

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, по-

литическая 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 Советом по безопасности и сотрудничеству в Европе [1, р. 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 сотрудничает 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 достижимым” [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 внутривластной 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 поддержанию 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](http://www.donors.kg/ru/agentstva/86-osce#.WmM1d651_IU).
5. *Абдуразаков И.* Неоконченный диалог / И. Абдуразаков, М. Иманалиев. Бишкек: Турпар, 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-bishkekeponizhen.....>
13. Sputnik Кыргызстан. Новости. 28.04.2017.
14. Сайт Программного офиса ОБСЕ в Бишкеке. URL: <http://www.osce.org/programme-office-in-bishkek/106150>