

# Международная безопасность

## ЦЕНТРАЛЬНОАЗИАТСКИЙ ВЕКТОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБСЕ И РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

*Аманжолов Жайсанбек Меирбекулы\**

Крупные политические перемены, происшедшие в международной системе, особенно на Европейском континенте, выдвинули на первый план проблемы безопасности. Речь идет как о теории, в которой необходимо переосмыслить понятие самой безопасности и проблему источника современных угроз<sup>1</sup>, так и о роли тех институтов, приоритетной задачей которых является укрепление безопасности. В этом контексте в главе VIII Устава ООН говорится, что региональные соглашения и организации могут вносить значительный вклад в усилия Совета Безопасности. В статьях 52, 53 и 54 содержатся прямые ссылки на ту особую роль, которую могут играть такие региональные организации, «однако в них не предусматривается официальных руководящих принципов и не устанавливается конкретных параметров»<sup>2</sup>. В период «холодной войны» главе VIII или использованию потенциала этих организаций уделялось мало внимания. Однако в последние годы Совет Безопасности стал изучать возможности, открываемые главой VIII, а также использовать многочисленные соглашения.

\* Соискатель, ст. преподаватель кафедры международного права факультета международных отношений КазГНУ им. аль-Фараби.

<sup>1</sup> По данному вопросу см., например, исследования следующих зарубежных авторов: Booth K., Wheeler N. Contending Philosophies About Security in Europe // MacInnes C. (ed.). Security and Strategy in the Europe. L.: Routledge, 1992, и Buzan B. People, States and Fear. An Agenda for International Security in the Post Cold War Era. L.: Harvester Wheatsheaf, 1992, или статью: Thomas C. New Direction in Thinking About Security in the III World // Booth K. (ed.). New Thinking About Strategy and International Security. L.: Harper, 1991. P. 267-290.

<sup>2</sup> В.Петровский. ООН действует от имени 184 государств // Международная жизнь, № 10. — 1994. — с. 10.

Все такие организации могут сыграть в этом отношении важную роль, но нам хотелось бы особо выделить одну из них: Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которая стала так называться с 1 января 1995 г. С момента ее создания в 1975 г. в виде Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) она продолжает расти и развиваться. Сегодня 54 ее члена<sup>3</sup> соответственно не только из самой Европы, но и Северной Америки и Центральной Азии являются участниками динамичной и расширяющейся организации, включающей в себя системы раннего предупреждения, меры по укреплению доверия и безопасности, интеграцию человеческого измерения (демократия, права человека, власть закона), а также многочисленные органы, занимающиеся вопросами развития взаимоукрепляющего сотрудничества с ООН и другими межправительственными организациями регионального характера — Советом Европы, НАТО и Советом североатлантического сотрудничества, а также Западноевропейским союзом. Таким образом, подобная особая роль этой организации объясняется тем, что:

- ОБСЕ — единственная институциональная структура, объединяющая все государства евразийско-атлантического ареала (от Владивостока до Ванкувера);

- ОБСЕ является единственным местом для диалога и сотрудничества по многим проблемам и тем самым связывает между собой все государства-члены;

- ОБСЕ — единственный институт, создавший и развивший механизмы для предотвращения угрожающих безопасности конфликтов разного типа и способы управления ими на всем огромном европейском пространстве<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Членство Югославии (союзного государства Сербии и Черногории) приостановлено. Андорра (ставшая членом ООН в июле 1993 г.) не подавала просьбу о приеме.

<sup>4</sup> Главными для ОБСЕ было и остается исключение применения силы, раннее предупреждение конфликтов и урегулирование кризисов политическими средствами, принятие средств предотвращения конфликтов и мирное урегулирование споров. Все это входит в понятие превентивной дипломатии.

Именно такой подход закреплен в решениях «Хельсинки-2», где сказано, что операции ОБСЕ по поддержанию мира не будут предусматривать принудительных действий, а последние рассматриваются как временная мера, пока не будет налажен надежный механизм своевременного предупреждения возникновения конфликтов и мирного урегулирования споров и разногласий. А до тех пор ОБСЕ будет обращаться за помощью к ООН, ЕС, НАТО, ЗЕС и СНГ в

Вступление республик бывшего СССР в ОБСЕ оказало серьезное воздействие на структуру и функционирование организации. Прежде всего с точки зрения структуры ОБСЕ вхождение бывших советских союзных республик обернулось, во-первых, эффективным ростом количества участников; во-вторых, трансформацией пространства СБСЕ/ОБСЕ из прежнего, евроатлантического в новое — евразийско-атлантическое. Одновременно заметно ухудшилось функционирование ОБСЕ. Действительно, большое число членов, неопытных «новичков» в европейских делах и их собственные специфические проблемы — все это влияет на такие важные аспекты деятельности организации, как механизм принятия решений (они

---

контексте необходимых шагов по поддержанию мира. См.: *Ю.Рахманинов. СБСЕ и вызовы времени // Международная жизнь, № 5. — 1994. — с. 46.*

Замечательные успехи, хотя и не получившие широкой огласки, были достигнуты двумя новыми инструментами превентивной дипломатии — это местные миссии ОБСЕ на территории потенциальных конфликтов и деятельность Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. См.: *Эстер Барбе и Нора Саинз. Постсоветское пространство: лаборатория СБСЕ/ОБСЕ // Этнические и региональные конфликты в Евразии. Книга 3. / Международный опыт разрешения этнических конфликтов (общая редакция: Б.Комптерс, Э.Ремакль, А.Зверев). — Москва: Издательство «Весь мир». — 1997. — с. 96-117.*

Необходимо также добавить, что опыт последних лет свидетельствует о том, что институты ОБСЕ годятся для проведения превентивной дипломатии, но явно недостаточны для укрепления мира. Следует отметить, что ОБСЕ не располагает военной силой или другими подобными инструментами. Она опирается лишь на свой собственный престиж, убеждая стороны прекратить конфликт. См.: *Адам Ротфельд. Поиски системы коллективной безопасности // Международная жизнь, № 10. — 1994. — с. 57.*

Что касается ООН, имеющей и мандат, и финансирование, и контингент миротворческих сил, то она в 1994 г. была вовлечена в 17 миротворческих операций по всему свету и испытывает серьезные трудности в их расширении, а главное — в эффективном обеспечении. Стало очевидно, что в деле урегулирования конфликтов в обширном евро-центральноазиатском пространстве трудно рассчитывать только на ООН.

Не исключая возможностей обращаться к НАТО в критических ситуациях и строго по мандату СБ ООН или ОБСЕ, все же было бы предпочтительнее, чтобы ОБСЕ имело собственные многонациональные миротворческие силы. НАТО — это военно-политический альянс 19 государств, имеющий свои интересы. И задействование его военного потенциала вне зоны его ответственности не всегда и не всеми может положительно восприниматься. См.: *У.Т.Касенов. Безопасность Центральной Азии: национальные, региональные и глобальные проблемы. Алматы. Университет «Кайнар». Центр стратегических и международных исследований. — 1998. — с. 80.*

принимаются более медленно) и уровень представительства (новые независимые государства не в состоянии нести расходы на дипломатический аппарат)<sup>5</sup>.

Все пять государств Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Туркменистан и Таджикистан) стали равноправными членами ОБСЕ в январе 1992 г. как правопреемники бывшего СССР. Кроме того, высшие законодательные органы этих государств в течение этого года были приняты в члены Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. Так, в частности, в соответствии с Постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 23 декабря 1992 г. Парламент Казахстана вступил в члены этого евразийско-атлантического парламентского форума. Показывая в этой связи свой интерес к инициированию и развитию политических консультаций и контактов с недавно принятыми в состав СБСЕ/ОБСЕ государствами, в 1994 г. Генеральный Секретарь организации посетил все пять стран Центральной Азии. То же самое можно сказать и об активности других институтов, действия которых дополняли деятельность организации в иных областях. Например, в декабре 1995 г. Верховный Комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств работал в Казахстане и Кыргызстане, изучал положение цыган в сфере действия ОБСЕ. В июле того же 1995 г. по решению Постоянного Совета ОБСЕ было открыто бюро ОБСЕ по связи в Центральной Азии в г. Ташкенте. «Задачами его являются установление контактов между институтами ОБСЕ, прежде всего Генеральным секретарем, Постоянным советом и действующим председателем, с одной стороны, и правительствами, парламентами, политическими партиями и общественными движениями центральноазиатских стран — с другой»<sup>6</sup>. Также ОБСЕ осуществляет и прочие виды деятельности в регионе: сегодня действуют Центры организации в Алматы, Ашхабаде и Бишкеке.

По высказыванию бывшего председателя ОБСЕ Кнута Воллебека, «Центральная Азия все больше становится объектом внимания

---

<sup>5</sup> Взаимоотношениям ОБСЕ и новых независимых государств постсоветского пространства посвящены немало работ. Среди них см.: *Zagorski A. The CSCE and the Euro-Asian Challenge* // Zucas M.R. (ed.). *The CSCE in the 1990 s: Constructing Security and Cooperation*. Baden-Baden: Inst. for Peace and Security Policy at the University of Hamburg, 1993. P. 279-292.

<sup>6</sup> ОБСЕ активизирует свою деятельность в Центральной Азии // *Panorama*, № 9. -- 1996. — Март.

и очень важна для ОБСЕ»<sup>7</sup>. В организации, по его словам, тщательно следят за развитием региона. Другой представитель организации — Президент Парламентской Ассамблеи ОБСЕ Хели Дайн полагает, что «проблемы экономической и политической стабильности, демократизации общества должны решаться в Центральной Азии в сотрудничестве с международными организациями»<sup>8</sup>. Парламентская Ассамблея ОБСЕ, по мнению ее президента, может дать, в частности, очень многое казахстанскому руководству и стране в целом, в особенности в обсуждении тех ситуаций, которые потенциально чреваты кризисом. В этом аспекте важно напомнить о том, что на следующей ежегодной сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, которая состоится 6-10 июля 2000 г. в Санкт-Петербурге, будет решаться вопрос о создании нового Устава по безопасности в XXI в.

«Центральная Азия важна для ОБСЕ не только ввиду того, что ее республики являются членами этой организации, но и потому, что конфликты в ней могут иметь значение для всей Европы и для всего мира». Это точка зрения другого бывшего председателя ОБСЕ — Бронислава Геремека, который также хотел бы видеть, что такие страны, как Казахстан, имеют влияние на укрепление стабильности и мира во всем регионе в свете существующей серьезной причины для беспокойства, связанной с ситуацией на севере Узбекистана и на юге Кыргызстана. Данная проблема в настоящее время входит в стратегические планы ОБСЕ и обозначена как одно из направлений деятельности организации по предотвращению конфликтов в регионе. Также она позволяет «рассматривать безопасность в Азии... в контексте безопасности в Европе»<sup>9</sup>.

Несмотря на неоднократно сделанные заявления официальных представителей ОБСЕ о том, что Центральная Азия, как и Средиземноморье и Закавказье, примыкает к зоне ответственности организации, до последнего времени не было какого-либо закрепления (а возможно и действительного признания) указанного положения в политических документах ОБСЕ. К тому же организация медленно развивала свою деятельность в регионе. Известны по

---

<sup>7</sup> Глава ОБСЕ считает, что Казахстану следует совершенствовать выборное законодательство // Рапогата, № 39. — 1999. — 8 октября

<sup>8</sup> В ходе предстоящих парламентских выборов ОБСЕ намерена проследить, выполняются ли ее рекомендации // Рапогата, № 6. — 1999. — 19 февраля.

<sup>9</sup> Представитель будущего председателя ОБСЕ посетил Астану // Рапогата, № 46. — 1999. — 26 ноября.

этому поводу высказывания Президента Казахстана Н. Назарбаева в адрес ОБСЕ по ее работе в Республике<sup>10</sup>. Он также отрицательно оценил деятельность организации по обеспечению безопасности в Центральной Азии<sup>11</sup>. Точку зрения главы государства подтвердил,

---

<sup>10</sup> Миссия ОБСЕ признала досрочные президентские выборы в Казахстане в январе 1999 г., на которых Н. Назарбаев продлил свой мандат, недемократическими. Так же резко ОБСЕ критиковала и парламентские выборы, прошедшие в октябре этого же года, указывая на нарушения в их проведении, главное из которых — вмешательство исполнительных органов в ход выборов и подсчет голосов. Г-н Назарбаев, как известно, усмотрел в деятельности ОБСЕ двойной стандарт и вмешательство во внутренние дела государства. См.: Президент Назарбаев недоволен деятельностью ОБСЕ в Казахстане // *Raport*, № 44. — 1999. — 12 ноября; ОБСЕ беспокоят выборы в Казахстане // *Статья Информационного агентства США* от 21 сентября 1999 г.; Пресс-релиз Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ от 17 сентября 1999 г.; Миссия ОБСЕ/БДИПЧ отметила «прогресс по пути развития демократического государства», проявившийся в ходе выборов в Казахстане. Оппозиционные кандидаты остались крайне недовольными такой оценкой // *Raport*, № 40. — 1999. — 15 октября; Минусов больше, чем плюсов // *Деловая неделя*, № 40. — 1999. — 15 октября; Выборы в парламент Республики Казахстан 10 и 24 октября 1999 г. Заключительный отчет БДИПЧ ОБСЕ. 20 января 2000 г. // *Деловая неделя*, № 6. — 2000. — 11 февраля.

<sup>11</sup> В интервью государственному телеканалу «Хабар» 10 ноября 1999 г. Президент Казахстана Н. Назарбаев сказал: «Некоторые государства нашего региона говорят: а зачем мы вступили в ОБСЕ? Может быть, нам стоит выйти оттуда? Мы не видим, что сегодня ОБСЕ работает по безопасности в Таджикистане, мы не смогли добиться, чтобы бандитов, которые вторглись на территорию Киргизии, назвали международными террористами; мы не видим, что ОБСЕ занимается успокоением обстановки в Афганистане».

Оппозиционные политические силы, в частности Республиканская народная партия Казахстана, напомнили о негативных экономических перспективах для Казахстана в случае выхода из ОБСЕ. Один из лидеров этой партии Нурболат Масанов заявлению Президента Республики назвал «безответственным» и добавил, что «если такие заявления будут продолжаться, то пострадает в конце концов Республика Казахстан, так как у международных организаций уровня ОБСЕ есть достаточно рычагов воздействия, в том числе экономических, на страну, где попираются права человека». По словам же директора Казахстанского Международного бюро по правам человека и соблюдению законности Евгения Жовтиса, «эта организация сможет прожить без Казахстана, но вот Казахстан без ОБСЕ и демократии выжить не сможет». См.: Оппозиция пытается использовать охлаждение между Президентом РК и ОБСЕ. По словам ее представителей, им остается лишь политическая борьба и упование на международные организации // *Raport*, № 45. — 1999. — 19 ноября; Целесообраз-

но ли дальнейшее участие Казахстана в ОБСЕ? Что дает Казахстану членство в этой организации? // Деловая неделя, № 46. — 1999. — 26 ноября.

Однако на состоявшем 18-19 ноября 1999 г. в Стамбуле саммите ОБСЕ Президент Казахстана Н. Назарбаев не затронул тему критической оценки деятельности организации. В своем выступлении в начале саммита он, наоборот, дал позитивную оценку деятельности ОБСЕ в Казахстане и отметил, что позиция Республики состоит в том, что ОБСЕ должна понимать необходимость прошения «определенного времени для осуществления полноценных демократических преобразований». Пресс-секретарь главы государства А. Бисембаев, проводя брифинг, посвященный прошедшему в Стамбуле саммиту ОБСЕ, подчеркнул, что подход государств Центральной Азии «к выполнению стандартов ОБСЕ состоит в долговременности влияния реформ на общество и адекватности понимания со стороны ОБСЕ ситуации в наших странах. То есть речь не должна идти об автоматическом переносе определенных ценностей на неподготовленную почву». См.: Несмотря на подписанные в Стамбуле документы, Казахстан сохраняет приверженность различным направлениям транспортировки нефти на внешние рынки // Panorama, № 46. — 1999. — 26 ноября.

Жесткая реакция со стороны европейских структур на прошедшие в Казахстане выборы связана, вероятно, помимо их несоответствия международным стандартам, и с желанием добиться от страны максимальной геополитической однозначности и усилить свое политическое влияние в Казахстане. См.: Соблюдение демократических процедур у нас становится разменной монетой в определении геополитической ориентации Казахстана во взаимоотношениях Запада с РФ // Panorama, № 45. — 1999. — 19 ноября.

В целом деятельность ОБСЕ относительно Казахстана оценивается положительно по многим показателям. Прежде всего, как считают эксперты, присутствие любой международной организации в Республике полезно для Казахстана. Данные организации выступают в качестве своеобразных гарантов соблюдения на территории Республики международных принципов и договоров, которые Казахстан должен уважать как полноправный участник международного сообщества и член таких организаций, как ООН, ОБСЕ и др. И в этом плане ОБСЕ является серьезным механизмом воздействия на Правительство РК через дипломатические каналы с целью соблюдения им основополагающих международных принципов в области демократии.

По мнению некоторых экспертов, ОБСЕ проявляет большее внимание к ситуации в Казахстане с позиции соблюдения прав человека, нежели, например, ООН. В определенной степени присутствие ОБСЕ в Казахстане стало своего рода внешним фактором присутствия здесь демократии. Эксперты отмечают объективное изучение ОБСЕ происходящих в Республике общественно-политических процессов. В этом отношении ОБСЕ действует как консультативный орган, который дает оценку тем или иным событиям и выражает свое мнение, не вмешиваясь при этом в сферу принятия решений на государственном уровне. Здесь на работе ОБСЕ положительно сказалось открытие своего представительства.

а также немного уточнил вступивший 10 ноября 1999 г. в должность министра иностранных дел Казахстана Е. Идрисов, по мнению которого «ОБСЕ не нашла ниши в Центральной Азии, эта организация еще не осознала своего места в регионе. Критика Аста-

Однако некоторые эксперты находят недостаточной деятельность ОБСЕ в Казахстане для оказания влияния этой организации на ситуацию в стране. Прежде всего потому, что представительство открыто недавно и работа только началась. К тому же трудно было начинать работу с резкой критики, но позиция ОБСЕ относительно президентских выборов была выражена прямо и честно. Однако, некоторые эксперты считают, что деятельность ОБСЕ незаметна для населения Казахстана. Наибольшее представление о ней жители Казахстана получили благодаря деятельности представителей Бюро по правам человека в период выборов президента.

Отдельные эксперты отмечают, что деятельность не всех ведомств ОБСЕ достаточно продуманна. Например, Комитет по делам беженцев тратит большие деньги в сфере межэтнических отношений на подготовку чиновников и развитие у них терпимости и толерантности к различным этническим группам. Хотя система Казахстана делает местных бюрократов невосприимчивыми к подобным технологиям, Комитет упорно продолжает тратить на это деньги.

Однако выделим некоторые моменты, которые, возможно, повысят уровень эффективности присутствия ОБСЕ: расширение присутствия ОБСЕ особенно на региональном уровне; повышение уровня информированности о ситуации в республике; проведение разъяснительной работы, направленной на ознакомление граждан Казахстана и общественных организаций с характером деятельности ОБСЕ, ее принципами и т.д.; проявление настойчивости и требовательности по отношению к руководству Республики с целью достижения его реагирования на заявления ОБСЕ и доведения до населения точной и неискаженной информации; усиление скоординированности внутренних структур ОБСЕ; изменение или расширение аудитории, с которой работают представители ОБСЕ; проведение различных семинаров и круглых столов; оказание необходимой помощи казахстанскому правительству, особенно в вопросах законодательства.

Таким образом, можно заметить, что эффективность присутствия ОБСЕ в Казахстане — это проблема не столько ОБСЕ, сколько самой республики. Прежде всего эксперты называют неэффективной работу неправительственных организаций. Иначе говоря, потенциал возможностей ОБСЕ в РК достаточно высок, но он не реализован из-за низкой активности неправительственных организаций. В целом же, чем больше Казахстан будет зависеть от внешних отношений с миром, которые, в свою очередь, будут развиваться в зависимости от оценок ситуации в Республике со стороны ОБСЕ и других международных организаций, тем скорее руководство Республики изменит свое отношение к этим оценкам // Всемирная паутина (World Wide Web). Домашняя страница. <http://www.nia.kz/0499/index.html> // <http://www.nia.kz/0499/index.html> // <http://www.nia.kz/0499/0504991.html> // <http://www.nia.kz/0499/0504991.html>.



ны заключается в том, что подход представителей этой организации выпячивает одно, а не рассматривает всю картину в контексте общего развития», но при этом также подчеркнул, что «... выйти из ОБСЕ Казахстан не собирается»<sup>12</sup>.

Лишь на Стамбульском саммите ОБСЕ, который проходил 18-19 ноября 1999 г., роль и значение Центральной Азии в системе обеспечения безопасности применительно к Европе были по достоинству отмечены. Необходимо в этой связи подчеркнуть и то, что с инициативой о расширении понятия европейской безопасности до евразийской Казахстан выступал и немного раньше, на саммите ОБСЕ 2 декабря 1996 г.<sup>13</sup> Однако в итоговом документе этого саммита глобальная идея, которая могла бы объединить Евразийский континент, не нашла отражения. В отличие от него, по итогам работы Стамбульского саммита были приняты два основополагающих документа, имеющих важное значение в плане определения и реализации стратегии ОБСЕ как в самой Центральной Азии, так и на всем евро-атлантическом пространстве: Декларация Стамбульского саммита и Хартия европейской безопасности. Оба этих документа были приняты главами государств и правительств 54-х государств — членов ОБСЕ 19 ноября 1999 г.

В Декларации Стамбульского саммита Центральной Азии посвящены две отдельные статьи<sup>14</sup>. Если ст. 13 подтверждает заявление

---

<sup>12</sup> *Махамбет Аuezов. Дебют министра // Деловая неделя, № 44. — 1999. — 12 ноября.*

<sup>13</sup> Озвучивая инициативу о расширении понятия европейской безопасности до евразийской, Президент Казахстана Н. Назарбаев, в частности, сказал: «В своих устремлениях к укреплению мира мы (т.е. трансконтинентальные государства, к которым относится и Казахстан. — *прим. автора*) исповедуем евразийский подход. В его основе лежит принцип сотрудничества государств на основе развивающихся интеграционных цивилизационных тенденций. Естественно, что реализация данного принципа активно влияет на снижение конфликтного потенциала, который в некоторых регионах приобрел взрывоопасный характер». См.: *Лера Цой. Лиссабон не оправдал всех возлагавшихся на него надежд // Рапогата, № 47. — 1996. — декабрь.*

<sup>14</sup> Кроме того, к Декларации Стамбульского саммита было принято приложение, в котором говорится, что правительство Казахстана принимает к сведению обязательства сторон (Азербайджана, Грузии, Турции, Казахстана и США) по своевременной транспортировке нефти, произведенной в республике, на мировые рынки через экспортный нефтепровод Баку-Джейхан, и стороны приветствуют готовность Турции принять значительные объемы природного газа, произведенного в Казахстане, для внутреннего потребления и транзита

организации о «цели добиться всеобъемлющей безопасности во всем регионе ОБСЕ», и, следовательно, Центральная Азия признается неотъемлемой частью такой безопасности, то ст. 14 исходит из необходимости расширения сотрудничества ОБСЕ с Центральной Азией в борьбе с международным терроризмом, агрессивным экстремизмом, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и оружия. ОБСЕ также признает «важность рассмотрения экономических и экологических рисков безопасности региона, таких как вопросы, связанные с водными ресурсами, энергетикой и эрозией»<sup>15</sup>. В ОБСЕ убеждены, что укрепление сотрудничества с государствами Центральной Азии будет способствовать стабильности и безопасности в регионе.

Принятие в Стамбуле другого важного документа — Хартии европейской безопасности «отдельные политики называют... мини-уставом ООН для Европы в будущем»<sup>16</sup>. В то же время Хартия является своего рода эталоном миропорядка в XXI веке. Она исходит из неделимости безопасности государств — членов и закрепляет роль ОБСЕ как единственной общеевропейской организации, призванной обеспечивать мир и стабильность в своем регионе ответственности.

По предложению делегации Казахстана в текст Хартии был включен пункт, еще раз подтверждающий, что «безопасность в центральноазиатском регионе является неотъемлемой частью системы европейской безопасности»<sup>17</sup>. Так, п. 6 Хартии гласит, что «безопасность... в районах, находящихся в непосредственной близости к государствам-участникам, таким как государства Центральной Азии, имеет для ОБСЕ всевозрастающее значение». В Организации признают, что нестабильность в этом регионе «...порождает вызовы, ко-

---

на мировые рынки по коридору Восток-Запад. В приложении есть пункт, в котором приветствуется намерение Казахстана обеспечить транспортировку значительных объемов нефти. «Почему это очень важно? Дело в том, что фактически без объемов нефти, производимой на территории Казахстана, этот трубопровод теряет свою экономическую привлекательность. Решение данной проблемы без Казахстана фактически невозможно». См.: *Raporama*, № 46. — 1999. — 26 ноября.

<sup>15</sup> Декларация Стамбульского саммита. 19 ноября 1999 года // Деловая неделя, № 48. — 1999. — 10 декабря.

<sup>16</sup> *Расул Розыбакиев*. Суверенитет и нефть // Деловая неделя, № 44. — 1999. 12 ноября.

<sup>17</sup> Хартия безопасности конституция XXI века // Казахстанская правда. № 273. — 1999. — 23 ноября.

горые прямо затрагивают безопасность и процветание государств ОБСЕ»<sup>18</sup>. Это означает, что Центральная Азия не была и не будет периферией интересов ОБСЕ и что «этот региональный вектор деятельности организации стал занимать одно из основных мест в ее повестке дня»<sup>19</sup>. Данную точку зрения подтвердил в своей речи на заседании Постоянного совета ОБСЕ в Вене 13 января 2000 г. тогдашний действующий председатель организации и бывший федеральный министр иностранных дел Австрии г-н Вольфганг Шюссел, который, в частности, отметил: «...нам следует уделять больше внимания Центральной Азии. Терроризм и жестокий экстремизм, организованная преступность, незаконный оборот оружия и наркотиков, а также экономические и экологические проблемы угрожают стабильности во всем регионе. Эти проблемы не могут быть эффективно решены лишь на национальном уровне. И здесь используемая для решения этих проблем политика в области обеспечения безопасности должна иметь как можно более широкую основу при уделении особого внимания социальным, экономическим и экологическим аспектам...»<sup>20</sup>.

Что касается непосредственно деятельности Казахстана в ОБСЕ, то она активизировалась после создания постоянного представительства Республики при международных организациях в Вене в декабре 1995 г., которое способствовало регулярному участию казахстанских делегаций в акциях организации<sup>21</sup>. В этом направлении определяющую роль сыграло участие Президента Н. Назарбаева во встречах глав государств и правительств стран-участниц ОБСЕ в Будапеште в 1994 г. и председательство на одной из сессий Лиссабон-

<sup>18</sup> Хартия европейской безопасности. Стамбул, 19 ноября 1999 года // Деловая неделя, № 49. — 1999. — 16 декабря.

<sup>19</sup> Визит президента Назарбаева в штаб-квартиру ОБСЕ в Вене // Деловая неделя, № 48. — 2000. — 25 февраля.

<sup>20</sup> Речь г-на Вольфганга Шюсселя, федерального министра иностранных дел Австрии, действующего председателя, на заседании Постоянного совета ОБСЕ. 13 января 2000 года, Вена // Деловая неделя, № 3. — 2000. — 21 января.

<sup>21</sup> С 1996 г. представители РК стали работать в структурах организации. К примеру, казахстанские дипломаты приняли активное участие в подготовке и проведении Лиссабонского саммита ОБСЕ 2-3 декабря 1996 г. На подготовительной встрече в Лиссабоне делегация РК участвовала в обсуждении основных документов саммита. Так, в тексте Итоговой Декларации был зафиксирован предложенный казахстанской делегацией пункт о том, что участники саммита приветствуют выполнение Казахстаном, Украиной и Беларусью взятого ими обязательства удалить со своей территории все ядерные боезаряды.

ского саммита ОБСЕ в 1996 г., а также участие бывшего министра иностранных дел РК К.Токаева в заседаниях Совета министров иностранных дел (СМИД) ОБСЕ в 1995 г. в Будапеште и в 1997 г. в Копенгагене и его выступление на пленарном заседании Постоянного совета ОБСЕ в Вене в 1997 г. Дальнейшее продолжение этой практики, которая позволила с международной трибуны заявить о приоритетах Республики, стало участие Президента РК на Стамбульском саммите ОБСЕ в ноябре 1999 г. и его выступление с докладом на очередном заседании Постоянного совета ОБСЕ в феврале 2000 г.<sup>22</sup> и участие министра иностранных дел РК в работе ОБСЕ в Вене в апреле 1999 г.

В своем выступлении на Будапештском саммите ОБСЕ 5 декабря 1994 г. Президент Казахстана Н. Назарбаев отметил, что ОБСЕ является уникальным международным форумом, где можно не только обсудить проблемы, но и принять конструктивные решения по актуальным вопросам поддержания стабильности на Евразийском континенте. «Именно этими соображениями руководствовался Казахстан, принимая решение о вступлении в эту организацию»<sup>23</sup>. Конкретно же концептуальные подходы Казахстана к процессу деятельности ОБСЕ заключаются в первую очередь в том, что Республика «поддерживает незыблемость основных принципов организации»<sup>24</sup>. В Республике сознают, что она значительно отстает в создании демократического, цивилизованного государства, и прилагают все усилия для ускорения процесса все более полной интеграции в мировое сообщество. С этой точки зрения главная цель участия Казахстана во всех мероприятиях ОБСЕ состоит в том, чтобы подтвердить свою

---

<sup>22</sup> Выступление Президента РК было посвящено теме безопасности, борьбы с терроризмом и исламским экстремизмом. Была определена позиция Казахстана относительно будущих взаимоотношений между Центральной Азией и ОБСЕ, которые имеют важное значение в плане определения и реализации стратегии организации как в самом регионе, так и на всем евро-атлантическом пространстве. В ходе пребывания в штаб-квартире организации в Вене состоялись встречи Президента Н. Назарбаева с Генеральным секретарем Я. Кубышем, директором БДИПЧ Ж. Штудманом и другими руководителями ОБСЕ. Состоялась также встреча с Федеральным Президентом Австрии Т. Клестилем согласно договоренности, достигнутой в ходе последнего саммита ОБСЕ в Стамбуле.

<sup>23</sup> «Нурсултан Назарбаев: Потенциал ОБСЕ задействован еще не в полной мере» // Рапогата, № 48. — 1994. — Декабрь.

<sup>24</sup> Казахстан поддерживает тезис о незыблемости принципов ОБСЕ // Рапогата, № 46. — 1994. — Ноябрь.

заинтересованность в дальнейшем углублении сотрудничества со всеми государствами — членами ОБСЕ.

Сегодня Казахстан открыт для сотрудничества с ОБСЕ по многим направлениям. Наиболее динамично развивались в последнее время отношения Республики с Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств Максом Ван дер Стулом в контексте уделения организацией большого внимания вопросам человеческого измерения<sup>25</sup>. В Республике считают, что «задача поддержания и укрепления межэтнического согласия на основе соблюдения прав национальных меньшинств должна стать насущной необходимостью и существенным элементом внутренней политики всех государств СНГ»<sup>26</sup>. Поэтому Казахстан выступил в 1994 г. с предложением о принятии на Совещании глав государств СНГ Пакета о поддержании мира и стабильности в пространстве СНГ.

В рамках военного сотрудничества закреплено участие Казахстана в таких постоянно действующих органах ОБСЕ, как Форум по сотрудничеству в области безопасности (ФСБ) и Совместная консультативная группа по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (СКГ ДОВСЕ). В феврале 1997 г. право представительства в ФСБ впервые было предоставлено Казахстану, и наша республика стала третьим государством в СНГ, удостоенным этой почетной миссии. Важное значение имело и состоявшееся в ноябре 1998 г. представительство Казахстана в СКГ ДОВСЕ. «Все это способствовало продвижению военно-политических интересов Казахстана»<sup>27</sup>, отражению их в адаптируемом Венском документе по мерам укрепления доверия и безопасности и пересмотренном Договоре об обычных вооруженных силах в Европе.

---

<sup>25</sup> В частности, заметный резонанс имел состоявшийся в апреле 1994 г. в Алматы семинар по человеческому измерению. Совместными усилиями в декабре 1996 г. был проведен круглый стол по теме «Казахстан: построение единого многонационального общества на пороге XXI века», на котором Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств высоко оценил усилия руководства Республики и лично Н. Назарбаева в деле сохранения и укрепления межнационального согласия в Казахстане.

<sup>26</sup> Выступление Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева на встрече глав государств и правительств — участников ОБСЕ. Будапешт, 5 декабря 1994 г. // Текущий архив Министерства иностранных дел Республики Казахстан.

<sup>27</sup> Посол Турсунов: «Усиление присутствия ОБСЕ в Центральноазиатском регионе отвечает нашим интересам...» // Panorama, № 39. — 1998. — 9 октября.

Следует отдельно остановиться на Венском документе 1994 г., принятом по итогам переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности. Согласно ему, 54 государства-участника ежегодно обмениваются информацией о своих военных силах<sup>28</sup> — в плане организации, личного состава, основных систем вооружения и техники. Каждое государство, имеющее боевые авиационные части, организовывает для уполномоченных представителей других государств-участников посещение одной из обычных авиабаз. Им предоставляется возможность ознакомиться с деятельностью авиабазы для получения представления о приблизительном количестве самолетовылетов и типе выполняемых во время них задач.

Одну из таких авиабаз возле села Николаевка Алматинской области, «где располагается 149-й бомбардировочно-авиационный гвардейский полк», в ноябре 1996 г. «посетили представители Дании, Греции, Франции, Германии, Норвегии, Швеции, России, Великобритании США»<sup>29</sup>. 17 марта 1999 г. первую инспекцию из возможных трех запланированных на этот год в соответствии с Венским документом 1994 г. совершили представители вооруженных сил Франции. Они собирали «сведения о количестве вооружения в воинских соединениях, дислоцированных в Алматы, а также в Отаре»<sup>30</sup>.

Сотрудничество Казахстана с ОБСЕ развивается и в направлении осуществления мер по охране окружающей среды. Этому в **не-малой** степени способствует тот факт, что в ОБСЕ вопросы безопасности рассматривают не только с военной и экономической точек зрения, но и с экологической. Поскольку и для Казахстана обеспечение экологической безопасности имеет особое значение, а ряд серьезных проблем в этой области, например, использование водных ресурсов государствами Центральной Азии, носит трансграничный характер, Республике необходимо максимально интегрироваться в реализуемый под эгидой ОБСЕ проект «Окружающая среда для Европы». В этой области сторонами предпринимаются первые совместные шаги. Так, 11-12 июня 1999 г. в Алматы прошел семинар, организованный ОБСЕ и Национальным экологическим центром при

---

<sup>28</sup> Любое из 54 государств, подписавших данный документ, может посетить Казахстан с целью проведения подобной инспекции.

<sup>29</sup> Делегация ОБСЕ посетила авиабазу 149-го бомбардировочно-авиационного полка // *Рапорт*, № 46. — 1996. — Ноябрь.

<sup>30</sup> Представители вооруженных сил Франции завершили инспекцию в воинских соединениях Казахстана // *Рапорт*, № 11. — 1999. — 19 марта.

Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Казахстан<sup>31</sup>. Семинар проводился на тему «Роль гражданского общества в области окружающей среды в Центральной Азии» в рамках дальнейших шагов VII Экономического форума ОБСЕ, который состоялся в Праге 25-28 мая 1999 г.<sup>32</sup>

Целями семинара стали экологические аспекты национальной безопасности<sup>33</sup>, и в особенности ознакомление с Орхусской конвенцией, принятой 28 июня 1998 г. в Дании, и представление трех ее составляющих: доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды<sup>34</sup>. Особое внимание на семинаре было привлечено к вопросам рационального использования ограниченных водных ресурсов в Центральной Азии государствами региона. «Эту проблему ОБСЕ тесно связывает с вопросами безопасности в регионе»<sup>35</sup>. Актуальность проблемы была подтверждена и участниками семинара, которые были едины в своем мнении, что должны быть выработаны соглашения, способные служить важными инструментами предотвращения потенциальных конфликтов<sup>36</sup>. По их мнению, главными условиями эффективности режимов совместного использования водных

<sup>31</sup> На семинар прибыла представительная делегация ОБСЕ в составе тогдашнего действующего председателя ОБСЕ Карла Саликата (от МИДа Норвегии), представителя ныне действующего председателя ОБСЕ (от МИДа Австрии) Яны Атшлер, координатора ОБСЕ по экономическим и экологическим вопросам Томаса Прайса. В работе семинара приняли также глава Центра ОБСЕ в Республике Казахстан Ульрих Шоннинг, официальные лица и представители неправительственных организаций Казахстана и других республик Центральной Азии, Европейской Экономической комиссии ООН, Представительства ООН в Казахстане, МИД и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РК.

<sup>32</sup> Седьмая встреча Экономического форума ОБСЕ прошла по теме «Вопросы, связанные с безопасностью окружающей среды».

<sup>33</sup> На этот раз дискуссия развернулась по следующим основным темам: энергетика и окружающая среда, аспекты безопасности трансграничных водных ресурсов и региональное сотрудничество, участие общественности в принятии значительных решений в области охраны окружающей среды.

<sup>34</sup> Казахстан приступил к реализации положений Орхусской конвенции // Рапогата, № 24. — 1999. — 18 июня.

<sup>35</sup> ОБСЕ намерена содействовать ратификации Казахстаном Орхусской конвенции // Рапогата, № 23. — 1999. — 11 июня.

<sup>36</sup> Айнура Аuesханова. Результаты пражского форума ОБСЕ // Деловая неделя. № 24. — 1999. — 18 июня.

ресурсов являются наличие политической воли, равноправие и эффективный контроль заинтересованных сторон над деятельностью по распоряжению этими ресурсами и их мониторингу.

В ОБСЕ считают, что договоры по водным ресурсам должны основываться на нормах международного права и тщательно выполняться во избежание межгосударственных конфликтов. К тому же организация обязуется делать все возможное для успешного политического сотрудничества с государствами региона в этом вопросе.

Также следует отметить, что ОБСЕ придает большое значение подписанию и ратификации Орхусской конвенции государствами-членами организации. Эта конвенция не только определяет, каким должно быть отношение государства к обеспечению собственных граждан нормальной водой, пищей и воздухом, но и впервые в международном праве оговаривает индивидуальное право граждан в области охраны окружающей среды. Она позволяет оказывать давление на руководство того или иного государства — члена ОБСЕ в решении экологических проблем.

На сегодня 39 государств из 54 уже подписали Конвенцию, однако лишь немногие ратифицировали ее. Казахстан подписал Конвенцию вместе с другими государствами — членами ОБСЕ на международной конференции в Дании 28 июня 1998 г., но до сих пор ее не ратифицировал. На данный момент три из пяти министерств Республики уже одобрили соответствующие документы, служащие основанием для ратификации договора Парламентом страны. Однако, как заверяют представители Алматинского регионального филиала Национального экологического центра, Республика, не дожидаясь выполнения этой необходимой конституционной процедуры, уже приступила к реализации некоторых норм Конвенции.

В последнее время стало очевидным и то, что государства Центральной Азии должны стремиться к тесной интеграции. А реальным стимулом к такому объединению на данный момент может стать лишь совместное противостояние внешним угрозам. На это обратила внимание руководства Казахстана ныне действующий Председатель ОБСЕ, федеральный министр иностранных дел Австрии Бенита Ферреро-Вальднер в ходе своего официального визита в Республику 1-2 июня 2000 г. Со стороны ОБСЕ в числе угроз безопасности региону она еще раз отметила экстремизм, терроризм, наркоторговлю, справедливое и рациональное использование водных ресурсов.



включая экологические и энергетические аспекты проблемы<sup>37</sup>. Дестабилизирующим фактором для всей Центральной Азии является, по ее словам, и ситуация, сложившаяся вокруг Афганистана, в контексте заявлений отдельных российских политиков о возможном нанесении бомбовых ударов по территории этой страны<sup>38</sup>. Вспомним в этой связи и слова министра иностранных дел Норвегии Кнута Воллебека, который, покидая 31 декабря 1999 г. пост действующего Председателя ОБСЕ, заявил, что регион Центральной Азии может быть потенциально опасным не менее, чем Балканы. Комментируя это утверждение, посол ОБСЕ в Казахстане Ульрих Шоннинг сказал, что в Центральнoазиатском регионе существует много потенциальных проблем для угрозы стабильности, в частности недемократические методы управления и несоблюдение прав человека<sup>39</sup>.

Однако, кроме вышеперечисленных традиционных видов внешних угроз Центральной Азии следует обратить внимание и на не менее существенные проблемы, которые возникают во взаимоотношениях между государствами самого региона. Это, к примеру, открытые вопросы государственных границ, возникшие, как считают некоторые эксперты, без учета исторических и этнических факторов; проблемы национальных меньшинств; сложности преодоления централизованной плановой экономики; различные порой противоречащие друг другу внешнеполитические и геополитические концепции развития государств.

В целом, констатируя наличие проблем безопасности и обозначив их, нельзя не отметить и то, что государства региона ищут конкрет-

---

<sup>37</sup> Вопреки ожиданиям оппозиции, визит председателя ОБСЕ прошел вполне спокойно и без сенсаций // *Рапoгaмa*, № 22. — 2000. — 2 июня.

<sup>38</sup> Но ОБСЕ хотя и разделяет обеспокоенность, занимается проблемами в области постконфликтной реабилитации. «Лучше начать политический диалог с Афганистаном и прийти к политическому решению», — отметила г-жа Феррерo-Вальднер. Председатель ОБСЕ считает необходимым привлечь возможности Организации Объединенных Наций, поскольку ООН выделен для решения таких задач специальный представитель. См.: Визит председателя ОБСЕ // *Деловая неделя*, № 22. — 2000. — 2 июня. Президент Казахстана Н. Назарбаев также, комментируя заявления российских официальных лиц и средств массовой информации, заявил, что не видит необходимости в нанесении превентивных ударов по Афганистану. См.: там же. Константин Санников. Талибов пока не тронут.

<sup>39</sup> Особо главой Центра ОБСЕ в Казахстане было выделено давление на оппозицию в «одной из соседних с Казахстаном стран», что тоже очень опасно, так как может «принести новых оппонентов правительству».

ные пути решения оных. Ради справедливости стоит заметить, что хотя и не всеми, но некоторыми из них признается, что большинство проблем, в частности такие, как терроризм и наркоторговля, порождены усиливающейся бедностью населения региона. Поэтому пока, пожалуй, единственным фактором, который реально может объединить государства региона, является предпринимаемая попытка наладить совместное пользование водными ресурсами. Это может говорить о том, что постепенно к ним приходит понимание новых концептуальных основ интеграции. Если в предыдущие годы как стержневые рассматривались такие факторы, как экономика и взаимодействие в хозяйственных проектах, то теперь приходит осознание того, что интеграция в Центральной Азии может реально начаться со сферы безопасности. Одно можно утверждать точно: забвение региону со стороны ОБСЕ не грозит. Известный немецкий специалист по странам СНГ Александр Рар заявил, что события в Центральной Азии остаются в фокусе внимания общественности Европы<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> 25-27 мая 2000 г. в Казахстанском институте стратегических исследований (КИСИ) проводился международный форум «Интеграционные модели в Центральной Азии и Европе», организованный совместно КИСИ и двумя организациями из ФРГ — Ведомством прессы и информации федерального правительства Германии и Институтом международных исследований (г. Штутгарт).