорганов, институтов внесудебной защиты прав и свобод человека и гражданина, НПО республики.

16—18 мая 2007 г. в Варшаве в работе очередного ежегодного семинара БДИПЧ/ОБСЕ «Эффективное участие и представительство в демократических обществах» приняла участие делегация РК в составе представителей ЦИК, Министерства культуры и информации, Национального центра по правам человека (учреждение Уполномоченного по правам человека в РК), Министерства юстиции, МИД и Посольства РК в Польше.

Представители официальной делегации Казахстана выступили в трех рабочих заседаниях по вопросам развития гражданского общества и демократических институтов, обеспечения верховенства закона, свободы слова и СМИ, свободы религии, прав национальных меньшинств и обеспечения равных прав для женщин. 22 июня 2007 г. состоялся визит в штаб-квартиру БДИПЧ/ОБСЕ в Варшаве Председателя Комиссии по правам человека при Президенте РК С. Турсунова, членов ЦИК и Офиса национального омбудсмана.

Большое значение для Казахстана имеет сотрудничество с БДИПЧ/ОБСЕ по разработке Национального плана действий Всемирной программы образования в области прав человека

(2005—2015 гг.), в том числе и в рамках рекомендаций Венского Дополнительного совещания ОБСЕ по проблемам человеческого измерения «Образование и обучение по правам человека» (2004 г.).

В рамках реализации Национального плана были разработаны индикаторы для мониторинга знаний по правам человека, такие, как показатель осведомленности школьников об основных правах человека, оснащенность учебниками и пособиями по правам человека, в республике создана новая государственная система управления правозащитной деятельностью в интересах ребенка (Комитет по охране прав детей при МОН РК); активно реализуется молодежная политика, создана правовая основа взаимодействия государственных органов и общественных объединений.

К выполнению Национального плана было привлечено порядка 20 государственных органов и организаций, эта работа была систематизирована и структурирована, на начальном этапе была проведена оценка состояния образования в области прав человека в школах, поставлены задачи перед каждым государственным органом.

Немало за эти годы сделано и в направлении «школа как правозащитная среда»: уделяется внимание обучению учителей, включению в учебные планы вопросов поощрения и защиты прав человека. При поддержке международных неправительственных организаций и ученых-юристов в учебный процесс различных образовательных учреждений введено преподавание курса по правам человека, подготовлены учебные и методические пособия.

Вопросы совершенствования преподавания прав человека нашли свое отражение в «Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006—2011 гг.», утвержденной Указом Президента Республики Казахстан.

Находят свое решение проблемы в комплексном подходе к образованию по правам человека, имеется в виду взаимодействие школьной, студенческой среды и неформальной деятельности НПО и общественных организаций.

В неформальное образование по правам человека вовлечены средства массовой информации. Комиссией по правам человека при Президенте РК совместно с программой развития ООН создана цифровая библиотека, которая предоставляет бесплатный доступ к

нормативным правовым актам Республики Казахстан, касающимся обеспечения прав человека в Казахстане, подготовлен Базовый доклад о состоянии прав человека в РК, ведется подготовка Национального плана действий, в котором образованию уделено особое внимание.

Немаловажное значение в стране придается обучению правам человека должностных лиц. Стандарты государственной службы в Казахстане основаны на принципах защиты прав человека. Идеи прав человека, закрепленные в правозащитных конвенциях, вошли не только в тексты законов, но и в подзаконные нормативные правовые акты, инструкции.

На протяжении ряда лет под эгидой Центра ОБСЕ в Казахстане, Казахстанского международного бюро по правам человека, Фонда «Хартия за права человека», «Канадского фонда», Министерства образования и науки РК, офиса Уполномоченного по правам человека проходили встречи по вопросам образования правам человека, проведен ряд тренингов, семинаров, конференций для самых различных целевых групп, все эти мероприятия в полной мере можно отнести к образованию в области прав человека и демократии.

Вместе с тем в проводимой работе имеются проблемы, которые необходимо решать, в том числе и в рамках ОБСЕ:

— отсутствие квалифицированных тренеров, которые могут обеспечить обучение высоких должностных лиц правам человека и подготовка которых актуальна для Казахстана;

— отсутствие обмена информацией, распространения лучшей (передовой) практики, современных методик обучения, уже имеющих в государствах с хорошо поставленным образованием в сфере прав человека.

Работа по развитию образования по правам человека в нашей стране не завершена, Казахстан будет и далее следовать принципам воспитания общества правозащитным стандартам и совершенствования образования в области прав человека.

В последние 3—4 года в стране активно работают международные наблюдатели, консультанты, правозащитники. Только при представительстве ОБСЕ в Астане проведены самые различные семинары по поддержке НПО, оптимизации государственной службы,

в частности таможенной, обеспечению защищенности уязвимых слоев казахстанского общества.

К председательству в ОБСЕ создается коалиционная группа по мониторингу «Казахстан-ОБСЕ — 2010», цель которой в течение трех лет отслеживать деятельность нашей страны в области политических реформ, норм законодательства в отношении улучшения защищенности рядовых граждан и соблюдения законности.

Еще более интенсивная работа в этом направлении предстоит и далее. Казахстан взял на себя обязательства не только привести свое законодательство в соответствие с демократическими нормами, но и обеспечить их на практике, а значит работать необходимо на всех уровнях с целью построения открытого гражданского общества, в котором обеспечение прав человека является ключевой нормой.

Необходимо отметить, что права человека в современном мире не рассматриваются как внутреннее дело государства, поскольку вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, так как соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка. Поэтому Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе — это «общность ответственности», что означает не только право критиковать за нарушение обязательств, но и обязательство помогать друг другу в решении конкретных проблем.

Одним из главных каналов постоянной связи РК с ОБСЕ, вносящим заметный вклад в содействие реализации прав человека в Казахстане через осуществление проектов в человеческом измерении, является Центр ОБСЕ в Астане. Центр активно сотрудничает с государственными и неправительственными организациями по широкому кругу вопросов, связанных с совершенствованием выборного законодательства, реформой судебной системы; содействует изменению законодательства в уголовной и уголовно-процессуальной сфере. Большое внимание также уделяется правам женщин, развитию СМИ, миграции и др.

Центр ОБСЕ в Астане поддерживает усилия Казахстана по выполнению международных соглашений по правам человека, в том числе Международного пакта о гражданских и политических правах, а также Пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Центр способствует обсуждению и обеспечению международной экспертизы по проектам законов в ключевых областях, касающихся прав человека и гражданского общества.

В контексте сказанного стремление Казахстана занять пост Председателя ОБСЕ в 2010 г. должно восприниматься не как самоцель, а как выражение желания стать ответственным и авторитетным участником активных политических процессов, происходящих в ОБСЕ, а также внести свой положительный вклад в обеспечение стабильности и безопасности. Применительно к теме дальнейшего совершенствования национальных механизмов защиты прав человека, гарантированных Конституцией страны, дискуссии о председательствовании Казахстана в ОБСЕ уже вызвали широкий интерес в европейской системе защиты прав человека, отличающейся более высокими стандартами.

4.2.4. Гендерное равенство

Гендерное равенство способствует обеспечению всеобъемлющей безопасности — той цели, на достижение которой направлены усилия ОБСЕ во всех трех измерениях. Систематический учет гендерной проблематики — один из способов достижения этой цели. Соответственно, эта проблематика берется во внимание во всех мероприятиях, проектах и программах Организации для достижения гендерного равенства в деятельности самой Организации, равно как и в государствах-участниках.

Уважение прав человека и основных свобод, демократии и верховенства закона является ключевым элементом принятой в ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности. Хартия европейской безопасности, принятая на Стамбульской встрече ОБСЕ на высшем уровне, гласит: «Полное и равное осуществление женщинами своих прав человека имеет важнейшее значение для укрепления мира, процветания и демократии в регионе ОБСЕ. Мы обязуемся сделать обеспечение равенства между мужчинами и женщинами неотъемлемой частью своей политики как на уровне наших государств, так и в рамках Организации» [89].

Гендерное равенство можно определить как важный компонент устойчивой демократии. ОБСЕ признала, что права мужчин и жен-

щин на сегодняшний день не равны. И сейчас существуют факторы, способные ограничивать равные возможности женщин участвовать в политическом процессе. Причин тому много, и они разные: это политический характер, экономические и юридические препятствия, отношение общества к гендерным вопросам.

В свете вышеизложенного необходимо отметить, что одним из направлений деятельности ОБСЕ является продвижение вопросов гендерного равенства. В связи с председательством Казахстана в ОБСЕ для страны особенно актуальным становится соответствие требованиям Организации также и в сфере гендерной политики.

В современном Казахстане гендерная политика равенства проводится в соответствии с Конституцией РК. Так, п. 2 ст. 14 Конституции РК гласит: «Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам» [90]. Кроме того, Казахстан присоединился к важнейшим Конвенциям и Декларациям ООН и других международных организаций по правам женщин, что способствовало улучшению ситуации в сфере реализации политических прав женщин, преодолению скрытой и открытой гендерной дискриминации. Особенно важным с точки зрения реализации политических прав казахстанских женщин является присоединение страны к Конвенциям ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин», «О политических правах женщин», «О гражданстве замужней женщины». Также Казахстан подписал ряд актов Международной организации труда, касающихся прав женщин и детей.

Концептуальной базой гендерной политики в Казахстане является Концепция государственной политики улучшения положения женщин. Концепция определяет основные принципы, приоритеты и задачи гендерной политики в Казахстане. К задачам гендерной политики в Казахстане относятся: достижение сбалансированного участия женщин и мужчин во властных структурах; обеспечение равных возможностей для экономической независимости, развития своего бизнеса и продвижения по службе; создание условий для равного осуществления прав и обязанностей в семье; свобода от

насилия по признаку пола. Концепция гендерной политики в Республике Казахстан рассчитана на современный период (до 2010 г.), а также на долгосрочную перспективу (до 2030 г.) [91].

Еще одним концептуальным документом, определяющим основные направления гендерной политики, является Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006—2016 гг., которая нацелена на более эффективное решение наиболее актуальных проблем гендерной политики. В частности, концепцией предусматривается создание сети подготовки женщин-политиков, выделение бюджетных средств на реализацию социально значимых проектов по вопросам семьи и женщин и т. д. Политическим партиям предлагается больше вовлекать женщин в свои ряды, выдвигать их на выборные должности. Для расширения возможностей женщин по трудоустройству и обеспечению занятости Стратегия предусматривает широкое развитие государственных и частных детских дошкольных учреждений. Специальный раздел Стратегии посвящен гендерному образованию и гендерному просвещению населения, в том числе государственных служащих, депутатов Парламента и маслихатов, руководителей всех уровней, работников СМИ [92].

На сегодняшний день в Казахстане сложилась целая система институциональных механизмов защиты прав женщин и повышения их статуса. Эти механизмы постоянно развиваются и совершенствуются, а их деятельность во всех сферах жизни становится все более действенной и эффективной.

В первую очередь, это Национальная комиссия по делам семьи и гендерной политике как консультативно-совещательный орган при Президенте Республики Казахстан. Аналогичные структуры действуют на региональных уровнях государственного управления. Национальная комиссия проводит большую работу по искоренению стереотипов, связанных с идеей превосходства одного пола над другим, разъяснению необходимости социального равенства женщин и мужчин. Основными задачами Комиссии являются: определение приоритетов и выработка рекомендаций для формирования комплексной государственной политики в отношении семьи, женщин и детей с учетом региональных особенностей в контексте реализации

Стратегии развития Казахстана до 2030 г.; содействие в разработке комплексной системы социальной, экономической, юридической и психологической поддержки семьи, женщин и детей.

В целом Конституция и другие законодательные акты страны предусматривают равные права мужчин и женщин, но интеграция в мировое сообщество требует внедрения новых, соответствующих международным, стандартов. В числе приоритетов национальной комиссии на ближайшее время — продвижение законопроектов «О равных правах и равных возможностях женщин и мужчин» и «О бытовом насилии». Также представляется важным принятие Кодекса о браке и семье, где важная роль будет отведена пропаганде семейных ценностей, укреплению статуса семьи, улучшению демографии.

Национальная комиссия тесно сотрудничает с ОБСЕ в процессе подготовки законопроекта «О равных правах и равных возможностях мужчин и женщин». Расширяется сфера их взаимодействия по вопросам защиты прав женщин, детей и других членов семьи. К примеру, по инициативе Мажилиса Парламента, Национальной комиссии по правам женщин и семейно-демографической политике при Президенте РК и Центра ОБСЕ в Астане был организован «круглый стол» по обсуждению законопроекта «О равных правах и равных возможностях женщин и мужчин».

Помимо этого, в Астане Министерством внутренних дел, Национальной комиссией по делам семьи и гендерной политике при Президенте РК, представительством ОБСЕ и Женским фондом развития ООН (ЮНИФЕМ) в Республике Казахстан был проведен «круглый стол» на тему «Правовые аспекты предупреждения и совершенствования законодательства в области предотвращения бытового насилия».

По вопросам решения гендерных проблем Казахстан сотрудничает с рядом международных организаций и работает в тесном контакте с ОБСЕ, ЮНИФЕМ, Агентством США по международному развитию (ЮСАИД), Британским Советом и ПРООН. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе оказывает техническую помощь в виде консультаций экспертов, остальные предоставляют финансовую поддержку для реализации того или иного проекта.

Данные международные организации активно поддерживают неправительственные организации, которые играют важную роль в работе по повышению статуса женщин в Республике Казахстан. Сегодня в стране около 150 активно действующих женских НПО, среди которых можно выделить Ассоциацию деловых женщин Казахстана, Феминистскую лигу, Алматинский женский информационный центр, Центр гендерных исследований г. Алматы. Помимо этого, действуют научно-исследовательские институты по гендерным исследованиям. Женские НПО создали центры трудоустройства и профессиональной ориентации, поддержки малого бизнеса, правовой и юридической поддержки. НПО также активно развивают в стране сеть кризисных центров по борьбе с насилием в отношении женщин.

В соответствии с Планом действий ОБСЕ 2004 г. по поддержке гендерного равенства приоритетными направлениями Организации являются: разработка проектов в государствах ОБСЕ; обеспечение недискриминационного характера правовых и политических систем; недопущение насилия в отношении женщин; обеспечение равных возможностей для участия женщин в политической и общественной жизни; поощрение участия женщин в предотвращении конфликтов, регулировании кризисов и постконфликтном восстановлении; создание национальных механизмов для улучшения положения женщин.

Одной из важнейших составляющих деятельности БДИПЧ в области развития демократии является работа по расширению участия женщин в структурах государственного управления, а также содействие обеспечению равенства прав и возможностей мужчин и женщин в политической и общественной жизни. БДИПЧ стремится решить эту проблему, создавая платформы для взаимодействия между гражданским обществом и Правительством, а также оказывая поддержку механизмам квалифицированного учета гендерных проблем в политике государства [93].

Бюро поддерживает сотрудничество между сетями женских организаций Южного Кавказа, Центральной Азии, а также Восточной и Юго-Восточной Европы с целью содействия более активному участию женщин в политической жизни и усилению их роли в процессах принятия решений. БДИПЧ осуществляет рассчитанную на много

лет вперед программу, цель которой — повысить участие женщин в демократическом управлении. Примерами таких мероприятий являются семинары по обучению преподавателей по проблемам гендерного равенства и прав женщин, семинары по развитию потенциала для женских НПО и женских сетей, оказание помощи в повышении квалификации сотрудников государственных органов в области поддержки гендерного равенства, а также обучение сотрудников государственных структур и НПО в области предотвращения насилия против женщин и борьбы с ним.

Гендерный отдел ОБСЕ в 2000 г. принял решение реализовать в Казахстане проект по информированности по правам женщин. В рамках проекта БДИПЧ/ОБСЕ «Информированность о правах женщин» в 2001 г. женскими организациями было проведено 125 семинаров по правам женщин, в них приняли участие 2,5 тыс. человек. Данный проект внес большой вклад в политическое просвещение населения страны. Пока далеко не все казахстанские женщины в полной мере подготовлены к последовательной реализации своих политических прав, таких, как свобода объединений, собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, право избирать и быть избранным в государственные органы, иметь доступ к государственной службе [94].

Кроме того, при поддержке и финансировании ОБСЕ были проведены следующие мероприятия: в 2001 г. — Образовательная программа для женщин, детей и родителей по предупреждению трафика из Казахстана и Центральной Азии; в 2001 г. — «Женщины в политике — навыки лидерства»; в 2002—2003 гг. — «Женщины в политике»; изданы: в 2002 г. — методическое пособие по проведению тренингов по гендерной тематике; в 2004 г. — исследование «Гендерный анализ парламентских выборов в Мажилис Парламента РК 19 сентября 2004 года» и «Участие женщин на уровне принятия решений в РК». С 2001 г. проводится «Мониторинг соблюдения политических прав женщин РК», с сентября 2007 по март 2008 г. был осуществлен «Мониторинг прав женщин в Казахстане» [95].

В 2005 г. органами внутренних дел совместно с НПО, международными организациями ОБСЕ и ЮНИФЕМ реализовано более 60 различных мероприятий, направленных на повышение правовых

знаний сотрудников правоохранительных органов, организацию работы с жертвами насилия, а также изучение перспективных методик работы зарубежных правоохранительных органов и социальных учреждений.

В Казахстане созданы все условия, обеспечивающие женщинам возможность на равных с мужчинами участвовать в управлении делами государства. Проведена большая работа по укреплению политического лидерства женщин. Однако еще многое предстоит сделать для улучшения положения женщин, достижения реального гендерного равенства, повышения статуса казахстанской семьи и улучшения демографических процессов. В данном направлении необходимо продолжать тесное сотрудничество с отечественными НПО и международными организациями, в числе которых ОБСЕ большое значение уделяет отстаиванию и продвижению ценностей и принципов, в том числе и вопросам гендерного равенства как основополагающего принципа прав человека, демократии и правового государства. Можно предположить, что продвижение принципов гендерного равенства на основе международных норм позволит Казахстану решить ряд задач, стоящих перед ним в контексте его будущего председательства в ОБСЕ.

4.3. Астанинская декларация ПА ОБСЕ

В своей деятельности Парламентская ассамблея ОБСЕ призвана поддерживать межпарламентский диалог, представляющий собой важный аспект общих усилий по преодолению вызовов демократии на всем пространстве ОБСЕ. Посредством регулярного и подробного обсуждения текущих вопросов международной безопасности, экономики, окружающей среды и прав человека Ассамблея разрабатывает необходимые рекомендации для высших органов ОБСЕ, которые способствуют осуществлению поставленных перед Организацией задач и целей.

Одним из приоритетов для ПА ОБСЕ является содействие развитию институциональных структур ОБСЕ и обеспечение должного уровня сотрудничества с парламентскими институтами стран — участников Организации. Согласно принятым Правилам

процедуры Парламентской ассамблеи ОБСЕ от 20 февраля 1998 г. Ассамблея имеет возможность оценивать деятельность ОБСЕ, оказывать содействие при разработке и осуществлении механизмов по предупреждению и разрешению конфликтов, а также напрямую взаимодействовать с Советом министров ОБСЕ, отправляя ему рекомендации и резолюции, относящиеся к работе ОБСЕ. Исходя из этого, ПА ОБСЕ может влиять на определение приоритетных направлений работы ОБСЕ. Также разработанные в ходе ежегодных сессий декларации, резолюции и иные документы направляются на рассмотрение в национальные законодательные органы входящих в ОБСЕ государств. Тем самым создается эффективная система взаимодействия между Ассамблеей и ОБСЕ, с одной стороны, и Ассамблеей с национальными законодательными органами государств — членов ОБСЕ — с другой.

Рассматривая деятельность ПА ОБСЕ, следует отметить, что данная структура обладает достаточным потенциалом для всестороннего влияния на развитие современных международных отношений, а также наделена необходимыми ресурсами для координации правовой и законотворческой деятельности государств — участников ОБСЕ. Создание условий для активизации деятельности Ассамблеи повысит вовлеченность структуры в международные нормотворческие процессы, а также увеличит степень имплементации выработанных ею рекомендаций.

Дальнейшее развитие парламентской дипломатии в рамках Ассамблеи существенно повысит уровень доверия и взаимопонимания между государствами на пространстве ОБСЕ, так как подобный механизм взаимодействия оказывает непосредственное влияние на участников переговорного процесса, способствуя формированию единых подходов в сфере безопасности и сотрудничества.

Взаимодействие Казахстана с Парламентской ассамблеей в период своего председательства в ОБСЕ способно предоставить возможность внедрять собственные инициативы при формировании плана мероприятий ОБСЕ на среднесрочный период. Необходимо отметить, что одной из задач, стоящей перед Казахстаном как будущим Председателем ОБСЕ, является проведение всестороннего анализа особенностей работы структур ОБСЕ. Это повысит

возможность эффективно использовать механизмы и инструменты данной Организации. Исходя из этого, следует рассмотреть результаты деятельности ПА ОБСЕ на ежегодных сессиях Организации, в особенности работу по практической реализации основных направлений, отраженных в Астанинской декларации. Важно подчеркнуть, что прошедшая с 29 июня по 3 июля 2008 г. в Астане 17-я сессия ПА ОБСЕ явилась первым мероприятием подобного рода на территории Центральной Азии. Хотя декларация сохранила свой традиционный формат, тем не менее проведение совещания такого уровня в Казахстане говорит о признании инициатив страны в области развития межгосударственного сотрудничества и демократизации общественных отношений.

Проведение 17-й сессии ПА ОБСЕ в Астане в 2008 г. демонстрирует желание организации быть более вовлеченной в процессы, происходящие на евразийском континенте. Отметим, что Астанинская декларация содержала привычный для подобных документов набор элементов, включающих преамбулу, основной текст декларации, посвященный политическим вопросам и безопасности, экономическим вопросам и окружающей среде, гуманитарным вопросам и правам человека, а также ряд резолюций по актуальным проблемам международных отношений.

Существование подобного варианта структуры ежегодной декларации обуславливается необходимостью следовать повестке дня, утвержденной высшими органами Парламентской ассамблеи и включающей рассмотрение докладов трех Общих комитетов и одобрение проектов их резолюций. Необходимо подчеркнуть, что деятельность трех Общих комитетов тесно перекликается с работой ОБСЕ по трем основным направлениям Организации. Именно поэтому Ассамблея неизменно включает доклады комитетов в итоговый текст декларации.

Являясь важнейшим структурным институтом ОБСЕ, действующим на политическом уровне, Ассамблея посредством деклараций и рекомендаций распространяет новые идеи и помогает ОБСЕ адаптироваться к современным вызовам и угрозам. ПА ОБСЕ привносит в работу Организации важное демократическое и парламентское измерение. На протяжении последних 15 лет особую роль Парла-

ментская ассамблея играет в области наблюдения за выборами, внося крупный вклад в развитие демократии в различных регионах, чем завоевала уважение и признательность всех участников Организации как с правительственной, так и с парламентской стороны [96].

Поступательное развитие парламентской дипломатии играет ключевую роль в обеспечении климата доверия и взаимопонимания на всем пространстве ОБСЕ. Исходя из этого, деятельность Парламентской ассамблеи особенно важна для национальных парламентов стран, которые вовлечены в демократическое строительство, развитие гуманитарных и правовых стандартов. Данное обстоятельство приобретает особую важность в условиях, когда международная обстановка становится все более сложной и неустойчивой. Произошедшие геополитические изменения в современном мире приводят к объединению понятий европейской азиатской безопасности, так как нестабильность в том или ином государстве представляет угрозу безопасности всей Евразии.

Таким образом, основной целью проведения 17-й ежегодной сессии ПА ОБСЕ, на которой была принята Астанинская декларация, была оценка положения и вызовов в области безопасности и сотрудничества, особенно в отношении транспарентности в рамках ОБСЕ.

Отмечая изменение международной обстановки и появление новых угроз, которые повышают потребности государств в сфере обеспечения безопасности, Ассамблея признает необходимость соблюдения права стран — участников ОБСЕ реагировать на возникшие кризисные явления, при этом не нарушая условий международных обязательств. Рассматривая вопросы в сфере обеспечения военно-политической стабильности, особое внимание парламентарии уделили возможности привлечения частных военных компаний и частных охранных компаний к осуществлению программ обороны, развития и безопасности. При этом ПА ОБСЕ отметила, что применение частных военных и охранных компаний в условиях вооруженных конфликтов и в постконфликтном урегулировании осложнено отсутствием в международном праве какой-либо особой нормативной базы, регулирующей деятельность данных учреждений [97].

Исходя из этого, было предложено провести с участием всех соответствующих субъектов подробное обсуждение вопросов

применения частных военных компаний и частных охранных компаний в условиях вооруженных конфликтов и в постконфликтных ситуациях. ПА ОБСЕ также высказала мнение о необходимости оценки потенциала подобного использования частных военных и охранных компаний в условиях военно-политических кризисов. При этом особо подчеркивалось стремление Ассамблеи включать в контракты между государствами и частными военными и охранными компаниями пункты о соблюдении обязательств по международному гуманитарному праву и в отношении прав человека, а также заострить внимание на значении транспарентности для выполнения частными военными и охранными компаниями возложенных на них обязательств.

Дополнительной причиной, подтолкнувшей ПА ОБСЕ на изучение возможности использования частных структур в регулировании кризисов, является проблема нехватки квалифицированных людских ресурсов, способных оказать содействие специализированным силам по стабилизации конфликтов. Все это в совокупности побуждает ПА ОБСЕ разрабатывать механизмы эффективного использования частных военных и охранных компаний при обострении военно-политической ситуации, тем самым компенсируя отсутствие самостоятельного силового элемента в составе структуры ОБСЕ.

Значительную обеспокоенность Ассамблея выражает в связи с последствиями, которые обостряют угрозы безопасности, вызванные изменением климата, включая, в частности, засухи, нехватку воды и опустынивание. По мнению парламентариев ПА ОБСЕ, решающее значение для сохранения безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ и за его пределами имеет эффективное управление водными ресурсами. В особенности это относится к странам, на территории которых берут начало водные потоки, и государствам, находящимися ниже по течению. Отсутствие координации в действиях между данными странами способно спровоцировать экологическую катастрофу, что напрямую повлияет на экономическую ситуацию в регионе. Исходя из этого, ПА ОБСЕ выдвинули идею о централизованном управлении водосборными бассейнами и развитии трансграничного сотрудничества, а также создании сети наблюдения и предупреждения в отношении наводнений и засух.

Помимо этого, Ассамблея продолжила обсуждение актуальных экологических проблем, связанных с интенсивным сельским хозяйством, неконтролируемой индустриализацией и промышленными или ядерными авариями, представляющих растущую угрозу для окружающей среды. Также парламентарии сосредоточили свое внимание на проблемах нехватки продовольствия и высоких цен на него, что провоцирует социальную напряженность во всем мире. С особой тщательностью представители ПА ОБСЕ подошли к обсуждению возможности расширения использования возобновляемых источников энергии и поощрения исследований и разработок технологий, являющихся менее углеродоемкими и более энергосберегающими.

В гуманитарном измерении ПА ОБСЕ акцентировала внимание на важности дальнейшей демократизации и повышении транспарентности. Парламентарии выражают уверенность в том, что улучшение данных показателей будет способствовать:

- повышению качества образования, в особенности исторического;
- осуществлению прав на свободу слова, СМИ и самовыражения, а также религии или вероисповедания;
- более полному осуществлению прав на свободу создания политических партий, НПО и организаций гражданского общества;
- усилению эффективности борьбы с коррупцией.

Необходимо отметить, что ПА ОБСЕ стремится к углублению межрелигиозного и межкультурного согласия и межэтнического взаимопонимания, что может стать гарантией укрепления международного мира и безопасности. Казахстан, обладающий уникальным опытом выстраивания модели межконфессионального и межкультурного согласия, может быть привлечен к разработке более детальных рекомендаций в этой области.

Одним из ключевых вопросов повестки дня ПА ОБСЕ остается проблема реформирования ОБСЕ, разрешение которой будет способствовать дальнейшей демократизации, транспарентности и подотчетности. Посредством усиления роли Парламентской ассамблеи и повышения эффективности ее деятельности, а также расширения сотрудничества между ПА и исполнительными структурами, включая ее участие в процессе принятия решений, ОБСЕ

и впредь сможет играть ключевую роль в укреплении стабильности и безопасности в Европе.

Ассамблея стремится реализовать рекомендации, выдвинутые Группой видных деятелей ОБСЕ и коллоквиумом по теме «Будущее ОБСЕ», проведенного в рамках ПА ОБСЕ в 2005 г., включая такие предложения, как:

- предоставление права выступать и делать политические заявления от имени ОБСЕ Генеральному секретарю, а также Действующему председателю Парламентской ассамблеи;
- наделить ОБСЕ правосубъектностью;
- внести корректировки и интегрировать ПА ОБСЕ в процедуры принятия решений в Организации.

Помимо этого, ПА ОБСЕ выступает за более тесное сотрудничество с БДИПЧ, что позволит обеспечить независимость деятельности ОБСЕ по наблюдению за выборами. Отмечая существующие сложности в данном направлении, Ассамблея предлагает проводить оценку выборов и в западных демократических государствах, избегая при этом применения двойных стандартов. Таким образом, в целях повышения эффективности ОБСЕ Ассамблея продолжает поднимать вопросы о трансформации не только структур ОБСЕ, но и подходов Организации к проведению мониторинга выборного процесса.

Подчеркивая важность поддержания запрета на использование, разработку, производство и приобретение кассетных боеприпасов, ПА ОБСЕ предлагает государствам-участникам принять все надлежащие национальные меры по уничтожению находящихся под их юрисдикцией и контролем кассетных боеприпасов.

Обсуждая вопросы региональной безопасности, особо подчеркивалось значение разрешения афганской проблемы. Парламентская ассамблея стремится усилить борьбу с такими угрозами всеобщей безопасности, как терроризм, экстремизм и незаконный оборот наркотиков. Государства — члены ОБСЕ и парламентарии ПА ОБСЕ обеспокоены ситуацией, сложившейся в Афганистане, подрывающей усилия страны по восстановлению и развитию. Ассамблея приветствует действия международного сообщества по оказанию донорской помощи Афганистану, так как это способно

положительным образом отразиться на внутренней стабильности и социально-экономическом прогрессе государства, отмечая также, что устойчивые успехи в таких областях, как безопасность, управление и развитие, а также в таком междисциплинарном вопросе, как борьба с наркотиками, являются взаимодополняющими [98].

ПА ОБСЕ рассчитывает на усиление роли парламента Афганистана в выработке политики и осуществлении внутреннего контроля, для чего призывает прилагать все международные усилия на основе принципа руководства и соучастия афганской стороны в мерах по реконструкции и реформированию. При этом отмечается значение действий соседних государств, таких, как Иран и Пакистан, а также стран — участников Организации в установлении в Афганистане атмосферы безопасности и стабильности.

Парламентарии ОБСЕ подчеркивают необходимость создания условий для обеспечения безопасности на границах, подготовки сотрудников полиции и борьбы с незаконным оборотом наркотиков. При этом отмечалось, что одним из путей возможной стабилизации Афганистана является продолжение диалога и политическое примирение с умеренными талибами, которые готовы отказаться от ведения боевых действий, признав власть правительства и Конституцию Афганистана.

Помимо этого, было заострено внимание на том, что, выделяя значительные средства на политическое реформирование и экономическую реабилитацию Афганистана, мировое сообщество нуждается в более эффективных механизмах контроля над распределением финансов помощи.

В своей региональной политике ПА ОБСЕ уделяет внимание и экономическому аспекту межгосударственного взаимодействия. Следует отметить, что для ПА ОБСЕ одним из приоритетов является создание зон свободной торговли, которые бы гарантировали поступательное развитие международной экономики. Ассамблея выступает за развитие взаимовыгодного сотрудничества между странами — участниками ОБСЕ в различных областях экономической деятельности, особенно в сельскохозяйственном секторе и сфере интеллектуальной экономики. Активизируя усилия по реализации озвученных ПА ОБСЕ инициатив, государства — члены и

государства — партнеры Организации будут способны адекватно отвечать на возникающие на современном этапе вызовы глобальной экономике. Исходя из этого, ПА ОБСЕ стремится к либерализации торговли и ликвидации барьеров, ограничивающих доступ к международным рынкам.

Прослеживая зависимость между проблемами природных ресурсов и спорами или конфликтами внутри государств и между государствами, Парламентская ассамблея выдвигает ряд инициатив, направленных на разрешение общих экологических проблем. В первую очередь, ПА ОБСЕ поощряет разработки долговременных природоохранных стратегий, направленных на содействие миру и стабильности как на региональном, так и на субрегиональном уровнях.

Возникающий перед странами — участниками ОБСЕ вопрос доступа к водным ресурсам также нуждается в скорейшем регулировании. Существующая система использования водных ресурсов, по мнению Ассамблеи, является нерациональной для здоровья людей, окружающей среды, устойчивости биоразнообразия и водных и земельных экосистем. Проблема нехватки водных ресурсов, с которой сталкиваются государства в регионе ОБСЕ, является отражением неконтролируемой социальной и экономической деятельности человека, включающей развитие городов, промышленности и сельского хозяйства. Ярким примером обострения экологической ситуации является отсутствие координации в действиях между странами, на территории которых берут начало водные потоки, и государствами, находящимися ниже по течению. Исходя из этого, ПА ОБСЕ выдвинула идею о централизованном управлении водосборными бассейнами и развитии трансграничного сотрудничества, а также создании сети наблюдения и предупреждения в отношении наводнений и засух. При этом парламентарии рекомендовали расширять взаимодействие в данной области на национальном, региональном и местном уровнях посредством разработки более эффективных стратегий, основанных на совместной работе с различными региональными и международными учреждениями и организациями.

Рассматривая проблему дефицита энергетических ресурсов, ПА ОБСЕ концентрирует свое внимание на развитии транспарент-

ности в нефтяной и газовой промышленности, в особенности это касается стран — экспортеров природного сырья. Подобные меры позволят уменьшить уровень коррупции и предотвратить концентрацию доходов от продажи энергоносителей в руках меньшинства. Помимо этого, прозрачность в добывающей промышленности предполагает открытый доступ к отчетности иностранных фирм, работающих в добывающей отрасли на территории богатых полезными ископаемыми государств. Однако для реализации подобной инициативы необходимо разработать и внедрить в национальные законодательства соответствующие нормативные положения, предусматривающие обнародование информации о доходах подобных компаний.

ПА ОБСЕ также выражает свою озабоченность относительно долгосрочного характера последствий аварии на Чернобыльской атомной электростанции, которая явилась одной из крупнейших техногенных катастроф и повлекла за собой гуманитарные, экологические, социальные, экономические и медицинские проблемы. Их разрешение требует активной координации усилий и многостороннего сотрудничества, так как в результате этой аварии на жизнь и здоровье людей, особенно детей, в районах Беларуси, Российской Федерации и Украины продолжает оказывать свое вредное воздействие последствий. Исходя из этого, Ассамблея приветствует усилия межправительственных и неправительственных организаций по минимизации последствий чернобыльской катастрофы, а также двустороннюю деятельность по разработке конкретных проектов и мобилизации ресурсов для восстановления земель, загрязненных в результате аварии. Помимо этого, парламентарии рекомендуют Председателю Ассамблеи назначить специального представителя по Чернобылю для политического содействия в решении обозначенных вопросов.

Приоритетной целью для парламентариев Ассамблеи является деятельность по предотвращению нарушений прав человека. Одним из приоритетных направлений в целях обеспечения мира, устойчивой демократии и экономического развития в странах — членах ОБСЕ является защита прав женщин и детей. ПА ОБСЕ настоятельно призывает активизировать международное сотрудни-

чество в целях искоренения насилия в отношении женщин и детей, а также соблюдать положения Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции о правах ребенка и протоколы к ним.

Помимо этого, члены Ассамблеи стремятся противостоять дискриминации, расизму и ксенофобии, при этом особое внимание уделяют лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам и мигрантам. ПА ОБСЕ предпринимает меры по повышению информированности общественности об обогащающем вкладе мигрантов и рабочих-мигрантов в общество. В своей резолюции Ассамблея подчеркивает, что мигранты выполняют жизненно важную роль в развитии рынка труда и вносят значительный вклад в экономику государств — участников ОБСЕ, так как денежные переводы мигрантов в некоторых случаях превышают объемы международной помощи в целях развития и содействуют улучшению экономического положения многих стран происхождения мигрантов. Исходя из этого, деятельность ПА ОБСЕ в сфере миграционной политики направлена на эффективное использование потенциала общин мигрантов, а также на углубление их экономической, образовательной, гражданской и социальной интеграции посредством повышения уровня их профессиональной квалификации и предоставления им возможностей обучения на курсах подготовки к получению гражданства.

Внимание государств — участников ОБСЕ Парламентская ассамблея пытается привлечь и к проблеме проявления нетерпимости и антисемитизма. Парламентарии призывают продолжить работу ОБСЕ и БДИПЧ в рамках Программы по толерантности и недискриминации и поддерживают дальнейшее проведение совещаний экспертов по данному вопросу.

Таким образом, ПА ОБСЕ стремится разработать рекомендации по наиболее актуальным проблемам международных отношений, сформировав целостную систему противодействия современным вызовам и угрозам.

Состоявшаяся в Астане в 2008 г. 17-я сессия Ассамблеи свидетельствует о стремлении ОБСЕ укрепить свое влияние на территории государств Евразии. Астанинская декларация рассматривала не

только проблемы общего характера, но и вопросы, непосредственно относящиеся к политико-экономической жизни стран СНГ. Кроме этого, следует выделить следующие характерные особенности данного документа:

— повышение уровня конкретизации положений декларации в сравнении с предыдущими документами;

— применение критического подхода для оценки результатов деятельности ПА ОБСЕ.

Необходимо отметить, что рекомендации Астанинской декларации направлены на выявление первопричин существующих конфликтов в сфере безопасности, при этом была использована критическая оценка уже проведенных мероприятий и планируемых действий ОБСЕ. Подобный подход способен модифицировать методы разрешения конфликтных ситуаций в структуре институтов ОБСЕ, что позволит разработать поэтапный комплекс мероприятий по устранению причин и последствий современных конфликтов. Исходя из этого, Астанинская декларация может положительно повлиять на дальнейшее развитие постконфликтного регулирования, а также раннего предупреждения конфликтов.

Таким образом, Астанинская декларация представляет собой логическое продолжение курса ПА ОБСЕ по оценке вызовов и угроз в области безопасности, рассматривая ключевые вопросы международного сотрудничества. Резолюции 17-й ежегодной сессии ПА ОБСЕ сконцентрировали внимание на различных аспектах межгосударственного взаимодействия, анализируя современное состояние социокультурных отношений в сфере миграции, а также в сфере борьбы с дискриминацией и нетерпимостью. В экономической области поднимались вопросы относительно возможности расширения международной торговли. Помимо этого, в резолюциях нашли свое отражение проблемы, связанные с разоружением и контролем над распространением кассетных боеприпасов.

Следует отметить, что принятие подобного документа на территории Казахстана подчеркивает соблюдение принципа паритета между государствами — членами ОБСЕ, свидетельствует о закреплении позиций РК в качестве равноправного члена мирового сообщества, а также об интеграции страны в процессы международного

регулирования современных противоречий и конфликтов в сфере безопасности.

Выступая на сессии Парламентской ассамблеи в Астане, Президент РК Н. Назарбаев подчеркнул, что Казахстан является примером государства, которое вносит реальный вклад в укрепление региональной и глобальной безопасности. РК продолжает оставаться активным участником широкого международного сотрудничества, направленного на ядерное разоружение и нераспространение, борьбу с международным терроризмом, религиозным экстремизмом, наркоторговлей и другими современными угрозами. Помимо этого, страна является неотделимой частью региональных и глобальных экономических процессов, а также важным элементом системы глобальной энергетической инфраструктуры [99]. В условиях мирового продовольственного кризиса Казахстан обладает необходимым потенциалом для увеличения объемов поставок многих сельскохозяйственных культур, а также представляет собой благодатную почву для лучших аграрных технологий и новых инвестиций. Таким образом, Казахстан имеет достаточные энергетические и продовольственные ресурсы, способен увеличить их поставку на мировой рынок при условии масштабных инвестиций и внедрения технологий, имеющихся у европейских стран.

Одновременно с этим Казахстан стремится проводить многовекторную внешнюю политику, одним из ключевых факторов которой является географическое положение государства. Находясь в центре Евразии и гранича с двумя региональными державами в лице России и Китая, а также с государствами исламского мира, Казахстан располагает на геополитическом, геоэкономическом и транзитном перекрестке. Используя преимущество подобного расположения, Астана стремится повысить макроэкономические показатели страны, создавая при этом новую несырьевую экономику.

Первоочередной задачей, стоящей перед Казахстаном на современном этапе, является обеспечение стабильности и безопасности в регионе Центральной Азии. Предстоящее председательство РК в ОБСЕ не только положительно повлияет на политико-экономические процессы в регионе, но и укрепит Организацию в качестве всестороннего форума для равноправного диалога. В результате пре-

вращения ОБСЕ в мощную организацию в условиях возрастающих вызовов и угроз многократно возрастет межгосударственный обмен опытом и активизируется поиск эффективных решений.

Казахстан рассматривает свое предстоящее председательство в ОБСЕ как возможность придать «новое дыхание» взаимодействию стран — участников Организации, которое позволит трансформировать деятельность ОБСЕ в соответствии с интересами всех ее стран-членов. Основной акцент при этом будет сделан на решении насущных проблем безопасности и содействии межкультурному и межконфессиональному диалогу.

Так как угрозы общего характера оказывают непосредственное влияние как на европейскую, так и на евроазиатскую безопасность, то в период своего председательства Казахстан имеет уникальную возможность расширить список объединяющих факторов для стран евроатлантической и евроазиатской «зон» ответственности ОБСЕ, а также углубить взаимодействие посредством вовлечения сторон в процесс разрешения общих международных проблем.

В современных условиях разделение на так называемый Запад и Восток порождает дополнительные препятствия в достижении взаимопонимания между государствами. Казахстан стремится преодолеть сложившуюся ситуацию, так как Европа и Азия представляют собой единый субконтинент, переплетенный множеством исторических и экономических связей. В настоящее время страны — участники ОБСЕ сталкиваются с новыми угрозами и вызовами собственной безопасности, преодолеть которые можно лишь совместными усилиями.

Грядущее председательство Казахстана в ОБСЕ будет способствовать решению проблем Центральноазиатского региона и значительной активизации его сотрудничества с Европой. Для реализации данной стратегии Казахстан разработал специальную программу «Путь в Европу», которая отражает его заинтересованность в более широком взаимодействии с европейскими странами в области энергетики, транспортного транзита, трансферта технологий, образования, гуманитарного сотрудничества. При этом особое внимание уделяется совершенствованию общественных институтов, основывающихся в своей работе на демократических принципах и ценностях.

Таким образом, очередная сессия Парламентской ассамблеи, проходившая в Астане с 29 июня по 3 июля 2008 г., стала первым мероприятием подобного рода, проведенным на территории Центральной Азии. Это обстоятельство имеет большое значение для предстоящего председательства Казахстана в ОБСЕ в 2010 г., так как позволит повысить международный авторитет республики в мировом сообществе. Помимо этого, необходимо отметить, что основные установки по обеспечению мер безопасности, а также приоритетные направления по предупреждению и регулированию конфликтов, закрепленные в Астанинской декларации, способны оказать значительное влияние на характер деятельности РК на посту Председателя ОБСЕ.

5. Перспективы председательства Республики Казахстан в ОБСЕ

Республика Казахстан получила единогласное одобрение членов ОБСЕ возглавить эту Организацию в 2010 г. Без сомнения, это является полноценной политической и дипломатической победой Казахстана. Был найден достойный компромисс (со временем председательства), который позволил всем сторонам «сохранить свое лицо».

Однако это председательство таит в будущем немало проблем, которые могут осложнить внешнеполитическое положение РК. Дело в том, что реальная проблематика ОБСЕ может выйти далеко за рамки привычных представлений (безопасность, гуманитарное сотрудничество) о функциях, целях и задачах Организации. В реальности участие в ОБСЕ постсоветских государств в той или иной степени затрагивает (помимо внутренних проблем) широкий спектр отношений с Западом в целом, а в частности с ЕС и европейскими институтами, НАТО и США. Более того, в последнее время в этот круг вопросов входят проблемы так называемой «энергетической безопасности» Европы. Новый контекст в этой связи приобретают наши отношения со странами Центральной и Восточной Европы.

Председательство Казахстана в ОБСЕ — это своеобразный геополитический тест на зрелость, поскольку касается принципиальных проблем отношений с Западом, безопасности, геополитики и геоэко-

номики. Контекст этих отношений в настоящее время развивается по следующим направлениям.

5.1. К истории взаимоотношений РК и ОБСЕ

Республика Казахстан, как и все бывшие советские республики, стала участником СБСЕ 30 января 1992 г. Это автоматически означало признание Казахстана всеми 48 членами этой международной Организации. В течение 1992 г. Казахстан подписал все основополагающие документы СБСЕ, в первую очередь Хельсинкский Заключительный акт 1975 г. и Парижскую Хартию для Новой Европы и тем самым взял на себя все обязательства члена Совещания. В 1994 г. на Будапештском саммите СБСЕ была переименована в ОБСЕ. С первых дней своего участия в этой Организации Казахстан начал активно выступать за укрепление безопасности на пространстве СБСЕ/ОБСЕ. Так, уже на Хельсинкском саммите в 1992 г. Президент Н. Назарбаев предложил создать специальные силы СБСЕ для предотвращения региональных конфликтов и поддержания мира в Евразии. Тогда же казахстанский лидер впервые выступил с идеей создания азиатского аналога СБСЕ — СМВДА.

Первый официальный визит Председателя СБСЕ (премьер-министр Швеции М. Альф Углас) состоялся в апреле 1993 г. и способствовал активизации сотрудничества между РК и СБСЕ. Казахстан принимал участие во всех саммитах СБСЕ/ОБСЕ: в Будапеште — в 1994 г., в Лиссабоне — в 1996 г., в Стамбуле — в 1999 г. Большое значение для безопасности РК имел Будапештский саммит, на котором нашей стране, добровольно отказавшейся от ядерного оружия, были даны гарантии безопасности со стороны ядерных держав — членов СБСЕ/ОБСЕ. Свидетельством укрепления авторитета РК в Организации был тот факт, что первое заседание Лиссабонского саммита прошло под председательством Президента Казахстана.

В течение 1997—1998 гг. Казахстан с официальным визитом посетило руководство ОБСЕ; в результате переговоров с Правительством РК было принято решение об открытии Центра ОБСЕ в Алматы. Это решение было закреплено подписанием Меморандума в декабре 1998 г., а в январе 1999 г. Центр ОБСЕ начал свою деятель-

ность в Казахстане. Открытие Центра было свидетельством того, что Центральная Азия оставалась приоритетной зоной действия ОБСЕ, о чем не раз заявляло руководство Организации. Согласно достигнутой договоренности между РК и ОБСЕ Центр располагал мандатом на деятельность по следующим направлениям: содействие соблюдению принципов и обязательств Организации, содействие участию Казахстана в рамках ОБСЕ в обеспечении всех измерений безопасности, поощрение контактов с институтами ОБСЕ и другими членами Организации, а также с международными организациями и институтами, налаживание и поддержание контактов с местными властями, учебными, научными и неправительственными организациями, оказание помощи региональной деятельности ОБСЕ.

В 1998 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между РК и ОБСЕ, предусматривавший регулярные взаимные консультации и совместную реализацию проектов с НПО. Большую активность проявляли институты ОБСЕ в ходе президентских и парламентских выборов в Казахстане в 1999 и 2000 гг. В проведении «круглых столов» по выборам и наблюдении за выборами участвовали БДИПЧ, Парламентская ассамблея ОБСЕ и Центр ОБСЕ в Алматы. Помимо выборов, Центр и БДИПЧ осуществляют и поддерживают проекты в гендерной сфере, по мониторингу развития законодательства. Партнерами Центра ОБСЕ в Казахстане являются Правительство и Парламент республики, а также такие специализированные органы, как Комиссия по правам человека при Президенте РК, ЦИК.

Одним из важных направлений деятельности ОБСЕ в Казахстане с 1992 г. являлось сохранение межэтнического согласия и соблюдение прав национальных меньшинств. В 1994 г. Верховный комиссар СБСЕ по делам национальных меньшинств М. Ван дер Стул посетил Казахстан в апреле 1994 г. с целью активизировать политику республики в направлении соблюдения прав нацменьшинств, в языковой сфере, перехода из одного гражданства в другое и т. д. В дальнейшем политика Казахстана в этой области получила высокую оценку со стороны Верховного комиссара.

На Стамбульском саммите в 1999 г. ОБСЕ впервые выразила озабоченность развитием ситуации вокруг Центральной Азии, ростом угроз со стороны международного терроризма, агрессивного

экстремизма, организованной преступности, незаконного оборота оружия и наркотиков. На этом саммите были приняты Хартия европейской безопасности и Декларация Стамбульского саммита, в которых ряд пунктов напрямую касался проблем безопасности Центральной Азии [100].

Таким образом, сотрудничество Казахстана с ОБСЕ имело важное значение как для укрепления его позиций на международной арене в целом, отношений со странами — членами ОБСЕ, представляющими огромный регион Евразии и Северной Америки, так и для укрепления безопасности РК и всего Центральноазиатского региона, развития демократии, соблюдения прав человека, проведения взвешенной этнической политики и сохранения внутренней безопасности. Опыт ОБСЕ был также полезен для созыва инициированного Казахстаном Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии [101].

В 2000-е гг. характер отношений Казахстана с ОБСЕ приобрел новые нюансы. В определенные периоды усиливалась критика со стороны Организации или ее некоторых институтов в связи с политикой Астаны в области прав человека, демократии, процедуры проведения выборов и т. д. Эти эпизоды двусторонних отношений, как правило, совпадали с изменениями международной обстановки и геополитической ситуации в Евразии. Наряду с Казахстаном критике подвергались другие постсоветские государства, в частности Россия и все центральноазиатские республики. В этих условиях Казахстан присоединялся к группе государств, которые подвергались политике двойных стандартов и необъективной критике. В частности, Астана участвовала в коллективном демарше в адрес ОБСЕ на саммите в Копенгагене. Первым в этом ряду стало выступление в ноябре 2003 г. Министра иностранных дел Казахстана Е. Идрисова на 8-м заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Вене. Глава МИД РК обвинил Организацию в том, что она больше внимания уделяет вопросам человеческого измерения в ущерб военно-политическому, экономическому и экологическому. Выводы Министра звучали жестко: эволюционные процессы в рамках ОБСЕ не соответствуют потребностям Казахстана, а ее оценки ситуации в республике имеют преимущественно предвзятый характер.

В октябре 2003 г. постпредство Казахстана при ОБСЕ обнародовало конфиденциальный меморандум «К вопросу о реформировании деятельности ОБСЕ в регионах».* В этом документе Организация обвинялась в правозащитном уклоне: она «сосредоточила основное внимание на гуманитарном измерении в отдельных регионах» и «ошибочно отказалась от проведения активного диалога по этим вопросам с властными структурами стран, где она работает, сосредоточив вместо этого основное внимание на так называемых независимых оценках, зачастую базирующихся на субъективных мнениях и непроверенной информации». Резкой критике подверглась деятельность страновых миссий, которые контактировали в основном с неправительственными и правозащитными структурами. Предлагалось формировать миссии по согласованию с властями страны пребывания, ограничить их мандат одним годом с условием продления только по решению Постоянного совета ОБСЕ. При этом сотрудники миссий должны опираться в своей работе на правительственные структуры.

В июле 2004 г. на заседании Постоянного совета был оглашен текст инициированного Москвой совместного заявления стран СНГ — членов ОБСЕ (за исключением Грузии). Организацию упрекали за неспособность «адаптироваться к требованиям меняющегося мира и обеспечить эффективное решение вопросов безопасности и сотрудничества на евроатлантическом пространстве» и за несоблюдение таких «хельсинкских принципов», как невмешательство во внутренние дела и уважение суверенитета отдельных государств. В заявлении стран СНГ предлагалось выработать «единые объективные критерии» для «оценки избирательного процесса на всем пространстве ОБСЕ», сократить состав миссий наблюдателей за выборами до 50 человек, запретить их представителям комментировать избирательный процесс до официального подведения итогов голосования. Эти события предвосхитили основные мотивы столкновения Москвы с ОБСЕ на рубеже 2007 и 2008 гг., в период парламентских и президентских выборов в России.

Но параллельно Казахстан строил политику таким образом, чтобы укрепить единство Организации и снизить уровень проти-

* В преамбуле меморандума указывалось, что он подготовлен совместно с миссиями России, Беларуси и Кыргызстана.

востояния между странами Северной Америки и Европы, с одной стороны, и Евразии — с другой. В этой связи Астана выдвинула свою кандидатуру на председательство в ОБСЕ в 2009 г. Это предложение нашло поддержку в Москве и почти среди всех постсоветских государств. Позже к ним присоединились многие государства Восточной Европы и некоторые западноевропейские страны. В феврале 2003 г. посол Казахстана в Австрии и при ОБСЕ на заседании Постоянного совета ОБСЕ попросил от имени руководства своей страны рассматривать Казахстан в качестве претендента на председательство в Организации в 2009 г.

Большое значение для дальнейшего развития отношений РК с ОБСЕ имели события 2005 г. В рамках сотрудничества РК с ОБСЕ в середине февраля 2005 г. состоялся визит в Казахстан Действующего председателя ОБСЕ, Министра иностранных дел Республики Словения Д. Рупеля, который провел консультации с представителями Сената и Мажилиса Парламента, Советом безопасности, МИД, представителями деловых кругов, политических партий и НПО. В сентябре 2005 г. в Вене состоялись консультации высокого уровня стран — участников ОБСЕ, в ходе которых были рассмотрены вопросы реформирования Организации и дальнейшего совершенствования ее деятельности. Делегацию Казахстана возглавлял первый заместитель Министра иностранных дел — специальный представитель РК по вопросам сотрудничества с ОБСЕ. Иностранцами дипломатами была выражена поддержка инициатив Президента Н. Назарбаева, направленных на дальнейшую социально-экономическую и политическую модернизацию казахстанского общества. Казахстан также участвовал в выработке рекомендаций Группы видных политических деятелей из 7 стран ОБСЕ по концепции реформы Организации.

Казахстанская делегация на этой встрече заявила, что Казахстан привержен демократическим ценностям и придерживается поэтапного эволюционного процесса либерализации политической системы в тесной его увязке с развитием социально-экономических реформ. Другими важными условиями глава делегации назвал необходимость обеспечения широкого общественного диалога и конструктивной роли НПО и СМИ в процессе демократического развития. Делегация РК призвала участников форума поддержать

инициативу РК о проведении в 2006 г. в Казахстане Международной конференции по межконфессиональному и межэтническому диалогу. Она обратила внимание участников форума на необходимость обеспечения гуманитарной безопасности на пространстве ОБСЕ, соблюдения разумного баланса в противодействии террористической угрозе, с одной стороны, и защите фундаментальных прав и свобод человека — с другой. В этом контексте были отмечены практические действия Казахстана, в одностороннем порядке либерализовавшего визовый режим в отношении ряда стран ОБСЕ.

Парламентские выборы в Казахстане 19 сентября 2005 г. должны были стать решающим аргументом в дискуссии вокруг председательства в ОБСЕ и дали понять, что западные страны приветствовали бы добровольный отказ Астаны от своей заявки.* Позицию Казахстана четко сформулировал К. Токаев, в ту пору министр иностранных дел. Он заявил, что «Казахстан, будучи евразийской страной, отражает нынешний характер ОБСЕ, в которой состоят чисто азиатские государства нашего региона, и, сделав очень много для продвижения к демократии, нуждается в своего рода поощрении. Поэтому мы считаем, что Казахстан достоин быть Председателем этой очень уважаемой Организации».

В этот период достигалось принципиальное согласие на политическом уровне о будущем председательстве Казахстана. К 2006 г. был достигнут почти полный консенсус по кандидатуре Казахстана. Однако два влиятельных государства — США и Великобритания — выражали сомнение в уровне демократизации Казахстана и настаивали на перенесении сроков председательства на 2012 г. или даже позже. Консенсуса по кандидатуре Казахстана как Председателя ОБСЕ в 2009 г. в Брюсселе достичь не удалось, несмотря на поддержку Германии, Италии, Нидерландов и Франции.

Решение было отложено до мадридского заседания СМВД в ноябре 2007 г. Как отметил немецкий эксперт по Центральной Азии, директор Евразийской транзитной группы М. Лаубш, это «событие уникально для ОБСЕ, за 30 лет ее существования никогда не случалось».

* Турция, например, которая претендовала на председательство в ОБСЕ в 2007 г., отказалась от этой идеи ввиду недостаточного уровня демократических свобод у себя в стране.

лось такого, чтобы члены Организации не сумели достичь согласия по вопросу лидерства в своих рядах». 20 ноября 2007 г., за неделю до решающего заседания в Мадриде, Министр иностранных дел Казахстана М. Тажин направляет в адрес своего испанского коллеги М. Моратиноса, Действующего председателя ОБСЕ, письмо, в котором «информирует, что Казахстан подтверждает свою неизменную готовность следовать основным принципам ОБСЕ».

Буквально за два часа до завершения заседания СМВД был достигнут компромисс: Казахстан получит председательство в ОБСЕ, но годом позже, в 2010 г. В 2009 г. Главой Организации станет Греция, а в 2011 — Литва. Как пишет российский эксперт А. Дубнов, по сведениям, полученным этим автором из дипломатических кругов в штаб-квартире ОБСЕ, предполагаемый перенос председательства Казахстана на 2011 г. оказался неприемлемым для «известной группы стран». В год, предшествующий выборам, 2012-й, в России, западные страны не хотели бы иметь во главе ОБСЕ государство, российское влияние на которое может оказаться существенным [102].

В Казахстане победу в Мадриде восприняли как признание заслуг своей страны, но главным образом ее Президента. Именно Президент Н. Назарбаев наравне с созревшей элитой страны и ее населением сделал Казахстан по сравнению с остальными государствами Центральной Азии наиболее готовым к проведению масштабных демократических реформ эволюционным путем, исключая опасные революционные потрясения. Когда решался вопрос о председательстве РК, Казахстан сделал выбор между двумя возможными решениями: обострять конфликт с ОБСЕ, вплоть до возможного выхода из этой Организации, или попытаться использовать ее для укрепления своего престижа и влияния. Предпочтение было отдано второму варианту. Такой успех стал возможен, поскольку сама ОБСЕ — Организация, прежде всего политическая, а не правозащитная, и стратегические интересы наиболее влиятельных государств-членов, как правило, перевешивают более абстрактные либо идеалистические соображения.

Таким образом, в результате активных внешнеполитических и дипломатических действий Астане удалось найти компромиссный

вариант, и на встрече министров иностранных дел в Мадриде в октябре 2007 г. было достигнуто единогласное решение о председательстве РК в 2010 г. Это было крупным международным успехом казахстанской дипломатии, но наложило на Астану серьезные международные обязательства.

5.2. Казахстанский путь в Европу и фактор ЕС

В марте 2008 г. Президент РК Н. Назарбаев в рамках своего ежегодного Послания выступил с концептуальной программой «Путь в Европу». Послание содержало чрезвычайно важные моменты с точки зрения международного положения Казахстана и перспектив его внешней политики. Во-первых, Казахстан оставался важным и влиятельным игроком в системе глобальной энергетической безопасности. Но на этот раз упор делался на использование, в первую очередь, внутренних инвестиционных ресурсов. Во-вторых, Казахстан начинал активнее встраиваться в мировую транспортную систему по направлению Север-Юг, а также Запад-Восток.

Реализация этих проектов превращала Казахстан в важный элемент будущей грандиозной евразийской континентальной транспортной сети, которая неизбежно должна потеснить морские трансконтинентальные пути, доминирующие вот уже 500 лет. Проще говоря, речь шла о воссоздании в новых условиях Великого исторического шелкового пути. Казахстан продолжал политику переселения соотечественников-оралманов на родину. Это означало интенсификацию отношений со странами, где находились крупные казахские диаспоры. Но приоритеты оставались прежними: развивать отношения и сотрудничество с нашими непосредственными соседями — Россией, Китаем и странами Центральной Азии. В вопросах безопасности Астана, как и прежде, будет делать упор на системы региональной и международной безопасности — СВМДА, ШОС и ОДКБ.

Но Казахстан не будет избегать сотрудничества с такими важными с точки зрения стабильности в Центральной Азии центрами силы, как США, ЕС и НАТО. Оставшийся год Казахстан был занят подготовкой к занятию места сопредседателя, а с 2010 г. — Пред-

седателя ОБСЕ. Принципиально новый пункт указанного Послания — это предложение лидера страны разработать новую программу «Путь в Европу». Как и прежде, Казахстан оставался в рядах международной коалиции по борьбе с международным терроризмом и религиозным экстремизмом. Но активизация внешней политики Казахстана происходила одновременно с укреплением экономической базы и оборонного потенциала, о чем также прямо говорилось в Послании.

Как было отмечено в Послании, в ближайшие 2—3 года Казахстану предстоит провести международные мероприятия глобального значения, среди которых Третий съезд мировых религий, 3-е Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии, предстоит трехлетняя работа в руководящей «тройке ОБСЕ» и годовое председательство в Организации. Тем самым будущее председательство РК становилось важным элементом европейской политики Астаны.

Центральным вопросом отношений РК (и других постсоветских республик) с «расширенным» Западом являются отношения с Европейским Союзом.

В настоящее время ЕС переживает серьезную внутреннюю трансформацию, которая затрагивает практически все сферы функционирования и взаимодействия Союза с внешним миром. К этим областям относятся: институциональная политика ЕС (приведение институтов и учреждений Союза в соответствие с новыми целями и задачами, принятие адаптированной или эрзац-конституции), выравнивание уровней развития между «старыми» (Западная Европа) и новыми (Центральная и Восточная Европа) членами, внутренняя (выработка консенсуса внутри ЕС) и внешняя политика (разработка единой внешней политики, стратегических целей и задач), обеспечение так называемой энергетической безопасности ЕС (поиск и закрепление стабильных энергетических источников).

Выдвинув стратегический курс «Путь в Европу», Казахстан недвусмысленно дал понять Европейскому Союзу о своих геополитических предпочтениях. Однако современный Евросоюз переживает сегодня серьезную и глубокую трансформацию. Изменения в политике и устройстве ЕС связаны как с факторами объективного характера — прежде всего, расширение Союза, так и с субъек-

тивными моментами. К последним, в частности, относится смена генерации политических лидеров в ключевых странах ЕС.

Новые политики в европейских государствах, пришедшие к власти в последние годы, проводят политику внутри Евросоюза и на международной арене, исходя из меняющейся геополитической и геоэкономической обстановки, новых интересов расширенного ЕС. Не является исключением и политика Евросоюза в отношении стран СНГ, России, Центральной Азии и, в частности, Казахстана. В последние годы в отношении постсоветского пространства действует доктрина «политики соседства», а в отношении нашего региона — обновленная «Стратегия ЕС по Центральной Азии».

Меняются роли и политический баланс внутри ЕС и между крупными державами. Если в 1990-е и начале 2000-х гг. наиболее активную политику в Центральной Азии проводила Германия, то на этом этапе Берлин все более уступает в активности Франции. Париж также активизирует политику в традиционных зонах своего влияния — Средиземноморье, Африке и на Ближнем Востоке.

Франция продолжает занимать важное место в системе международных отношений, несмотря на свой уменьшившийся геополитический статус во второй половине XX в. Франция является — наряду с ФРГ — одним из лидеров Европейского Союза, внешнюю политику которого она во многом и определяет. Париж занимает традиционно решающее место в трансатлантических отношениях и политике ЕС в отношении США, непосредственно влияя на позиции Соединенных Штатов в Новом свете. Франция проводит также традиционно дружественную политику в отношении России, создавая вместе с Москвой заметную геополитическую ось в европейской и мировой политике.

Новые стратегические цели требуют от руководства ЕС пересмотра всего спектра своих отношений с соседями. Это касается, в первую очередь, восточного пространства — России и стран СНГ, включая Центральную Азию. Исходя из этих задач, ЕС сделал попытку привести в новый формат свои отношения с Москвой, проводить так называемую «политику соседства» (страны Юго-Восточной и Восточной Европы) и разработать стратегию в отношении Центральной Азии.

При этом новая внешняя политика ЕС далеко не всегда успешна. Не удалось заключить новое соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Россией, сохраняются противоречия в политике ЕС в отношении Украины, Беларуси, отдельных государств Кавказа и Центральной Азии.

Тем не менее Россию ЕС видит в качестве своего стратегического партнера, Украину — потенциального, но долгосрочного кандидата на прием («вторую Турцию»), Беларусь — в качестве объекта активной политики для демократизации в духе «цветных революций». В отношении Молдовы, Грузии и Армении задачи европейской политики определены не в полной мере («европейская периферия»). Азербайджан и другие страны Каспийского региона и Центральной Азии Евросоюз рассматривает в качестве своего энергетического тыла. Стратегической целью ЕС является интеграция российского и евразийского потенциала с экономикой Евросоюза в качестве собственной ресурсной базы.

Все эти факторы накладывают глубокий отпечаток на методы и средства достижения Евросоюзом своих стратегических целей и задач, на его отношения с другими странами и регионами, в том числе с Центральной Азией.

Отдельным вопросом остается европейская политика соседства и Стратегия ЕС в отношении стран Центральной Азии. Как известно, Брюссель, наравне с Россией и США, прилагает активные усилия, чтобы укрепить свои позиции в Центральноазиатском регионе. Европейская стратегия по Центральной Азии содержит ряд требований и пожеланий в сфере энергоресурсов, их добычи и транспортировки, обеспечения энергетической безопасности ЕС и в то же время сохраняет развязанными «руки ЕС» в области демократизации и прав человека. Таким образом, Евросоюз и при новой редакции своей Стратегии в отношении Центральной Азии продолжает общую линию Запада, базирующуюся на том, чтобы иметь преимущества над постсоветскими странами и инструменты влияния на них.

5.3. ЕС, ОБСЕ и Центральная Азия

Совершенно очевидно, что на председательство РК в ОБСЕ будет оказывать фактор Европейского Союза. Исходя из этого, следует

учитывать, какими мотивами и задачами руководствуется Брюссель в Центральной Азии.

Согласно документу, подготовленному 31 мая 2007 г. и получившему название «ЕС и Центральная Азия: стратегия для нового партнерства» и рассчитанному на период 2007—2013 гг., соответствующие цели ЕС в регионе состоят в следующем:

- 1) обеспечить стабильность и безопасность его стран;
- 2) содействовать сокращению бедности и повышению жизненного уровня в контексте Целей развития тысячелетия;
- 3) всячески содействовать региональному сотрудничеству как между государствами самой Центральной Азии, так и между этими государствами и ЕС, особенно в сфере энергообеспечения, транспорта, высшего образования и защиты окружающей среды [103].

Прежде всего, в документе отмечается, что Центральная Азия является связующим мостом между Европой и Азией, а также их принадлежность к ОБСЕ (т. е. европейскому политическому пространству). ЕС и ЦА имеют общие цели — сохранение стабильности и достижение процветания.

В качестве мер стратегического характера ЕС будет поддерживать регулярный политический диалог на уровне МИД; предложит «Европейскую образовательную инициативу» и «Европейскую инициативу управления посредством закона»; установит регулярный и ориентированный на конкретные результаты диалог по правам человека с каждым из центральноазиатских государств в отдельности; будет проводить регулярный энергетический диалог со странами региона.

Важным дополнением в документе является указание на то, что ЕС будет проводить конструктивный диалог с региональными организациями, такими, как ЕврАзЭС, ШОС, СВМДА, ОДКБ, Центральноазиатский экономический союз (ЦАЭС).

Как и в предыдущих документах Евросоюза стратегического характера, в последней Стратегии большое внимание уделяется проблемам прав человека, так называемому «правильному управлению» и демократизации. К этой области Стратегия ЕС относит такие направления, как проведение молодежной и образовательной политики. Составной частью этой политики является поддержка

экономического развития, торговли и инвестиций. Евросоюз будет поощрять и поддерживать интеграцию ЦА в мировую торговую и экономическую систему, особенно через институты ВТО; поддерживать реформы финансовых систем стран региона; поощрять региональную торговлю; изучать возможности улучшения условий для проникновения местных товаров на европейский рынок; расширять техническую помощь и др.

Центральное место в Стратегии занимает вопрос об усилении энергетических и транспортных связей ЕС с Центральной Азией. Подчеркивается, что поставки газа из региона имеют особое значение для Европы. Ключевым элементом является обеспечение устойчивой эксплуатации и добычи ресурсов, что, в свою очередь, требует стабильного инвестирования в энергетический сектор. Со своей стороны ЕС готов рассматривать все варианты по развитию и транспортировке ресурсов из региона (в кооперации с другими заинтересованными сторонами). Целью ЕС на перспективу является создание интегрированного энергетического рынка в Центральной Азии, что является условием масштабных инвестиций из Европы.

В Стратегии также уделяется внимание вопросам экологии и водных ресурсов. В этой области Евросоюз будет делать акцент на технической и технологической помощи. И, наконец, завершает Стратегию раздел, посвященный общим угрозам и вызовам, с которыми сталкиваются ЕС и Центральная Азия. Здесь приоритетным направлением выступает борьба с организованной преступностью, наркотиками и нелегальной миграцией. В качестве одного из инструментов своей политики ЕС намерен использовать межкультурный диалог, при этом Европа будет требовать от местных правительств уважения к религиозной свободе.

Для поддержания регулярного политического диалога ЕС намерен придерживаться традиции постоянных встреч на уровне министров иностранных дел с европейской «тройкой» и ежегодных встреч глав своих миссий в регионе. В июне 2008 г. планировалось подвести предварительные итоги реализации Стратегии и как минимум — еще раз через два года после этого. Для реализации своей Стратегии ЕС планирует выделить на период с 2007 по 2013 г. до 750 млн евро (с 58 млн до 139 млн в 2013 г.).

Однако Стратегия Евросоюза несвободна от ряда серьезных недостатков. По мнению некоторых европейских экспертов, ЕС, как правило, пассивно следовал за событиями вместо того, чтобы активно проводить свою политику и действовать на упреждение. Большой частью они касаются проблемы Афганистана, транспортных и торговых вопросов. Но в целом в Стратегии ЕС в ЦА доминирует не экономический, а политический подход. В документе подчеркивается, что Центральная Азия в течение нескольких столетий фактически была интегрирована в широко понимаемую сферу европейской политики, культуры, торговли и экономики.

Европейские стратеги исходят из того, что на отношения ЕС и Центральной Азии влияют следующие факторы: ситуация в Афганистане, проблемы трансконтинентальной торговли и роль Китая, вопрос об использовании энергоресурсов, интересы Турции, заинтересованность ЕС в развитии демократии в регионе, выработка четкой координационной политики в отношении региона внутри самого ЕС. То есть в Стратегии ЕС в ЦА доминирует не экономический, а политический подход. Однако самым серьезным недостатком центральноазиатской Стратегии ЕС ее европейские критики считают недостаточно четко очерченную заинтересованность Брюсселя в энергетических ресурсах региона — как на концептуальном уровне, так и на уровне практических амбиций.

Критики Стратегии отмечают, что приоритеты ЕС в распространении демократии в странах региона часто меняются, остаются весьма двусмысленными, а в чем-то и просто противоречивыми. И, наконец, главной ошибкой европейской Стратегии критики считают неправильную координацию стратегии ЕС в СНГ.

Таким образом, по их мнению, стратегические цели ЕС и практические задачи их достижения требуют от Европы следующего:

1. Следует со всей серьезностью отнестись к угрозе исламского радикализма и оказать государствам региона, особенно Узбекистану, помощь в укреплении их правоохранительных органов и в осуществлении радикальных реформ всей системы безопасности.

2. Необходимо уделить значительно большее внимание Афганистану и его роли в экономике и обеспечении безопасности республик

ЦА, в то время как трансконтинентальная торговля должна развиваться по всем направлениям, а не только в направлении России и Европы.

3. Турция могла бы стать критическим связующим звеном, посредством которого у Европы появилась бы возможность оказывать влияние на процессы в Центральной Азии, и сотрудничество с Анкарой по этим вопросам должно резко активизироваться.

4. Необходимо укреплять сотрудничество с реформистскими силами в правительствах и парламентах государств Центральной Азии.

В рекомендациях европейских аналитиков подчеркивается идея о том, что споры о соперничестве за влияние в Центральной Азии несколько преувеличены, а помощь западного мира призвана содействовать улучшению обстановки в регионе и помочь его странам противостоять угрозам их безопасности. В то же время европейские эксперты считают, что в отношении Кавказа, Каспийского моря и Центральной Азии необходимо проводить более активную европейскую политику. К тому же многие европейские специалисты утверждают, что эта политика должна быть нацелена на укрепление государств ЦА, однако с упором на демократизацию и соблюдение прав человека. Вероятно, помощь ЕС развитию демократии в странах региона будет увеличена (в виде образовательных программ и поддержки правозащитных групп).

В целом среди европейских аналитиков нет однозначного мнения о том, насколько действительно Центральная Азия важна для Евросоюза. Конечно, страны ЕС активно поддерживают участие своих компаний, прежде всего энергетических, в разработке ресурсов региона, чтобы обеспечить бесперебойные поставки нефти и газа из республик ЦА.

Скорее всего, Евросоюз будет отходить от политики пассивного реагирования на события и переходить к политике опережающих действий. Это неизбежно затронет и сферу компетенции ОБСЕ во время председательства РК. С точки зрения безопасности Центральной Азии для ЕС — один из элементов более широкого геостратегического комплекса, включающего Россию, Южную Азию, а также некоторые глобальные проблемы: терроризм, распространение ОМУ, международную преступность и наркотики.

Таким образом, можно прогнозировать проведение более активной европейской политики в отношении стран Кавказа и Центральной Азии. Практическая цель ЕС — диверсификация своего нефтегазового импорта путем вовлечения энергетических ресурсов Центральной Азии и Каспийского моря в европейскую энергетическую систему. Еще одна задача Евросоюза — блокирование маршрутов наркотрафика, которые проходят из Афганистана через страны ЦА, а также путей распространения организованной преступности и международного терроризма.

Важным вопросом остается следующий: насколько сильным будет сохраняться геоэкономическое влияние Европейского Союза на Казахстан и Центральную Азию в условиях объективного роста влияния Китая и попыток России вернуть контроль над регионом, а также возможного замораживания здесь активности США.

Представляется, что влияние ЕС объективно имеет долгосрочный характер и будет сохраняться на постсоветском пространстве, в том числе в Центральной Азии на длительную перспективу. Причины этого заключаются в следующем.

Соединенные Штаты будут оказывать Евросоюзу геополитическую поддержку, видя в ЕС более эффективного проводника общих интересов Запада. Китай, планирующий в настоящее время крупные коммуникационные и энергетические проекты в регионе, в среднесрочной перспективе будет вынужден их свернуть в условиях изменившейся конъюнктуры и под давлением внутренних проблем. Россия же сама тесно привязана к Европейскому Союзу и не будет (и не сможет) препятствовать связям Центральной Азии с ЕС. Таким образом, ЕС остается одной из важнейших геополитических и геоэкономических величин, определяющих будущее и безопасность Центральной Азии.

В условиях растущего интереса со стороны ЕС в отношении Казахстана и его энергетических возможностей, а также заинтересованности РК в равноправном и взаимовыгодном сотрудничестве с Евросоюзом следует стремиться использовать следующие методы и достигать следующих задач.

Для Казахстана и его граждан необходимо максимально облегчить визовый режим. В сфере торговых отношений казахстанская

сторона должна добиваться изменения тарифной политики ЕС в благоприятную для РК сторону по определенной номенклатуре своих экспортных товаров (сталь, уран и т. д.). Этот вопрос можно было бы увязать с определенными шагами и уступками в сфере энергетической политики Казахстана. Следует учитывать тот факт, что часть экономических интересов РК в Евросоюзе может быть реализована в рамках ВТО.

Необходимо помнить, что избавиться от постоянной критики и демократических нотаций со стороны европейских институтов полностью не удастся. Следует, однако, поставить перед собой задачу укрепить настолько (не только в политическом и экономическом, но и в демократическом плане), чтобы на эти нападки можно было бы не обращать особого внимания.

В ходе контактов и сотрудничества РК с ЕС следует быть постоянно готовыми к односторонним требованиям в энергетической, торгово-экономической, нормативной/законодательной сферах, а также в области демократии и прав человека.

Для продолжения дипломатических отношений и переговорного процесса Казахстану требуются грамотные и опытные переговорщики, желательно те, кто уже имел дело с Еврокомиссией, знает ее структуру и пределы компетенции, механизм работы, подготовки и принятия решений. Кроме того, нужны отраслевые эксперты и специалисты по европейскому праву. В комплексе всех торгово-экономических отношений с Евросоюзом Казахстану необходимо обеспечить жесткую координацию действий между всеми заинтересованными ведомствами РК.

Председательство РК в ОБСЕ могло бы способствовать достижению данных целей в отношениях с Евросоюзом.

5.4. Фактор США

Не вызывает сомнений, что североамериканский фактор будет оказывать влияние на процесс председательства Астаны в ОБСЕ. В январе 2009 г. к власти в Белом доме пришла новая Демократическая администрация во главе с новоизбранным президентом Б. Обамой. Евразийская политика, т. е. на пространстве ОБСЕ, новой админист-

рации тесно будет связана с российско-американскими отношениями и СНГ, расширением НАТО, ситуацией в Афганистане, ситуацией вокруг Ирана и Пакистана и в меньшей степени — с характером американо-китайских и американо-индийских отношений.

Большой интерес вызывает предполагаемая политика Б. Обамы и его администрации на постсоветском пространстве. Уже практически не вызывает сомнений, что российско-американские отношения будут носить сложный характер, по крайней мере, на начальном этапе. У новой администрации фактически отсутствует внятная концепция в отношении американской стратегии в СНГ, в том числе и в Центральной Азии. В этой ситуации высок риск того, что администрация демократов вернется к своей традиционной политике, построенной на критике в области прав человека. Немаловажное значение для безопасности Центральной Азии будет иметь тот факт, что Б. Обама планирует переместить военно-стратегическую активность США из Ирака в Афганистан.

Повестка дня новой администрации условно выглядит следующим образом: Россия не является приоритетом в американской политике, Соединенные Штаты не отказываются от активного вмешательства в дела стран СНГ, от конкуренции с Россией. Будет проявляться тенденция к нейтрализации России путем усиления взаимодействия США с КНР, Индией, странами Латинской Америки, которые после длительного перерыва вновь были названы жизненно важными для Соединенных Штатов. Все это означает, что российско-американские отношения останутся сложными, противоречивыми, конкурентными, полемичными. Новая администрация США будет выступать против объединения стран — производителей газа в организацию наподобие Организации стран — экспортеров нефти (ОПЕК) и считает, что энергетическую безопасность, скорее, обеспечит диверсификация путей доставки газа на мировой рынок.

Существуют конкретные факторы, имеющие долгосрочное влияние на формирование американской стратегии в отношении Казахстана и всего региона Центральной Азии. В результате смены администрации в Белом доме базовые интересы стратегии США в Центральной Азии останутся неизменными, возможна лишь перестановка акцентов.

К таким базовым интересам относятся следующие:

1. Энергетические интересы (разработка проектов на Каспийском море, строительство альтернативных трубопроводов, обеспечение стабильности поставок углеводородов на мировые рынки).

2. Сдерживание стремления России «восстановить империю» (в этом контексте поддержка суверенитета государств региона, региональной интеграции, связей с внешним миром, реализации международных проектов).

3. Недопущение экспансии Китая в регионе (перехода чрезмерного экономического влияния в политическое, проведение Пекином антизападной политики в ЦА, установление совместно с Россией китайско-российского диктата в регионе).

4. Права человека (поддержка демократических изменений, внедрение западных нормативных ценностей и т. д.).

5. Борьба с исламским экстремизмом и международным терроризмом (продолжение антитеррористической операции в Афганистане, сдерживание Ирана и его амбиций в регионе, борьба с наркотиками и наркотрафиком, поддержка светских институтов в странах региона).

В целом перспективы развития казахстанско-американских отношений в будущем можно охарактеризовать как позитивные. Казахстан вполне способен продолжить свой курс в отношении США с учетом указанных выше факторов. Соединенные Штаты по-прежнему заинтересованы в сотрудничестве с РК как с ключевым государством региона.

Отношения с Соединенными Штатами Америки являются одним из основных приоритетов внешней политики Республики Казахстан. Казахстан рассматривает их как отношения стратегического партнерства, имеющие основной своей целью поддержание мира и стабильности в регионе Центральной Азии, его экономическое и политическое развитие, повышение благосостояния проживающих в регионе народов.

Для достижения этих целей Республика Казахстан совместно с США будет:

— продолжать прилагать усилия в борьбе с распространением ОМУ, укреплении глобальной и региональной безопасности и развитии гражданской атомной энергетики;

— осуществлять совместные проекты по переработке углеводородного сырья, а также технического развития и обслуживания каспийских месторождений;

— развивать сотрудничество в реальном секторе экономики Казахстана, особенно в наукоемких производствах и в области высоких технологий;

— продолжать диалог в области модернизации политической системы Республики Казахстан.

В этом плане ОБСЕ представляется неплохой площадкой для проведения дипломатических контактов и политического зондажа по указанной проблематике.

5.5. Фактор НАТО

Североатлантический альянс, наряду с ОБСЕ, является крупнейшей международной организацией в области безопасности, включающей в сферу своей деятельности не только Европу и Северную Америку, но и Евразию. Поэтому фактор НАТО в любом случае будет оказывать влияние на ситуацию в ОБСЕ и поведение членов Альянса в рамках Организации.

НАТО продемонстрировал устойчивость как действующий общий военно-стратегический инструмент Запада. Это стало возможным благодаря наличию общих для всего Запада геополитических и стратегических целей, которых достичь Соединенным Штатам и Европейскому Союзу существенно легче при наличии такого военно-стратегического инструмента, как НАТО.

С учетом фактора безопасности существует тенденция использования Западом обоих инструментов — ОБСЕ и НАТО, особенно на постсоветском пространстве [104]. Как считают многие западные эксперты, основное предназначение НАТО сегодня заключается в большей степени в дипломатической, чем в военной плоскости. Европейские стратеги высказывают точку зрения, что главная роль НАТО заключается в том, чтобы составлять основу европейской системы безопасности и включить в нее Россию. В то же время Альянс дрейфует в направлении превращения в рамочную организацию. Контуром ее может стать не общая внешняя или оборонная

политика в отношении современных угроз и даже не «военная машина», а общая PR-инфраструктура, общий информационно-аналитический и информационно-пропагандистский механизм, т. е. НАТО приблизится по своим функциям к ОБСЕ.

Важнейшими задачами Альянса на постсоветском пространстве останутся демократизация Восточной Европы, адаптация Кавказа и Центральной Азии к западным нормам, привязка России к Западу.

К этим стратегическим целям относятся сохранение стабильности на огромном пространстве Евразии, лежащем к востоку от Европы; поддержание геополитического контроля над стратегически важными регионами Ближнего Востока, Черного моря, Кавказа, Каспия и Центральной Азии. Особое место в этом ряду занимают Центральная Азия и Афганистан как ключевые регионы для осуществления геополитического присутствия в центре Евразии с учетом воздействия на Россию и Китай. К задачам НАТО на среднесрочную перспективу относятся следующие: интенсификация процесса вступления в Альянс Украины, Грузии и Азербайджана; прямое посредничество НАТО в ближневосточном конфликте с перспективой развертывания в регионе миротворческой операции и установление сил Альянса в зоне палестино-израильского конфликта.

В интересах собственной безопасности НАТО планирует распространить свою деятельность по привязыванию так называемых молодых демократий к Западу на юго-восток (Сербия, Хорватия, Босния и Герцеговина, Македония, Албания) и на Восток (Украина, Грузия, Азербайджан, возможно, Беларусь и Армения).

Одним из самых сложных вызовов для НАТО является выработка стратегической линии в отношениях с Россией, а также в тех регионах, которые Москва рассматривает в качестве сферы своего влияния. Другой проблемой отношений между Брюсселем и Москвой является расширение сотрудничества НАТО с центральноазиатскими государствами. В нашем регионе эта проблема приобретает новое измерение, связанное с активностью ШОС и присутствием Китая. В дальнейшем можно прогнозировать, что в качестве главной задачи НАТО в регионе будет выступать попытка институализировать свои отношения с ШОС, т. е. найти и установить

некую форму взаимодействия с этой организацией (в реальности — с Москвой и Пекином). Нельзя исключать также, что Брюссель в этой связи сделает акцент на двустороннем сотрудничестве (с центральноазиатскими участниками ШОС).

В свете проблем, существующих ныне в Альянсе, Центральная Азия, вероятно, остается единственным регионом планеты, где члены НАТО действуют в относительном согласии. На сегодняшний день можно выделить следующие стратегические цели этой организации на данной территории: оказать местным режимам поддержку в их переходе к демократии при помощи реализации Индивидуального плана действий; усилить региональное сотрудничество в сфере обеспечения безопасности; создать эффективную систему борьбы с потенциальными угрозами, к которым относятся международный терроризм, торговля наркотиками, контрабанда оружия и другие виды организованной преступности, религиозный экстремизм и т. д.

Учитывая стратегически выгодное географическое положение ЦА, она необходима Альянсу для осуществления контроля над регионами, имеющими для Брюсселя военно-стратегическое значение.

Для Казахстана на перспективу задачей большого внешнеполитического значения является выработка такого достаточно гибкого курса, который позволил бы, с одной стороны, наращивать сотрудничество с НАТО (поскольку таковое является частью общей стратегической цели обеспечения нашей безопасности), а с другой — полностью выполнять наши обязательства в рамках ШОС, ОДКБ и двусторонних отношений с Россией. Председательство РК в ОБСЕ создаст дополнительные шансы в этом направлении.

5.6. Интерпретация председательства РК в ОБСЕ на Западе

Западные аналитические центры уже давно обратили внимание на тот факт, что Казахстан выдвинулся в число лидеров региональной экономической и политической интеграции в Евразии. Западные стратеги считают, что способность Казахстана достичь своих целей по региональной интеграции зависит от нескольких факторов. К ним они относят транзит к новому поколению политических лидеров,

успешность председательства РК в ОБСЕ и состояние экономик евразийских государств. Для западных экспертов не вызывает сомнений тот факт, что на этот процесс будут оказывать решающее влияние великие державы — Россия и Китай, но прежде всего Соединенные Штаты [105].

По их мнению, причины, побудившие западные государства снять свои возражения против кандидатуры Казахстана, носили геополитический, экономический и энергетический характер. Они уверены, что Астана обязательно использует свое предстоящее председательство для развития транзитных и транспортных коридоров, связывающих Центральную Азию с другими частями пространства ОБСЕ. В пользу председательства РК в ОБСЕ выступает вклад Казахстана в борьбе с ОМУ, терроризмом и экстремизмом, а также инициатива по созыву СВМДА. При этом отмечается, что последовательная политика РК в сфере безопасности носит вполне осознанный и принципиальный характер, так как экономическим интересам страны угрожает нестабильность в регионе.

К новому фактору, имеющему глубокий интернациональный и социально-экономический эффект, они относят трудовую миграцию. Естественно, что американские эксперты не могут обойти и такую проблему, как развитие торговых и транспортных связей и участие в этом процессе Казахстана. Они приходят к выводу, что подход Астаны к этой проблеме, очевидно, носит стратегически выверенный характер. Казахское руководство, по их оценке, продуманно осуществляет стратегию по превращению республики в своеобразный транспортный хаб, связывающий Азию и Европу.

По мнению западных стратегов, наблюдающееся сближение Казахстана с восточным соседом во многих областях носит вынужденный для казахстанской стороны характер. Над элитой и всем населением страны тяготеет груз исторической памяти. Если раньше Китай однозначно представлял лишь угрозу, то сегодня беспрецедентный экономический рост КНР и его влияние на весь мир и соседние регионы не оставляют Астане альтернативы, кроме как развивать сотрудничество с Пекином.

Анализируя российско-казахстанские отношения, они считают положение РК уникальным, поскольку Казахстан представляет собой

единственное государство в Центральной Азии, которое граничит с Россией и в котором проживает крупнейшая в СНГ русскоязычная община. Хотя два государства время от времени выступают конкурентами, отношения между двумя соседями носят беспрецедентный характер по уровню и степени партнерства и сотрудничества.

Казахстан сумел установить и поддерживать в равной степени хорошие отношения с Америкой — как при демократах, так и во время правления республиканской администрации. Стратегия США в отношении Казахстана была заложена еще при У. Клинтоне, когда была взята на вооружение концепция новых транспортных и коммуникационных коридоров в Евразии в обход России. После 11 сентября 2001 г. значение Казахстана для Запада только возросло с учетом нужд антитеррористической операции в Афганистане. Важное символическое значение для Вашингтона имело участие РК в миротворческой операции в Ираке. Как считают американские эксперты, два фактора ограничивают американское влияние на Казахстан. Во-первых, США как супердержава глобального масштаба не могут — в глазах казахстанского руководства — полноценно конкурировать по степени влияния с непосредственными соседями — Китаем и Россией в силу своей удаленности от региона. Для Астаны не ясно, насколько долго продлится присутствие США в Евразии. Во-вторых, отношения постоянно отравляются доктринальной позицией США в области соблюдения прав человека.

На политику РК в ОБСЕ будут в той или иной степени влиять отношения Казахстана с региональными державами. К ним относятся Индия, Иран, Пакистан и Турция (член Организации). Для Индии наибольший интерес в регионе представляют Казахстан и Туркменистан с точки зрения ее энергетических интересов. При этом политика Дели носит стратегический характер и рассчитана не на годы, а на десятилетия. Роль и значение Ирана для Центральной Азии и Казахстана заключаются в том что ИРИ представляет собой естественный выход для стран региона к Мировому океану. Проблемными моментами в двусторонних отношениях можно считать, такие, как участие РК в трубопроводах в обход Ирана; присоединение Астаны к международному давлению на Тегеран по поводу его атомной программы; нежелание Казахстана поддержать прием ИРИ в ШОС.

На политику Пакистана в регионе решающее значение оказывает индийский фактор. Исламабад рассчитывал в свое время на поддержку государств Центральной Азии по кашмирскому вопросу. Другим фактором, имевшим негативный характер, был афганский, точнее, та роль, которую сыграл Исламабад в установлении режима талибов. В отличие от Тегерана Пакистану не так важно стать членом ШОС, но Исламабад также стремится связать Центральную Азию со своими незамерзающими портами. Значительным шагом в установлении транспортно-коммуникационных связей между двумя странами стало присоединение Казахстана и Пакистана к четырехстороннему соглашению по использованию Каракорумского шоссе.

В отличие от предшествующего периода 1990-х гг., когда были сильны иллюзии панъюркистского единства, сегодня интересы Турции в регионе в целом и в отношении Казахстана в частности детерминированы энергетическими и экономическими интересами. Но если экономические интересы и инвестиции Турции в Казахстане значительны, то и казахстанские инвестиции в Турции растут. Специалисты оценивают их в 350 млн долл. США. Западные аналитики обратили внимание на то, что в последние годы Казахстан неожиданно взялся за политическую реанимацию идеи создания «тюркского сообщества с населением 200 млн чел.» для расширения и укрепления региональной интеграции.

К группе центральноазиатских государств — партнеров РК западные аналитики относят, помимо собственно четырех постсоветских республик, также Афганистан и Монголию. Интересы РК в отношении Афганистана вполне логичны и не отличаются от интересов других стран: это заинтересованность в экономически стабильном и политически безопасном Афганистане. Вмешательство Казахстана в афганские дела происходит в форме гуманитарной помощи и обеспечения транспортных коридоров для союзников через свою территорию. Отношения Казахстана с Кыргызстаном носят глубоко интегрированный характер. Но Астану беспокоит размах коррупции и политическая нестабильность южного соседа — точка зрения, которую разделяют Азиатский банк развития (АБР) и другие международные финансовые институты.

Что касается Монголии, то отношения Казахстана с этой страной развивались неравномерно. В торговле доминирует казахстанский экспорт, а Монголия заинтересована в казахстанских инвестициях. Вопросами, представляющими взаимный интерес, являются установление транспортных коммуникаций, которые бы связали две страны, прежде всего железнодорожное сообщение, но эту проблему невозможно решить без России, а также проблема казахских оралманов. Тот факт, что Монголия не является участником постсоветских интеграционных объединений, ограничивает рамки взаимодействия Астаны и Улан-Батора такими организациями, как СВМДА и в меньшей степени ШОС.

Казахстанских инвестиций ждут не только в Монголии: Таджикистан также стал объектом интереса для казахстанского бизнеса. Зимой 2008 г. Казахстан стал наряду с РФ одним из главных поставщиков гуманитарной помощи в эту республику. Душанбе официально заявил, что «рассматривает для себя Казахстан как модель». Отношения РК с Туркменистаном при С. Ниязове носили сложный характер, но обрели «второе дыхание» при новом туркменском лидере Г. Бердымухамедове, который проявил живой интерес к участию в различных интеграционных структурах, в частности в отношении ШОС. Казахстан и Туркменистан выступают более или менее скоординированно в сфере газовой политики и трубопроводов. Сблизились позиции сторон и по проблеме делимитации Каспийского моря. Именно благодаря позиции Казахстана удалось добиться принципиального согласия Ашгабата по принятию решения в пользу прикаспийского трубопровода, т. е. согласия на российский вариант.

Американские исследователи считают, что Узбекистан является ключевой страной в казахстанской схеме региональной интеграции. И для этого есть все основания: Узбекистан остается самым крупным торгово-экономическим партнером Казахстана в Центральной Азии, обе республики связывают около ста двусторонних соглашений. Но эта картина омрачается скрытым и порой открытым соперничеством между двумя государствами за региональное лидерство, а также пограничными инцидентами и претензиями узбекских националистов на южные территории РК. Тем не менее уровень взаимного инвестирования и многочисленная сеть совместных предприятий

представляют собой крепкий фундамент для интеграции. К проблемным явлениям двусторонних отношений относятся узбекская трудовая миграция в РК, восстановление Аральского моря. Но позиции сторон полностью совпадают в отношении реакции на угрозу исламского экстремизма. В последнее время Астана и Ташкент начали координировать свои позиции в отношении экспорта газа в Россию и через Россию в Европу. Но И. Каримов упорно продолжает игнорировать призывы казахстанского руководства к созданию Центральноазиатского союза. Фактически продолжается соперничество за то, чтобы занять лидирующее место в прокладке трансевразийских транспортных линий. Главной причиной нежелания Ташкента изменить свое отношение к региональной интеграции является, по мнению аналитиков, скрытое опасение узбекской стороны, что региональный союз закрепит доминирование Казахстана.

Армения занимает периферийное место в международной активности РК по сравнению с Баку и Тбилиси. Положение начало меняться в последние годы, когда казахстанский бизнес стал проявлять интерес к этой республике. Крупным препятствием на пути реализации казахстанской стратегии в Евразии является карабахский конфликт, поэтому Астана прилагает определенные усилия (на декларативном уровне) по его урегулированию. Иначе картина выглядит в отношениях РК с Азербайджаном. Здесь краеугольным камнем выступает энергетика, точнее, общая заинтересованность сторон в реализации крупных транспортных и трубопроводных проектов. Астана и Баку совместно выступают против попыток Тегерана навязать свою схему раздела Каспийского шельфа, и обе стороны остаются заложниками давления со стороны Москвы по вопросу прокладки любых трубопроводов по дну Каспия. Еще одной областью взаимного интереса является обеспечение безопасности в акватории Каспия.

В середине 2000-х гг. начались крупномасштабные инвестиции казахстанского бизнеса в грузинскую экономику. Но для Астаны Грузия представляет интерес, прежде всего, как выход к Черному морю. Тбилиси заинтересован в свою очередь в казахстанском газе и прокладке транскаспийского газопровода по своей территории, а также в инвестировании казахстанской стороной строительства железной дороги Баку — Тбилиси — Карс. Важным моментом мож-

но считать тот факт, что, несмотря на свои тесные связи с Россией, Казахстан не следует ее антигрузинской линии.

На пути реализации евразийской стратегии Казахстана лежат сложные препятствия, над которыми он не властен. Не сняты угрозы исламского экстремизма и распространения ОМУ, использование богатых углеводородных ресурсов региона имеет неясную перспективу, и во многом по причине нестабильности в Афганистане. Сложно выработать стратегию в условиях, когда такие державы, как Россия и Китай, осуществляют свои собственные. Пример Кыргызстана показал, что внутривнутриполитическая стабильность в любой момент может взорваться в любой из стран Центральной Азии, что, безусловно, будет иметь общерегиональный эффект. Кроме того, даже небольшое замедление темпов роста казахстанской экономики сразу же поставит под вопрос претензии Астаны на лидерство.

Западные аналитики указывают, что огромные риски для стабильности политической системы несет неизбежная в будущем смена власти в стране. Усиление экономической и политической мощи Казахстана пугает его соседей по региону и толкает их к укреплению связей с Россией, Китаем, США и даже Ираном. И наибольшую угрозу интеграционным планам Астаны несет именно геополитическое соперничество, о чем прекрасно догадываются в Ак-Орде. Главный вывод западных экспертов выглядит следующим образом: в перспективе усилия казахстанской дипломатии будут направлены на то, чтобы предотвратить установление российско-китайского кондоминиума в Центральной Азии. И председательство РК в ОБСЕ, а также усиление связей с этой Организацией и укрепление ее влияния в регионе, несомненно, будут способствовать этому.

5.7. Российский фактор и проблемы казахстанского председательства

Решающую роль в поддержке председательства РК сыграла Россия, как и другие постсоветские государства. Тем самым Астана как бы получила коллективный мандат от стран СНГ на защиту их интересов в этой Организации. Помимо этого фактора, в силу объективных обстоятельств Казахстан должен и,

по-видимому, намерен координировать свои действия во время председательства с Москвой. Существуют свои обязательства у Казахстана и перед республиками Центральной Азии. Однако данный момент содержит ряд сложных обстоятельств, вытекающих из порой разного понимания своих целей и задач у России и у Казахстана.

Председательство в ОБСЕ станет важной вехой внешней политики Казахстана. Для России, как считают некоторые местные политологи, это обещает, скорее, проблемы, чем возможности. Они считают, что в отличие от России Казахстан не претендует на то, чтобы изменить формат функционирования ОБСЕ. Астане в соответствии с ее геополитическим весом вполне достаточно извлечь собственную выгоду. Москва же ставит перед собой цель «переписать» правила игры, что заведомо намного сложнее. Впрочем, и рычагов воздействия у России несопоставимо больше, чем у Казахстана. По их мнению, определенный сигнал прозвучал в апреле 2008 г., когда Астана отказалась выйти из режима санкций против Абхазии, тем самым противопоставив себя российской позиции. Поэтому Москве едва ли стоит рассчитывать на то, что председательство Казахстана в ОБСЕ поможет продвинуть позиции России [106].

В чем суть позиции и претензий Российской Федерации к ОБСЕ? Российские политики обращают внимание на дисбалансы в деятельности ОБСЕ: географический (работа Организации сосредоточена в основном «к востоку от Вены» — в странах бывшей Югославии и бывшего СССР) и тематический (с точки зрения России, сложился неоправданный перекос в сторону защиты прав человека в ущерб другим направлениям — в сферах безопасности, экономики и экологии). Москва недовольна автономностью ряда институтов ОБСЕ, и прежде всего БДИПЧ, осуществляющего мониторинг выборов. Российское руководство открыто обвиняет независимые институты ОБСЕ в предвзятости, в применении двойных стандартов и, по существу, говорит о том, что они «приватизированы» государствами Запада, в первую очередь Соединенными Штатами. В России все чаще заявляют, что такая ОБСЕ ей не нужна, все громче звучат призывы выйти из этой Организации [107].

Как отмечают некоторые авторы, не совсем понятно, чего добивается Москва. Хочет ли она, чтобы ОБСЕ активизировала свою деятельность «к западу от Вены» или чтобы сократила ее масштабы на востоке континента? Чтобы Организация больше занималась вопросами безопасности в Европе или сокращала работу в области прав человека? Можно предположить, что Россия желала бы, чтобы ОБСЕ меньше занималась правами человека и больше — вопросами безопасности, вызывающими озабоченность Кремля.

Фактически, и этот факт Казахстан должен учитывать, ОБСЕ в 1990-е гг. превратилась в поле геополитического столкновения и взаимодействия. Речь идет, в частности, о постепенном сокращении масштабов деятельности ОБСЕ, а также о все более заметном прямом взаимодействии США и Европейского Союза с расположенными «к востоку от Вены» государствами — участниками Организации. В Москве осознали этот факт к концу 1990-х гг.

Тезис о том, что работа ОБСЕ (главным образом, в виде миссий и различных центров и бюро) сосредоточена исключительно на востоке континента, в целом справедлив, но он нуждается в существенном уточнении. Главным регионом «полевой» работы всегда была Юго-Восточная Европа — страны бывшей Югославии и Албания. Постсоветское пространство практически никогда не было зоной сколько-нибудь масштабного присутствия Организации. На балканские миссии в нынешнем десятилетии уходила добрая половина бюджета ОБСЕ, на проекты в странах бывшего СССР — около 20 %, в страны Юго-Восточной Европы направлялось от 79 до 81 % всего международного персонала, работавшего на местах. Сейчас же можно констатировать абсолютное и относительное сокращение финансирования миссий ОБСЕ на местах: со 184 млн евро в 2000 г. до 118 млн в 2007 г. и с 87 % до 70 % от сводного бюджета ОБСЕ за тот же период. Соответственно снижается и численность международного персонала. Причем как всплеск, так и нынешнее уменьшение размаха «полевой» деятельности совпадали главным образом с развитием ситуации на Балканах. Масштабы присутствия в странах бывшего СССР менялись мало [108].

Тенденция к сокращению масштабов деятельности на местах в последние годы усиливается и набирает темпы. С учетом этой тен-

денции можно уверенно прогнозировать дальнейшее сокращение масштабов деятельности ОБСЕ в государствах-участниках. Самая крупная миссия ОБСЕ на постсоветском пространстве располагается в Грузии. На нее приходится примерно треть всех расходов этой Организации в странах бывшего СССР. Объем деятельности ОБСЕ в других постсоветских республиках — в Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии — весьма скромнен. Самые крупные по бюджетам и численности персонала центры ОБСЕ — в Кыргызстане и Таджикистане, но их совокупный бюджет сопоставим с бюджетом относительно небольшой миссии в Сербии. Численность же международного персонала ОБСЕ в Сербии в полтора раза больше, чем в Кыргызстане и Таджикистане, вместе взятых.

Тенденция постепенного снижения активности «к востоку от Вены» подкрепляется и заметным — особенно с 2007 г. — уменьшением внебюджетных (либо сверхбюджетных) средств, выделяемых государствами-участниками для реализации различными миссиями тех или иных целевых проектов. Больше всех внебюджетных средств на нужды ОБСЕ урезали США — в два с лишним раза в 2007 г. Сделали они это не столько из-за разочарования в эффективности Организации, сколько из-за необходимости изыскать дополнительные средства для реализации иных проектов в других частях света. Таким образом, масштаб деятельности Организации, прежде всего на Балканах, неуклонно снижается. Каким-либо оживлением работы в странах бывшего СССР указанное снижение не компенсируется. Если российская критика преследовала цель добиться сворачивания активности ОБСЕ «к востоку от Вены», то сегодня это происходит само собой. Если же задача состояла в том, чтобы расширить деятельность на Западе, то решается она иными способами.

Выход Москвы вряд ли приведет к развалу этой Организации, в которой так или иначе заинтересованы практически все соседи России. Казахстан должен председательствовать в ней в 2010 г., и он интенсивно готовится к выполнению этой миссии. Даже для Беларуси и Узбекистана, оказавшихся в политической изоляции на Западе, присутствие в ОБСЕ, несмотря на все издержки, остается важным символом вовлеченности в общеевропейский процесс. Если Россия, выйдя из этой Организации, перестанет влиять на принятие

решений о деятельности миссии ОБСЕ в Грузии, официальный Тбилиси будет только приветствовать такое развитие событий.

Российские эксперты приходят к выводу, что при этом Москва уже не будет участвовать в определении политики этой Организации и окончательно утратит рычаги влияния на взаимодействие ОБСЕ с соседними странами. Не способствуя существенному сокращению диапазона деятельности «к востоку от Вены», в том числе в гуманитарной сфере, Россия вряд ли добьется активизации ОБСЕ на западном направлении. Москва утратит даже возможность выступать с критикой в адрес Организации и требовать проведения ее более глубокой реформы, тогда как ОБСЕ сохранится и, вероятно, в еще большей степени, чем сейчас, станет инструментом продвижения политического и иного ноу-хау по линии Запад — Восток.

Ситуация в случае выхода РФ или замораживания своего активного участия (моратория) в ОБСЕ может иметь другой эффект. Гуманитарная тематика является сегодня составной частью повестки дня многих международных организаций, в том числе в их сотрудничестве с Россией и странами, образовавшимися на постсоветском пространстве. В случае же ослабления ОБСЕ и существенного сворачивания ее деятельности в постсоветских республиках, скорее всего, просто ускорится формирование других механизмов западного политического влияния в рамках прямого сотрудничества ЕС и США с новыми независимыми государствами. Сейчас эти механизмы находятся в рудиментарном состоянии, но их становление, вполне вероятно, скажется на отношениях соответствующих стран с Россией.

Имеется у этой проблемы и другой фактор. Все государства — участники ОБСЕ, за исключением центральноазиатских, являются членами Совета Европы, в центре деятельности которого находятся именно вопросы укрепления демократических институтов и защиты прав человека. Стандарты Совета Европы в этой сфере не ниже, а в чем-то и выше требований ОБСЕ. Совет Европы, без сомнения, будет готов взять на себя и функции по наблюдению за выборами, которые в настоящее время осуществляются главным образом ОБСЕ. Совет Европы, очевидно, примет стандарты и технологию не любимого Москвой БДИПЧ, а возможно, и просто возьмет эту организацию под свое крыло.

В последние годы активизируется и приобретает определенные контуры политика ЕС в отношении соседей России. Страны Восточной Европы (Беларусь, Молдова, Украина) и Южного Кавказа (Азербайджан, Армения, Грузия) являются сегодня объектами «Европейской политики соседства». Как отмечалось выше, в 2007 г. ЕС принял стратегию и в отношении государств Центральной Азии, предлагая им выстраивать механизмы прямого политического взаимодействия.

Вопросы верховенства закона, демократических институтов, свободных выборов и прав человека — одно из приоритетных направлений политического диалога ЕС с восточными соседями и со странами Центральной Азии. В повестке дня сотрудничества Брюсселя с государствами Центральной Азии значатся и такие традиционные для ОБСЕ вопросы, как реформирование и переподготовка сотрудников правоохранительных органов, современные методы и технологии пограничного контроля, противодействие наркоторговле, организованным преступным группировкам, коррупции, террористической и экстремистской деятельности. Фактически Евросоюз уже сейчас постепенно вступает на поле ОБСЕ во взаимодействии со всеми постсоветскими странами, не исключая России.

Однако эта деятельность ЕС пока плохо оформлена и малоэффективна. До сих пор Брюссель, финансируя около 70 % расходов на работу ОБСЕ в постсоветских государствах, предпочитал действовать не самостоятельно, а через эту Организацию. Но и в Европейском Союзе все громче звучат голоса тех, кто считает, что пора взять на себя решение задач, с которыми, судя по всему, ОБСЕ не справляется. Эту картину следует дополнить и тем, что вопросы реформы сектора безопасности и обеспечения демократического контроля над ним являются одним из элементов и условий взаимодействия НАТО с новыми независимыми государствами. Значение этого аспекта сотрудничества не стоит преувеличивать, поскольку интенсивность участия постсоветских государств в натовской программе «Партнерство ради мира» очень разная. Но данная тема неизбежно выходит на первый план для стран, которые ищут сближения с Альянсом и тем более стремятся в него вступить.

Поэтому даже развал ОБСЕ, по сути, не снимает ни одну из проблем, от которых хотелось бы избавиться Москве. Имеется в виду деятельность других европейских и евро-атлантических структур на постсоветском пространстве, т. е. наступление западного политического влияния на постсоветское пространство, скорее всего, продолжится. Масштабы и характер такой деятельности в отношениях между западными странами и соседями России в Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии будут определяться в данном случае без участия Москвы. При этом уменьшатся возможности России влиять на этот процесс. Таким образом, выйдя из ОБСЕ, Россия самоустранится из названных процессов и утратит последнюю возможность влиять на них.

Так каковы задачи России в отношении ОБСЕ и как они повлияют на председательство Казахстана? Как представляется, главной стратегической целью России на этом этапе является подготовка нового «пакта о европейской безопасности», которую выдвинул Д. Медведев в июне 2008 г. В качестве тактических задач Москва будет добиваться, скорее всего, следующего.

Во-первых, Россия может настаивать на осуществлении институциональной реформы ОБСЕ, в результате которой ее главные структуры, действующие автономно на основе собственных мандатов (БДИПЧ, Представитель по свободе СМИ, а также достаточно самостоятельные в своей работе полевые миссии), были бы поставлены под более жесткий контроль со стороны работающего в Вене Постоянного совета ОБСЕ*. Такое нововведение предполагало бы необходимость единогласного утверждения основных решений, сегодня самостоятельно принимаемых отдельными институтами Организации. Речь идет, в частности, и о фактическом запрете миссиям ОБСЕ по наблюдению за выборами обнародовать какие-либо оценки до обсуждения в Постоянном совете.

Во-вторых, Россия может продвигать идею по усилению политического руководства и контроля со стороны Постоянного совета над деятельностью миссий, имея в виду в том числе проверку выделения им внебюджетных средств на реализацию конкретных проектов и

* Решения в Совете принимаются на основе консенсуса, и все государства-участники обладают правом вето.

расходования этих средств (включая практику прикомандирования сотрудников миссий государствами-участниками). Речь идет о постепенном отказе от развертывания миссий в отдельных странах в пользу создания «тематических» миссий, действующих во всех государствах-участниках. Активность «тематических» миссий сосредоточивалась бы на совместном противодействии новым вызовам безопасности (террористическая деятельность, незаконный оборот наркотиков и оружия, торговля людьми и пр.).

В-третьих, Россия будет настаивать на упорядочении деятельности и внутренних процедур управления Организацией, зачастую формировавшихся спонтанно на основе решений Совета министров иностранных дел и Постоянного совета. С этой целью предлагается, в частности, наделить ОБСЕ правосубъектностью, принять Устав Организации*, унифицировать стандартные процедуры управления различными операциями ОБСЕ и ее институтами. Соответствующие функции должны быть сосредоточены в Секретариате ОБСЕ в Вене. С этой целью, как считают российские политологи, необходимо провести реорганизацию Секретариата, укрепить его, как и полномочия Генерального секретаря, одновременно сохранив их подотчетность Постоянному совету. Предлагается также изменить кадровую политику и увеличить представительство стран, расположенных «к востоку от Вены», в центральных структурах, основных институтах и миссиях.

Попутно высказывается идея о том, что следовало бы пересмотреть шкалу взносов в бюджет ОБСЕ и привести ее в соответствие с основными показателями платежеспособности государств-участников, что предполагало бы, в частности, сокращение взноса России. За последние годы в Организации сформировалась широкая коалиция сторонников ее реструктуризации и совершенствования управления в интересах повышения эффективности деятельности ОБСЕ. Однако для многих государств неприемлемы требования Москвы, которая фактически предлагает надеть на автономные институты ОБСЕ жесткий «корсет» политического консенсуса, что поставит ее дееспособность в зависимость от успеха или неуспеха политического торга между Россией и ее партнерами по ОБСЕ.

* Проект документа распространен Российской Федерацией летом 2007 г.

Повседневная деятельность миссий и институтов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, осуществляемая независимо от хода политических переговоров, открывает немало возможностей для реализации различных проектов. Для восстановления баланса и исправления перекосов в деятельности Организации достаточно активизировать проведение мероприятий по приоритетным, в том числе и для России, темам в частности и в особенности таким, как противодействие новым вызовам и угрозам европейской безопасности. Подобным мероприятиям необходимо придать систематический характер и ориентировать их на подготовку конкретных практических выводов и рекомендаций, которые затем могут быть положены в основу решений Постоянного совета и Совета министров ОБСЕ.

Собственно говоря, по подобному пути год назад пошел Казахстан, отстаивая свое право на председательство в этой Организации. Астана предложила программы, направленные на содействие развитию других государств Центральной Азии, а также выдвинула инициативу взять под эгиду ОБСЕ проекты оказания содействия Афганистану в борьбе с наркотрафиком [109].

Таким образом, перед Казахстаном во время его председательства стоит двоякая задача в контексте учета «российского фактора». С одной стороны, Астана должна сдерживать деструктивные, направленные на разрушение, раскол или конфронтацию внутри ОБСЕ инициативы Москвы. Но с другой стороны, учитывая справедливость и политическую целесообразность многих соображений России и очевидную предвзятость ряда направлений в деятельности ОБСЕ, Казахстан мог бы оказать в качестве Председателя существенную поддержку тем инициативам и предложениям стран СНГ, которые направлены на защиту их суверенитета и сохранение сплоченности евразийского (постсоветского) пространства.

5.8. Возможная повестка для председательства РК в ОБСЕ

Казахстан имел в запасе два года, чтобы полноценно подготовиться к председательским функциям, обеспечить наилучшие условия для реформирования ОБСЕ и создать условия для углубления

доверия между европейскими институтами и странами СНГ [110]. Оказывать свое влияние на ОБСЕ Казахстан начал уже в 2008 г., когда в стране состоялась Межпарламентская ассамблея ОБСЕ. Казахская деятельность в ОБСЕ в качестве страны-председателя сможет укрепить авторитет этой международной Организации в Восточной Европе и среди стран СНГ.

Следует со всей ответственностью подойти к проблемам, связанным с предстоящим председательством Казахстана в ОБСЕ. Без сомнения, председательство в ОБСЕ стало полноценной политической и дипломатической победой Казахстана. Главной целью председательства РК в ОБСЕ в 2010 г. должно стать повышение международного веса страны и укрепление его внешнеполитического положения.

Вместе с тем предстоящее председательство Казахстана таит в себе немало проблем, которые могут осложнить внешнеполитическое положение республики на ближайшую перспективу:

— реальная проблематика ОБСЕ может выйти далеко за рамки привычных представлений о функциях, целях и задачах данной Организации;

— участие в ОБСЕ постсоветских государств в той или иной степени затрагивает (помимо внутренних проблем) широкий спектр отношений с Западом в целом и в частности с ЕС и другими европейскими институтами, а также с НАТО и США;

— особую актуальность в последние годы приобретают вопросы энергетической безопасности Европы, что может также войти в проблематику ОБСЕ.

Задача Казахстана состояла в том, чтобы полноценно подготовиться к председательским функциям, обеспечить наилучшие условия для реформирования ОБСЕ и создания условий для углубления доверия между европейскими институтами и странами СНГ. Возросшая ответственность Астаны стала заметна уже в 2008 г., когда в стране состоялась Межпарламентская ассамблея ОБСЕ.

Для выполнения своих функций Председателя Казахстану необходимо: иметь четкую программу дальнейших демократических преобразований в стране на ближайшую перспективу; действовать на опережение, чтобы реформы не могли рассматриваться на Запа-

де как вынужденные меры, принятые под давлением извне или со стороны внутренней политической оппозиции.

Наряду с возможностью преодоления «разделительных линий» в ОБСЕ под председательством Казахстана в Организации можно будет больше внимания уделять мнению и интересам государств «к востоку от Вены». Тем самым государства СНГ получат возможность более активной реализации иницилируемых ими проектов. Казахстан вполне способен консолидировать эту Организацию.

Как представляется, в ходе своего председательства Казахстан мог бы придерживаться следующих ориентиров: в первую очередь, необходимо согласование и проведение единой линии по всему спектру проблематики ОБСЕ в отношениях с Организацией и Западом совместно с Россией, странами ЦА и всеми союзниками по интеграционным структурам СНГ.

Представляется целесообразным перенос акцентов в повестке дня и практических шагах ОБСЕ в «гуманитарной корзине» с демократизации на культурное сотрудничество, межконфессиональное согласие и цивилизационное взаимодействие.

Долгое время оставался открытым вопрос о том, какой «корзине» ОБСЕ — «гуманитарной» или «безопасности» — необходимо отдать приоритет во время казахстанского председательства. Это во многом будет зависеть от конкретной ситуации на пространстве ОБСЕ, которая сложится к концу 2009 г.:

— выбор в пользу «гуманитарной корзины» казался более легким, а выбор проблематики в области безопасности — более сложным решением, хотя в конечном итоге именно второй вариант мог бы принести Казахстану больше дивидендов — и не только в пропагандистском плане, но и в политическом, экономическом и геополитическом измерениях. Однако очевидно, что в любом случае придется вести работу и в том, и в другом направлениях;

— представляется целесообразным перенос акцентов в повестке дня и практических шагах ОБСЕ в «гуманитарной корзине» с вопросов демократизации на проблемы культурного сотрудничества, межконфессионального согласия и диалога цивилизаций. Именно в этих вопросах Казахстану есть что предложить ОБСЕ;

— в сфере безопасности следует сделать особый упор на важные для региональной стабильности явления: терроризм, наркоторговлю, нелегальную миграцию. В то же время следует проявить осторожность в вопросах, касающихся региональных конфликтов и так называемых непризнанных государств;

— достаточно перспективной является идея связать европейскую и азиатскую системы безопасности — ОБСЕ и СВМДА. При этом надо быть готовыми к тому, что реакция Запада может оказаться либо индифферентной (безразличной), либо отрицательной. Тем не менее данная идея может получить известный резонанс в европейских политических кругах. Она может стать своего рода тестом на готовность Запада к реальному сотрудничеству в сфере безопасности;

— к 2010 г. у Казахстана как Председателя ОБСЕ появятся инструменты для налаживания диалога между этой Организацией и НАТО, с одной стороны, и ШОС, ОДКБ и СВМДА — с другой. В этой связи Астана могла бы (по согласованию с Москвой) инициировать новый диалог по ДОВСЕ в рамках повестки дня ОБСЕ.

Не вызывает сомнений необходимость поддержки на политическом уровне своих союзников из числа стран ЦА и СНГ в ситуациях усиленного политического нажима со стороны Запада.

Казахстан также должен учитывать то обстоятельство, что уже в ближайшее время ОБСЕ станет полем ожесточенного столкновения России и западных государств. Фактически Россия не смирилась с поражением в вопросе о реформировании БДИПЧ и была готова к очередному раунду конфронтации с ОБСЕ, о чем свидетельствовало ее намерение предложить свою кандидатуру на пост Главы БДИПЧ в феврале 2008 г., а также проанонсированное намерение сократить почти вдвое финансирование ОБСЕ.

Самыми сложными будут ситуации, когда Астана в качестве Председателя будет поставлена перед необходимостью озвучивать критику ОБСЕ в адрес своих союзников и партнеров по СНГ. В этих случаях у Казахстана остается только возможность смягчения формулировок и смешения акцентов.

Главной целью председательства РК в ОБСЕ в 2010 г. должно стать повышение международного веса страны и улучшение ее внешнеполитического положения. Открытым остается вопрос о том, какой «корзине» — «гуманитарной» или «безопасности» — необходимо отдать приоритет во время казахстанского председательства. Как представляется, это будет зависеть от конкретной ситуации на пространстве ОБСЕ, которая сложится к концу 2009 г.

При этом выбор в пользу «гуманитарной корзины» кажется сегодня более легким. Хотя приоритет проблематики в области безопасности и будет более сложным решением, такой выбор способен в перспективе принести Казахстану больше дивидендов — и не в пропагандистском, а в политическом, экономическом и даже геополитическом измерениях.

Таким образом, у Казахстана в запасе есть время, чтобы эффективно подготовиться к председательству и подготовить некоторые условия для реформирования ОБСЕ, а также создать условия для сотрудничества между европейскими институтами и странами СНГ. Но главные задачи впереди — в 2010 г., и в принципе Астана имеет потенциал, чтобы с этими задачами справиться.

Литература:

1. Хартия европейской безопасности. Стамбул, 1999 г. // Человек и право. — 2000. — № 2. — С. 34—45.
2. Загорский А. Россия и расширение НАТО — эндшпиль // Pro et contra. — 1997. — Т. 2. — № 1.
3. Венский документ 1999 г. Переговоры по мерам укрепления доверия и безопасности // www.osce.org/docs/russian/1990-99/csbsms2/vienn99r.htm
4. Выступление Министра иностранных дел РК К. Токаева на 13-й сессии Совета Министров ОБСЕ (6 декабря 2005 г.) // Дипломатический курьер. — 2005. — № 4 (6). — С. 168.
5. Верхотуров Д. Победа казахстанской дипломатии // Независимая газета. — № 261. — 2007. — 5 декабря. — С. 6.

6. Официальный сайт ОБСЕ // <http://www.osce.org/activities/13035.html>
7. «Евразийское лицо» ОБСЕ // Казахстанская правда. — № 190. — 2007. — 6 декабря.
8. Договор об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г. // <http://www.osce.org/docs/russian/1990—1999/cfe/cfeagr/pdf>
9. По материалам Стокгольмского международного института исследований проблем мира (SIPRI) // <http://www.sipri.org/>
10. Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век / Под ред. Д. Тренина. — М., 2000. — С. 241—252.
11. Соглашение об адаптации ДОВСЕ // <http://www.osce.org/docs/russian/1990-1999/cfe/cfeagr/pdf>
12. Там же.
13. Заключительный акт Конференции государств — участников ДОВСЕ // Annex 14 to Joint Statement of the Russian Federation and Georgia. 17 November 1999 // <http://www.osce.org/>
14. OSCE Summit Declaration. Istanbul, 1999. Part 19. // <http://www.osce.org>
15. Венский документ 1999 г. Переговоры по мерам укрепления доверия и безопасности // www.osce.org/docs/russian/1990-99/csbms2/vienn99.htm
16. Форум по сотрудничеству в области безопасности // http://www.osce.org/publications/sg/2007/04/24112_835_ru.pdf
17. Документ ОБСЕ о легком и стрелковом оружии // <http://www.osce.org/activities/13035.html>
18. Токаев К. К. Под стягом независимости: Очерки о внешней политике Казахстана. — Алматы, 1997. — С. 702—703.
19. Соглашение об адаптации ДОВСЕ. Протокол о национальных предельных уровнях обычных вооружений и техники, ограничиваемых Договором об обычных вооруженных силах в Европе // http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13760_ru.pdf
20. Хоман К. ОБСЕ и всеобщая безопасность // Казахстан и мировое сообщество. — Алматы, 2000. — С. 188—212.
21. OSCE Summit Declaration. Istanbul, 1999. Part 19 // <http://www.osce.org>
22. По материалам МО РК // <http://www.mod.kz>
23. <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1021959060>
24. Байзакова К. И. Сотрудничество Республики Казахстан с ОБСЕ по противодействию угрозам и вызовам региональной безопасности // Роль и перспективы ОБСЕ в современном мире: Материалы «круглого стола» (21 мая 2008 г.). — Алматы, 2008. — 158 с. — С. 65.

25. Центр ОБСЕ в Астане // www.osce.org/astana/
26. Губайдуллина М. Ш., Сапанов С. Ж. Перспективы развития ОБСЕ и сотрудничества с Республикой Казахстан // Роль и перспективы ОБСЕ в современном мире: Материалы «круглого стола» (21 мая 2008 г.). — Алматы, 2008. — 158 с. — С. 116—117.
27. Выступление вице-министра иностранных дел Республики Казахстан Д. Куанышева на заседании Совета министров иностранных дел государств-участников. Порто, 6 декабря 2002 г. // www.mfa.kz
28. Berthold Meyer. Despite Settlement Procedures and Crisis Management?. P. 53—81 in Michael Bothe, Natalino Ronzitti and Alan Rosas, eds., The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes. — The Hague. — 1997. — P. 80.
29. Верховный комиссар по делам национальных меньшинств. Официальный сайт ОБСЕ. — <http://www.osce.org/hcnm>
30. Центр по предотвращению конфликтов ОБСЕ // Официальный сайт ОБСЕ. — <http://www.osce.org/cpc/>
31. Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности // Официальный сайт ОБСЕ. — <http://www.osce.org/spmu/>
32. «Евразийское лицо» ОБСЕ // Казахстанская правда. — № 190. — 2007. — 6 декабря.
33. Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности. Будапешт, 3 декабря 1994 г.
34. Военная доктрина Республики Казахстан // <http://www.mod.kz/index49f7.html?post=131&lang=rus>
35. Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности» // <http://www.mod.kz/indexed70.html?post=227&lang=rus>
36. Законы Республики Казахстан «О статусе и социальной защите военнослужащих и членов их семей», «О пенсионном обеспечении военнослужащих, начальствующего и рядового состава, органов внутренних дел и их семей» // <http://www.mod.kz/indexed70.html?post=227&lang=rus>
37. Приказ Министра обороны РК «О применении норм международного гуманитарного права в Вооруженных Силах Республики Казахстан» // <http://www.mod.kz/index268c.html?post=368&lang=rus>
38. Решение № 9. Деятельность, связанная с полицейскими силами: Материалы встречи министров иностранных дел ОБСЕ в Бухаресте от 4 декабря 2001 г. // <http://www.osce.org/>
39. Информационный листок ОБСЕ за 2008 г. // Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности ОБСЕ. — <http://www.osce.org/spm/>

40. Информационный листок ОБСЕ за 2008 г. // Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности ОБСЕ. — <http://www.osce.org/spm/>
41. Материал агентства «Казинформ» о «круглом столе» в Алматы (13 ноября 2008 г.) // Казахстан, политика и общество. — <http://www.automat.kz/55061-v-almaty-proveden-kruglyjj-stolpredstavitelej.html>
42. Пресс-релиз МВД РК от 5 ноября 2008 г. // <http://www.mvd.kz/index.php?p=razdel&id1=5&year=2008&month=11&day=5>
43. Пресс-релиз Центра ОБСЕ в Алматы от 27 февраля 2009 г. // http://www.osce.org/astana/&ei=FWuuSdLDFpmO1QXPo_SvDg&sa=X&oi
44. Там же.
45. Документ-стратегия ОБСЕ по экономическому и экологическому измерениям 2003 г.
46. www.osce.org
47. Там же.
48. Там же.
49. Там же.
50. www.nature.kz
51. Там же.
52. www.envsec.org
53. Там же.
54. Там же.
55. Там же.
56. Международная научно-практическая конференция «ОБСЕ и вызовы региональной безопасности» (18 ноября 2008 г.). Алматы: КазНУ им. Аль-Фараби, КИСИ при Президенте РК, 2008.
57. Там же.
58. Там же.
59. *Найденко В. В., Губанов Л. Н., Петрова Е. Н.* Глобальные эколого-экономические проблемы: Учебное пособие. — Нижний Новгород, 2002. — С. 52—53.
60. Национальная программа развития ветроэнергетики до 2015 г. с перспективой до 2024 г. (Проект) // Министерство энергетики и минеральных ресурсов РК. — www.memr.gov.kz
61. *Кушербаев А. В.* Казахстане уже на протяжении многих лет тема развития альтернативных источников энергии остается открытой // www.zakon.kz
62. Государственная программа Республики Казахстан «Путь в Европу» на 2009—2011 гг. Астана, 2008 // www.government.kz
63. *Чубуткина О.* Дым отечества — про запас // Эксперт Казахстан. — 2009. — № 12—13 (208).

64. Национальная программа развития ветроэнергетики до 2015 г.
65. *Кушербаев А. В.* Указ. соч.
66. Хартия европейской безопасности // <http://www.osce.org>.
67. Государственная программа «Путь в Европу» на 2009—2011 гг. // <http://www.akorda.kz>.
68. Там же.
69. Там же.
70. Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу «Рост благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики» // <http://www.akorda.kz>.
71. Государственная программа «Путь в Европу» на 2009—2011 гг. // <http://www.akorda.kz>.
72. Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на 17-й сессии ПА ОБСЕ // <http://www.akorda.kz>.
73. Государственная программа борьбы с коррупцией на 2006—2010 гг. // <http://www.akorda.kz>.
74. Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на Антикоррупционном форуме НДП «Нұр Отан» // <http://www.akorda.kz>.
75. <http://www.transparencykazakhstan.org/content/4.html>
76. Указ Президента Республики Казахстан «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» от 22 апреля 2009 г. // <http://www.akorda.kz>.
77. Доклад Исполнительного директора ФПК Мунавара Палташевой // <http://www.businessforum.kz/?a=text&i=109>
78. План совместных действий Правительства Республики Казахстан, Национального банка Республики Казахстан и Агентства Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций по стабилизации экономики и финансовой системы на 2009—2010 гг. // www.government.kz.
79. Энергетическая стратегия России до 2020 г. // <http://www.realeconomy.ru/215/271/933/index.shtml>.
80. Энергетическая Хартия // <http://www.encharter.org>.
81. Общие задачи энергетической безопасности всех стран Европы // http://www.encharter.org/index.php?id=59&id_article=162&L=1.
82. Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на Совещании ОБСЕ по межкультурной, межрелигиозной и межэтнической терпимости. Астана, 12 июня 2007 г. // www.akorda.kz.

83. Выступление Президента РК Н. А. Назарбаева на II Съезде лидеров мировых и традиционных религий (Астана, 13 сентября 2006 г.) // www.kazembassy.ru/issue/?issueId=826
84. Там же.
85. Изменения и дополнения в Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан» от 14 апреля 2004 г.
86. Изменения и дополнения в Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан» от 14 апреля 2004 года, Закон РК «О внесении изменения в Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан»» от 28 ноября 2006 г.
87. Выступление Президента РК на заседании Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ (24 марта 2006 г.) // www.kazembassy.ru/issue/?issueId=624
88. *Журсимбаев С.* Права человека в международно-правовых актах и Конституции Казахстана. — Астана, 1998. — С. 32.
89. План действий ОБСЕ 2004 г. по поддержке гендерного равенства // www.osce.org
90. Конституция Республики Казахстан. — Алматы, 1998.
91. Концепция гендерной политики в Республике Казахстан // www.gender.cawater-info.net
92. Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006—2016 гг. // www.akorda.kz
93. Годовой отчет 2007 г. Демократизация БДИПЧ/ОБСЕ // www.osce.org
94. Мониторинг соблюдения политических прав женщин в Республике Казахстан. — Алматы, 2001.
95. Национальный отчет о состоянии гендерного образования в РК. — Алматы, 2005.
96. Доклад Генерального секретаря Парламентской ассамблеи ОБСЕ Постоянному комитету г-на Р. Спенсера Оливера // http://www.oscepa.org/oscepa_content/documents/Organization/8.Secretary%20General/2008-AS-Astana-SG%20Report-RUS.pdf
97. Астанинская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ и резолюции 17-й ежегодной сессии (Астана, 29 июня — 3 июля 2008 г.) // http://www.oscepa.org/oscepa_content/documents/Astana/Declaration/2008-AS-Final%20Declaration%20RUS.pdf
98. Там же. С. 22.
99. Выступление Президента Н. А. Назарбаева на открытии 17-й ежегодной сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (Астана, 29 июня 2008 г.) // <http://www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=30189827>

100. О политике и деятельности СБСЕ/ОБСЕ в ЦА см.: *Evers F.* Eine neue Denkfabrik für die OSZE und Zentralasien: die Einrichtung der “OSZE-Akademie” in Bischkek // OSZE-Jahrbuch 2003. — Baden-Baden: Nomos Verlag, 2003. — S. 371—380; *Höynck W.* The OSCE in Central Asia: on the right Track ? // Helsinki Monitor (The Hague). — 2003. — Vol. 14. — No 3. — Pp. 300—312; *MacFarlane N., Thränert O.* (eds.) Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS. Kingston, Ontario: Queen’s University Centre for International Relations, 1997. — XII+190 pp.; *The OSCE in Central Asia: A New Strategy.* — Osh/Brussels: ICG, 2002. — 24 p.; *Kreikemeier A., Seifert A. C.* (Hrsg.) Zur Vereinbarkeit von politischem Islam und Sicherheit im OSZE-Raum. Dokumente eines islamisch-säkularen Dialogs in Tadschikistan. — Baden-Baden: Nomos Verlag, 2002. — 301 S.; *Sabahi F.* (ed.) The OSCE and the multiple Challenges of Transition. The Caucasus and Central Asia. — Aldershot: Ashgate, 2004.
101. *Утегенова А. Р.* Казахстан и ОБСЕ: опыт сотрудничества // Казахстан в системе международных отношений. — Алматы: МОН РК, МИД РК, КазГУ им. Аль-Фараби, 2001. С. 45—49; *Шерьязданова К.* Казахстан-ОБСЕ: приоритеты, проблемы, перспективы // Analytic. — 2006. — № 5. — С. 7—9.
102. *Дубнов А.* Поле битвы — ОБСЕ: путь Казахстана на вершину самой большой европейской структуры // Россия в глобальной политике (Москва). — 2008. — Т. 6. — № 4. — С. 93—105.
103. The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership. — Brussels: PRC, 2007. — 20 p.; *Норлинг Н.* Политика Европейского Союза в Центральной Азии: принятие нового стратегического документа на 2007—2013 годы // Центральная Азия и Кавказ (Лулера, Швеция). — 2007. — № 3. — С. 7—17; *Бурханов А.* Институциональные проблемы формирования политики ЕС в Центральной Азии // Казахстан в глобальных процессах. — 2007. — № 1. — С. 54—65; *Бурханов А.* Проблемы и перспективы политики ЕС в Центральной Азии глазами казахстанских экспертов // Казахстан в глобальных процессах. — 2007. — № 1. — С. 96—102; *Бурханов А.* Стратегия Европейского Союза в Центральной Азии: успехи и неудачи // Центральная Азия и Кавказ (Лулера, Швеция). — 2007. — № 3. — С. 18—29; *Далимов Р.* ЕС и Центральная Азия: перспективы сотрудничества // Мировая экономика и международные отношения. — 2007. — № 11. — С. 81—84; *Pedro Nicolás de.* The EU in Central Asia: Incentives and Constraints for Greater Engagement // Great Powers and Regional Integration in Central Asia: a local Perspective. Eds. By M.Esteban and N.de Pedro. — Madrid: Exlibris Ediciones, 2009. — Pp. 113—135; *Salvagni L. A.* Quel role pour l’Union européenne en Asie centrale? // Le Courrier des Pays de l’Est. 2006. No 1057, pp. 17—29.

104. *Никитин А.* «Сильные» и «слабые» стороны миротворчества ОБСЕ // *Internationale Politik* (Berlin, русская версия). — 2001. — № 12. — С. 101—108; *Ehrhardt H.G., Thränert O.* Die Rolle von NATO, EU und OSZE in der Kaspischen Region // *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung «Das Parlament»*. В. 43—44/98. — 16.10.1998. — С. 37—46; *Hermann R.* Konfliktkonstellationen in Zentralasien. Herausforderungen für die OSZE // *OSZE-Jahrbuch. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik. Bd.7.* — Baden-Baden: Nomos, 2001. — С. 199—216; *Rahmani M.* NATO and OSCE: New Security Roles in Central Asia and the Caucasus // *Amu Darya. Spring 1999.* — Vol. 4. — No. 1. — Pp. 89—98.
105. *Weitz R.* Kazakhstan and the New International Politics of Eurasia. — Washington, DC: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies, 2008. — 189 p.
106. *Дубнов А.* Указ. соч. С. 105.
107. *Загорский А., Энтин М.* Зачем уходить из ОБСЕ? // *Россия в глобальной политике.* — 2008. — Т. 6. — № 4. — С. 80—92.
108. Там же. С. 82—83.
109. *Утегенова А. Р.* Перспективы развития ОБСЕ // *Analytic.* — 2008. — № 3. — С. 5—10.
110. Повестка и проблематика председательства Казахстана в ОБСЕ начала рассматриваться академическим сообществом сразу же после Мадридского заседания СМВД. См.: *Байзакова К. И.* ОБСЕ и Казахстан: формирование новой архитектуры безопасности // *Analytic.* — 2008. — № 2. — С. 7—10; *Лукпанова С. С.* Гуманитарное измерение ОБСЕ: вызовы и перспективы развития // *Analytic.* — 2008. — № 5. — С. 5—12; *Сарсембаев М. А.* Приоритетные задачи председательства Казахстана в ОБСЕ // *Казахстан-Спектр.* — 2008. — № 4. — С. 5—14; *Kaim M., Schmitz A.* The Kazakh Chairmanship and the Future of the OSCE. — Berlin: SWP, 2006. — 4 S.; *Lukpanova S.* Kazakhstan and OSCE: how relations developed // *Central Asia's Affairs (Almaty, KazISS).* — 2008. — No 4. — Pp. 3—5.

Заключение

Роль ОБСЕ в процессе мирного развития международных отношений второй половины XX — начала XXI вв. сложно переоценить. Ее появление, формирование и функционирование обусловлено не только теми условиями, в которых развивалось европейское сообщество после Второй мировой войны, но и новым осмыслением необходимости создания действенных международных структур безопасности и стабильности.

Организация образовалась в годы «холодной войны», когда столкнулись стратегические интересы двух мировых держав — СССР и США. Европейский континент во второй половине XX в. в очередной раз превратился в одну из самых напряженных международных арен, где основным аргументом геополитической борьбы являлась политика угрозы взаимного уничтожения. Венгерские события (1956 г.), Берлинский кризис (1961 г.), события в Чехословакии (1968 г.) продемонстрировали возможность возникновения в Европе полномасштабного вооруженного конфликта. Напряженность в Европе являлась элементом глобального противостояния — войны в Корее, Индокитае, на Ближнем Востоке, череда революций в так называемых странах третьего мира.

Создание политической платформы для обсуждения мер по снижению рисков военной опасности положило начало СБСЕ/ОБСЕ, что стало важным шагом к институционализации международной системы безопасности и раннего предупреждения конфликтов. ОБСЕ, таким образом, внесла свой значительный вклад в трансформацию политических отношений между ее государствами-участниками в мирное русло.

С развалом Организации Варшавского договора, распадом СССР и наступлением разрядки международной напряженности роль ОБСЕ как самой крупной структуры безопасности на евроатлантическом и евразийском пространстве резко возросла. Предполагалось, что с ослаблением основной угрозы безопасности, т. е. возможности взаимного ядерного удара, страны — члены ОБСЕ сосредоточат свое внимание на профилактических мерах возникновения конфликтных явлений в зоне ответственности Организации.

Для постбиполярного мира вновь актуализировались идеи, заложенные в концепции «всеобъемлющей безопасности» с ее тремя измерениями, а отраженные основные принципы и направления в основополагающих документах ОБСЕ могли служить руководством к налаживанию доверительных отношений между западными государствами и странами СНГ.

В то же время оптимистические ожидания Парижской встречи СБСЕ 1990 г. по поводу будущего «новой Европы» натолкнулись на жестокие реалии современного мира. В настоящее время перед Организацией стоят задачи по решению ряда вопросов как в пространственном значении, так и в структурном отношении. В совокупности эти проблемы определяют нынешнее кризисное состояние ОБСЕ. В зоне ее ответственности находится множество «замороженных» конфликтов, которые в силу своей исторической, этнополитической и конфессиональной специфики под воздействием геополитических противоречий грозят перерасти в активную военную фазу.

В своем институциональном развитии без конструктивного участия стран СНГ в сфере европейской безопасности ОБСЕ может утратить инициативу, влияние и в конце концов свое предназначение. Поэтому выбор кандидатуры Казахстана в качестве Главы Организации в 2010 г. для ОБСЕ имеет историческое значение. Избрание нашей страны как коллективного представителя от стран СНГ на роль модератора в сфере евроазиатской безопасности продиктовано общим желанием не только сохранить действующую международную структуру, но и сделать ее более гибкой и эффективной перед вызовами современного мира.

Сближение позиций между всеми участниками ОБСЕ по базовым ценностям, направленным на утверждение принципа равенства и справедливых международных отношений, является долгосрочным процессом. Председательство Казахстана в этом отношении становится важным прецедентом, который открывает новые возможности Организации в деле сохранения стабильного и безопасного мира. К достижению этого результата наша страна приложила большие усилия в демократическом реформировании общества, модернизации политической системы и экономики, а также внесла неоценимый вклад в общечеловеческое развитие, продемонстрировав

добровольный отказ от ядерного оружия как проявление доброй воли и разума.

Выступая в качестве председательствующего в ОБСЕ, Казахстан может предложить международной общественности свой опыт развития социальных отношений, основанный на толерантности, межэтническом и межкультурном согласии, который может рассматриваться в качестве эффективной модели для будущего мира. В сфере обеспечения безопасности и стабильности на обширном евразийском пространстве председательство нашей республики будет содействовать выработке общего видения и позиций по широкому спектру вопросов, в том числе достижению сбалансированных отношений между государствами — членами ОБСЕ, большей слаженности в деятельности Организации между ее измерениями и эффективному противодействию новым угрозам и вызовам.

Казахстан как евроазиатское государство придает большое значение формированию широкого пояса стабильного и безопасного развития на европейском и азиатском континентах. Казахстанская инициатива по установлению взаимодействия мер доверия в Азии, как и председательство в ОБСЕ, является важным вкладом в строительство общей континентальной архитектуры безопасности. Находясь на пересечении путей Востока и Запада, Казахстан выступает за укрепление и развитие международных структур, и в этом отношении необходимо отметить, что потенциал международного сотрудничества в рамках ОБСЕ остается достаточно высоким.

Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институты туралы ақпарат

Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институты (ҚСЗИ) Қазақстан Республикасы Президентінің 1993 жылғы 16 маусымдағы Жарлығымен құрылған.

Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институтының құрылған күнінен бастап оның негізгі мақсаты мемлекеттік ғылыми-зерттеу мекемесі ретінде Қазақстан Президентінің және елдің басқарушы органдарының қызметін ғылыми-талдаулармен қамтамасыз ету.

Осы уақыт барысында ҚСЗИ жоғарыкәсіпті ғылыми-талдау орталығына айналды. Бүгінгі таңда институтта бес ғылым докторы, профессорлар, он төрт ғылым кандидаттары, саясаттану, тарих, экономика, социология салаларының мамандары қызмет атқарады.

ҚСЗИ қызметі барысында институт сарапшыларының қатысуымен халықаралық қатынас, ғаламдық және аймақтық қауіпсіздік мәселелері бойынша 140-тан астам кітап басып шығарылған. Институт төрт мерзімді ғылыми-сараптамалық журнал басып шығаруда: «Қоғам және Дәуір» тоқсандық ғылыми-сараптамалық журналы, «Қазақстан-Спектр» тоқсандық ғылыми журналы, «Analytic» ақпараттық-талдау журналы және «Central Asia's Affairs» тоқсандық сараптамалық журналы (ағылшын тілінде). Бұл басылымдарда сыртқы және ішкі саясат, халықаралық қатынастар, ұлттық қауіпсіздік, Қазақстан Республикасының әлеуметтік және экономикалық саясаты мәселелері жарық көреді, сондай-ақ материалдарды өзінің www.kisi.kz сайтында жариялайды. «Қоғам және Дәуір» ғылыми-сараптамалық жур-

налы, «Қазақстан-Спектр» ғылыми журналы және «Analytic» ақпараттық-талдау журналдары Қазақстан Республикасы Білім және ғылым министрлігі Білім және ғылым саласындағы бақылау комитетінің диссертациялардың негізгі ғылыми нәтижелерін жариялайтын ғылыми басылымдар тізіміне енгізілген.

Институт өзінің негізгі зерттеу бағыттары бойынша семинарлар, ғылыми конференциялар, «дөңгелек үстелдер», халықаралық форумдар өткізеді. ҚСЗИ өткізетін ғылыми форумдардың ішінде шетелдік сарапшылардың ерекше қызығушылықтарын тудыратыны 2003 жылдан дәстүрлі өтіп келе жатқан, Орталық Азиядағы ынтымақтастық пен қауіпсіздік мәселелеріне арналған Алматы конференциясы. ҚСЗИ-дың ғылыми басқосуларына Қазақстаннан ғана емес, сонымен қатар, Орталық Азия елдерінің, Ресейдің, Қытайдың, Германияның, Францияның, Үндістанның, Иранның, Түркияның, Пәкістанның, Жапонияның және басқа да мемлекеттердің ғалымдары белсене қатысуда.

ҚСЗИ негізінде қазақстанның жетекші жоғарғы оқу орындарының студенттері мен шетелдік сарапшылар үнемі тәжірибеден өтіп отырады.

Бүгінгі таңда институтта қызметкерлердің кәсіби және ғылыми өсулері, сондай-ақ кандидаттық және докторлық диссертациялар қорғаулары үшін барлық қажетті жағдайлар жасалынған.

ҚСЗИ туралы толық ақпаратты төмендегі мекен-жайдан алуға болады:

Қазақстан Республикасы, 050010, Алматы,
Достық д-лы, 87«б»
Тел.: +7 (727) 264-34-04
Факс: +7 (727) 264-49-95
E-mail: office@kisi.kz
<http://www.kisi.kz>

Информация о Казахском институте стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан

Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан (КИСИ) был создан Указом Президента Республики Казахстан 16 июня 1993 г.

С момента своего возникновения основной задачей Казахского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан как государственного научно-исследовательского учреждения является научно-аналитическое обеспечение деятельности Президента Казахстана, руководящих органов страны.

За это время КИСИ превратился в высокопрофессиональный научно-аналитический центр. В настоящее время в институте работают пять докторов наук, профессоров, четырнадцать кандидатов наук, специалисты в области политологии, истории, экономики, социологии.

За время существования КИСИ экспертами института издано более 140 книг по международным отношениям, проблемам глобальной и региональной безопасности. Институтом издается четыре журнала: «Қоғам және Дәуір» (на казахском языке), «Казахстан-Спектр», «Analytic» (на русском языке), «Central Asia's Affairs» (на английском языке). Научно-аналитический журнал «Қоғам және Дәуір», научный журнал «Казахстан-Спектр» и информационно-аналитический журнал «Analytic» включены в перечень научных изданий Комитета по контролю в сфере образования и науки Министерства образования и науки Республики Казахстан для публикации основных научных результатов диссертаций.

В КИСИ ежегодно проводится большое количество международных научных конференций, семинаров, «круглых столов». Особый интерес у зарубежных экспертов вызывают ежегодные конференции КИСИ, проводимые с 2003 г. и посвященные

проблемам безопасности и сотрудничества в Центральной Азии. В научных форумах КИСИ принимают участие не только эксперты из Казахстана и стран Центральной Азии, но и ученые из России, Китая, Германии, Франции, Индии, Ирана, Турции, Пакистана, Японии и других стран.

На базе КИСИ постоянно проходят стажировку и преддипломную практику студенты ведущих казахстанских высших учебных заведений, а также зарубежные эксперты.

В настоящее время в институте созданы необходимые условия для профессионального и научного роста сотрудников, защиты кандидатских и докторских диссертаций.

Более подробную информацию о КИСИ можно получить по адресу:

Республика Казахстан, 050010, Алматы,
пр. Достык, 87^{«б»}
Тел.: +7 (727) 264-34-04
Факс: +7 (727) 264-49-95
E-mail: office@kisi.kz
<http://www.kisi.kz>

Information about the Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan

The Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan (KazISS) was established on June 16, 1993 by the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan.

Since the moment of its foundation the main mission of the Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan as the national scientific research institution is providing the activity of the President of Kazakhstan and governing bodies of the country with scientific and analytical background.

The KazISS has become a high professional scientific-analytical center. At present, five doctors of sciences, fourteen candidates of sciences, specialists in political sciences, historians, economists and sociologists work in this Institute.

During the period of the KazISS activity, the Institute's experts have published more than 140 books on international relations, problems of global and regional security. The Institute is publishing four journals: "Kogam jane Dayir" (in Kazakh), "Kazakhstan-Spectrum", "Analytic" (in Russian), "Central Asia's Affairs" (in English). Scientific-analytical journal "Kogam zhane Dayir", scientific journal "Kazakhstan-Spectrum" and information-analytical journal "Analytic" are included in the list of scientific editions of the Committee for Control in the Sphere of Education and Science of the Republic of Kazakhstan of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan for publication of primary scientific results of dissertations.

The KazISS annually conducts a great number of the international scientific conferences, seminars and round tables. Foreign experts are interested in the annual conferences of the KazISS, conducted from 2003 and devoted to problems of security and cooperation in Central Asia. Not only experts from Kazakhstan, the Central Asian

countries, but also scientists from Russia, China, Germany, France, India, Turkey, Pakistan, Japan and other countries attend the KazISS scientific forums.

On the basis of the KazISS, students of the leading Kazakhstani Higher Educational Institutions and also foreign experts pass pre-graduation practice and probation course.

At present, the Institute provides all necessary conditions for professional and scientific growth of its staff, for defense of the Candidate's and Doctor's dissertations.

More detailed information about KazISS can be received to the address:

The Dostyk Avenue, 87^{"b"}
050010, Almaty
Republic of Kazakhstan
Tel: +7 (727) 264-34-04
Fax.: +7 (727) 264-49-95
E-mail: office@kisi.kz
<http://www.kisi.kz>

Для заметок

Для заметок

Научное издание

КАЗАХСТАН И ОБСЕ

Редактор **А.А. Омарова**
Дизайн обложки **А.К. Садвакасов**
Верстка **Г.Т. Хаткулиева**

Подписано в печать 25.06.2009. Формат 60x90 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Печ. л. 18.
Тираж 500 экз.

Казахстанский институт стратегических исследований
при Президенте Республики Казахстан
050010, Алматы, пр. Достык, 87б.

Отпечатано в типографии ИП «Волкова Е.В.»
г. Алматы, пр. Райымбека, 212/1.