УДК 327.7(575.2)

ЭВОЛЮЦИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ С ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ

Ж.К. Боконбаева

Освещена динамика взаимоотношений Кыргызской Республики с ОБСЕ: эволюция организации в республике от Центра ОБСЕ в Бишкеке до уровня Программного офиса. Приведены объективные и субъективные причины указанной динамики.

Ключевые слова: Кыргызская Республика; внешняя политика; Центр ОБСЕ в Бишкеке; Программный офис ОБСЕ в Бишкеке.

COOPERATION IN EVOLUTION: KYRGYZ REPUBLIC AND OSCE

Dzh.K. Bokonbaeva

The article highlights the dynamics of cooperation between the Kyrgyz Republic and the OSCE: evolution of the organization in the republic from the OSCE Center in Bishkek to the level of Program Office. The objective and subjective reasons of the specified dynamics are given.

Keywords: Kyrgyz Republic; foreign policy; OSCE Center in Bishkek; OSCE Program Office in Bishkek.

В сложных условиях начального этапа независимости, требовавшего реформирования всех сфер социально-политической и экономической жизнедеятельности, Кыргызская Республика пыталась найти свое место в международных отношениях. Перед институтами внешней политики были поставлены следующие задачи:

- добиться полного международного признания независимости и территориальной целостности страны;
- обеспечить максимальную реализацию национальных интересов на мировой арене;
- всемерно способствовать созданию и укреплению благоприятного имиджа Кыргызстана в качестве светского, правового, демократического государства;
- показать мировому сообществу, особенно развитым странам, готовность республики к кардинальным рыночным реформам;
- презентовать страну в качестве полноправного субъекта международных отношений;
- наращивать и усиливать потенциал дипломатической деятельности страны как в международных организациях, так и на уровне двусторонних отношений.

В реализации этих задач для молодого государства особенно важным было сотрудничество с авторитетными международными организациями, политическая и информационная поддержка которых обеспечила бы приток финансовых влияний извне, сформировала бы положительный образ Кыргызстана для привлечения внешних инвестиций.

Руководству республики на начальном этапе суверенитета также важны были связи с развитыми странами Европы. Не случайно Кыргызстан стал первой постсоветской республикой Центральной Азии, “установившей диалог” с Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе [1, p. 129–138]. История отношений Кыргызской Республики и СБСЕ началась с Совещания Совета министров иностранных дел стран-участниц СБСЕ от 31 января 1992 г., ознаменовавшегося принятием в ряды Совещания новых независимых государств, в том числе Кыргызстана. Восьмого июня 1992 г. Кыргызская Республика присоединилась к Хельсинскому заключительному акту, принятому 1 августа 1975 г. и являющемуся основополагающим документом для членов СБСЕ. Посольству Кыргызской Республики в Вене вменялось в обязанность одновременно исполнять функции Постоянного представительства КР в СБСЕ. Представительство было торжественно открыто в марте 1993 г. Третьего июня 1994 г. наша республика подписала Парижскую хартию европейской безопасности, что органически завершило процесс базового нормативного оформления членства в ОБСЕ.

Следующим важным этапом сотрудничества стало решение Постоянного совета ОБСЕ от 23 июля 1998 г. о создании Центра Организации в Бишкеке. 22 сентября 1999 г. правительством был одобрен соответствующий меморандум [2]. Далее с целью координации усилий Организации на юге страны, в городе Ош, в апреле 2000 г. был открыт Полевой офис ОБСЕ [3].

Перед Центром ОБСЕ в Бишкеке были поставлены следующие задачи:

- ОБСЕ выступает в роли первичного инструмента раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, управления кризисными ситуациями и постконфликтной реабилитации, продвижения и внедрения принципов ОБСЕ, а также сотрудничества с Кыргызской Республикой по экономическим, экологическим, человеческим и политическим аспектам безопасности и стабильности;
- Центр координирует и содействует в обмене информацией с председателем Офиса, иными учреждениями ОБСЕ и странами-участницами ОБСЕ, а также сотрудничает с международными организациями и учреждениями;
- Центр устанавливает и поддерживает сеть контактов с местными властями, университетами, исследовательскими и неправительственными организациями;
- помогает в проведении региональных мероприятий ОБСЕ, региональных семинаров и визитов делегаций, а также иных мероприятий с участием ОБСЕ;
- выполнение иных задач, которые председатель Офиса либо учреждение ОБСЕ считает необходимыми, – по соглашению между Кыргызской Республикой и ОБСЕ [4].

Также при открытии Центра были обозначены стратегические приоритеты до 2010 г. По согласованию с властями Кыргызской Республики деятельность Центра была определена по шести приоритетным направлениям: управление и безопасность на границах; верховенство закона; добросовестное управление; законодательство; защита окружающей среды; региональное сотрудничество [4].

Особо отметим, что мандат Центра ОБСЕ в Бишкеке носил открытый и инклюзивный характер, предусматривая наиболее широкий формат сотрудничества по всем вопросам взаимного интереса, входящим в компетенцию Организации. Одной из основных особенностей мандата Центра в Бишкеке, по сравнению с аналогичными документами, устанавливающими основы деятельности Центров в других центральноазиатских республиках, являлась поддержка и поощрение региональных инициатив и интеграционных тенденций. Не случайно по инициативе кыргызской стороны именно в Бишкеке была открыта Академия ОБСЕ. Она является образовательным и научно-исследовательским центром ОБСЕ в Центральной Азии, ведущим свою деятельность по трем направлениям: обучение в магистратуре, исследование, тренинги. Здесь обучаются молодые лидеры из всех центральноазиатских республик.

Открытие Центра ОБСЕ в Бишкеке стало свидетельством выхода сотрудничества Кыргызской Республики и ОБСЕ на качественно новый уровень, позволяющий сторонам начать детальную и целенаправленную работу по всем обозначенным направлениям. Открытие Центра в общественном сознании Кыргызстана сопровождалось некой эйфорией, романтизмом, о котором известный политический деятель М.С. Иманалиев в беседе с И.А. Абдуразаковым сказал следующее: “Приобщение к европейским ценностным емкостям и ориентирам, таким как демократия, экономический плюрализм, свободы и права человека, на тот момент для Кыргызстана казались очень актуальными и важными. У многих людей, живущих не только в Кыргызстане, создавалось такое впечатление, что всего этого можно достичь очень быстро, что мы способны к этому, несмотря на некоторые зигзаги и бугры, которые были в нашей истории. Тем не менее стремление достичь того, что достигли европейцы и американцы … казалось, в какие-то короткие отрезки времени было вот-вот достигаемым” [5, с. 113–134]. В самой структуре ОБСЕ также бытовало оптимистичное мнение о том, что Кыргызстан сможет за короткие сроки запрыгнуть в поезд демократических стран. Согласно высказыванию Ван дер Стула, Верховного комиссара ОБСЕ по вопросам национальных меньшинств, “Кыргызстан может служить моделью для многих стран в мире” [6]. А Председатель ОБСЕ Кнут Воллебек во время посещения республики в 1999 г. подчеркивал, что “стабильность Европы зависит от ситуации в Центральной Азии” [7]. В 2012 г. Кнут Воллебек «вновь посетит южные районы республики уже в чине Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, и тон его интервью будет сдержанным и дипломатически выдержанным» [8].

Дальнейшее развитие политических событий в республике показало постепенное скатывание страны к авторитаризму. Начались массовые судебные иски к независимым средствам информации, выборы в Жогорку Кенеш весной 2000 г. сопровождались ограничениями политических прав и свобод, административным давлением. Миссия Бюро по демократическим институтам и правам человека пришла к заключению о несоответствии

проведенных выборов стандартам и обязательствам Кыргызской Республики перед ОБСЕ. Более того, сам факт выдвижения и последующего переизбрания президента Акаева на третий срок был расценен многими кыргызстанскими и международными экспертами как нарушение Конституции [9]. Подобные политические действия в стране, еще недавно считавшейся оплотом демократии в регионе, вызвали обоснованное беспокойство руководства и стран-участниц ОБСЕ. Ухудшающееся состояние демократических прав и свобод в Кыргызстане отмечало и Правительство США, а также фонд Freedom House. Происходило игнорирование рекомендаций БДИПЧ, укрепление авторитарного управления, подавление инакомыслия и вытеснение из политического и правового поля оппозиционных лидеров и оппозиционных партий. Следует отметить, что ОБСЕ не ограничивалось критикой, предлагая конструктивные и реалистические пути решения сложившихся ситуаций. Организация была готова оказать поддержку правительству и гражданскому сектору. Вся история деятельности ОБСЕ в Кыргызстане свидетельствует о ее готовности выслушать все стороны, быть беспристрастным арбитром в переговорах, поддерживать диалог с властью в целях сохранения внутриполитической стабильности.

Фальсифицированные парламентские выборы в 2005 г. и последовавшие народные волнения привели к падению режима. В этой ситуации ОБСЕ приняла активное участие в урегулировании сложной политической обстановки. Председатель ОБСЕ Дмитрий Рупель особо отметил позитивную роль Центра в урегулировании политического процесса весны 2005 г., подчеркнув: “Благодаря тому, что ОБСЕ представлена в Кыргызстане, мы смогли сыграть уникальную роль от имени международного сообщества. Я считаю, что благодаря поддерживанию каналов коммуникации, наличию нейтральной платформы и постоянной готовности к посредничеству мы сыграли значительную роль в предотвращении скатывания к хаосу. ОБСЕ хорошо подготовлено к тому, чтобы возглавить международные усилия по содействию Кыргызской Республике” [10].

Тем не менее, несмотря на конструктивное сотрудничество ОБСЕ и Кыргызстана, накапливались упущения руководства Организации, вызывающие озабоченность не только Кыргызстана, но и большинства стран Центральной Азии. Так, отсутствие консультаций с руководством республик по вопросу назначения глав полевых миссий воспринималось на местах негативно. Кыргызстан находил неприемлемой излишнюю концентрированность ОБСЕ на вопросах человеческого измерения, видя в этом ущемление суверенных прав государств и вмешательство во внутренние дела. Кроме этого, открытым для критики оказался финансовый дисбаланс ОБСЕ, выразившийся в недостаточном финансировании проектов экологического и экономического характера. После июньских событий 2010 г. ОБСЕ вновь выступила в качестве авторитетного арбитра, представляющего международное сообщество. Именно сотрудничество с ОБСЕ сыграло позитивную роль в стабилизации обстановки в Кыргызстане в 2010 г.

В Европе, в связи с большим потоком мигрантов и беженцев из бедных стран, все чаще обеспокоенной террористическими актами, проявлениями религиозного фанатизма, под сомнение стали ставиться идеи мультикультурализма. Все больше усилий европейские страны стали уделять борьбе с терроризмом, регулированию межэтнических отношений, а также борьбе с коррупцией. Мировой экономический кризис также тяжело отразился на странах-участниках Европейского союза, на их единстве и экономической и финансовой стабильности. Как говорил государственный деятель И. Абдуразаков, “на Западе демократические ценности развивались веками, у нас даже не было понятия того, что значат права человека… Мы пустили в Кыргызстан общее понимание демократии, которое получило хорошую почву, получилась своего рода вольница, а ментальность кочевого народа восприняла все это своеобразно. Права человека у нас понимаются очень узко” [5, с. 124–125]. Таким образом, внутренняя и внешняя динамика событий, превалирование двусторонних отношений во внешней политике, присоединение Кыргызской Республики к Евразийскому экономическому союзу, а также усиление влияния ШОС и ОДКБ привели к изменению отношений со многими международными организациями, в том числе и с ОБСЕ.

Тем не менее, следуя программным задачам, Центр ОБСЕ в Бишкеке в последующие годы направлял усилия на обеспечение синергетического эффекта по всем трем измерениям деятельности ОБСЕ. Эта работа велась на таких направлениях, как: смягчение угроз безопасности, создаваемых урановыми хвостохранилищами; укрепление экологического мониторинга в республике; оказание правительству страны содействия в борьбе с коррупцией и поощрение экономического роста; противодействие терроризму и укрепление пограничного режима; продвижение молодежных инициатив и повышение потенциала пенитенциарной системы [11].

Поворотным пунктом в отношениях Кыргызской Республики с ОБСЕ стало выступление Ка-

дыржана Батырова, которого власти республики считали одним из главных зачинщиков этнического конфликта между кыргызами и узбеками в 2010 г., заочно осужденного за "вооруженный мятеж" и "разжигание межнациональной розни" 20 сентября 2016 г. на ежегодной встрече ОБСЕ в Польше. В своей речи Батыров выразил недовольство тем, что власти Кыргызстана используют его имя для давления на противников изменения Конституции. В качестве реакции, по настоянию президента, Министерство иностранных дел направило ноту в адрес ОБСЕ о намерении изменить статус Центра в Бишкеке. Представитель МИД республики А. Кулукеева так пояснила это решение: "Наша сторона считает, что достижения государства за 25 лет независимости на пути демократических реформ и многолетнее успешное сотрудничество с ОБСЕ в сфере политических преобразований в Кыргызстане позволяют сегодня говорить о выполнении исторической миссии присутствия ОБСЕ" [12].

На очередном заседании Постоянного Совета ОБСЕ в Вене 27 апреля 2017 г. был утвержден новый мандат Программного офиса ОБСЕ в Бишкеке. МИД республики объявило о том, что "в соответствии с принятым решением с 1 мая 2017 года Центр ОБСЕ в Бишкеке преобразовывается в Программный офис в Бишкеке, который будет осуществлять свою деятельность в рамках мандата, представленного Постоянным Советом ОБСЕ" [13].

Мандат Программного офиса ОБСЕ в Бишкеке состоит из разработки и осуществления мероприятий, предоставления отчетов по всем трем измерениям деятельности организации в рамках всеобъемлющего и кооперативного подхода ОБСЕ к безопасности [14]. В соответствии со своим мандатом Программный офис, оказывая поддержку принимаемой стороне, принимает во внимание ее потребности и приоритеты.

Таким образом, за 25 лет членства Кыргызской Республики в ОБСЕ накоплен полезный опыт взаимодействия с международными организациями. Сотрудничество с ОБСЕ способствовало внедрению демократических подходов в решении вопросов человеческого измерения, в экономическом развитии страны – продвижению интересов малого и частного бизнеса, в сфере безопасности – стабилизации межэтнических отношений, борьбе с терроризмом и религиозным экстремизмом и др.

Опыт, полученный в процессе сотрудничества с ОБСЕ, должен помочь государству находить новые форматы диалога. Ведь республике предстоит еще долгий путь демократического развития, а ценностные приоритеты, поддержка ОБСЕ на этом пути неоспоримы и актуальны.

Литература

1. *Sultanov, Omar A.* Kyrgyzstan and the OSCE // OSCE Yearbook. 1995/1996. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (ed.). Baden-Baden, 1997.
2. Закон Кыргызской Республики о ратификации Меморандума о договоренности между Правительством КР и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) об учреждении Центра ОБСЕ в Бишкеке. 22 сентября 1999 г. // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 2000. № 2.
3. Решение Постоянного совета об открытии Полевого офиса в г. Ош от 10 февраля 2000 г. // OSCE Secretariat. SEC.GAL/3/10. 7 January 2010. Index of decisions (Nos. 1–925) and other documents adopted by the Permanent Council.
4. URL: http://www.donors.kg/ru/agentstva/86-osce #.WmM1d651_ IU.
5. *Абдуразаков И.* Неоконченный диалог / И. Абдуразаков, М. Иманалиев. Бишкек: Турар, 2014.
6. *Ван дер Стул.* Кыргызстан может служить моделью для многих стран в мире" // Слово Кыргызстана. 1998. 9 июня.
7. *Воллебек К.* Стабильность Европы зависит и от ситуации в Центральной Азии / К. Воллебек // Слово Кыргызстана. 1999. 5 октября.
8. *Воллебек К.* Глубинные причины июньских событий до сих пор не устранены. URL: http://fergananews.com/articles/7521.
9. Кыргызская Республика. Парламентские выборы. 20 февраля и 12 марта 2000 г. Итоговый отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами. Варшава, 10 апреля 2000 г.; Кыргызская Республика. Президентские выборы. 29 октября 2000 г. Итоговый отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами. Варшава, 16 января 2001 г.
10. Press release "Chairman in Office urges unity and offers OSCE support to Kyrgyzstan". March 2005. URL: http://www.osce.org/cio/46275.
11. Ежегодный доклад ОБСЕ за 2016 год. 10 апреля 2017 года. 90 с.
12. Статус Центра ОБСЕ понижен, он стал Программным офисом // KLOOP.KG. Новости Кыргызстана URL: https://kloop.kg/blog/2017/04/28/status-tsentra-obse-v-bishkeke-ponizhen.....
13. Sputnik Кыргызстан. Новости. 28.04.2017.
14. Сайт Программного офиса ОБСЕ в Бишкеке. URL: http://www.osce.org/programme-office-in-bishkek/106150