

Председательство ФРГ в ОБСЕ в 2016 году в контексте Российско-Германских отношений

БЕЗРУКОВА Ангелина Юрьевна

Современный образ Германии на международной арене и в рамках ОБСЕ

Украинский кризис 2014 года стал качественно новым вызовом для европейской политической элиты. Кризис, который возник на почве внутрисударственных проблем, перерос не только в вооруженный конфликт фактически в самом центре Европы, но и в международный процесс, который вовлек в себя большую часть ключевых игроков мировой политики.

Однако здесь следует отметить, что большая часть ответственности за урегулирование украинской катастрофы легла не на США или атлантические структуры безопасности, а главным образом на государства европейского континента. Действия США в основном заключались во введении санкций против России и в оказании символической помощи своим европейским партнерам по НАТО и отчасти новому украинскому правительству. Сотрудничество с Россией было сведено до минимума практически в самом начале конфликта, когда Совет Россия — НАТО заморозил свою работу по гражданской и военной линиям, сохранив лишь политический диалог.

Таким образом, ключевыми игроками вокруг украинской проблемы стали, помимо России, государства ЕС. Особенно среди стран Евросоюза на протяжении двух последних лет была заметна роль Германии, которая в феврале 2014 года

стала инициатором созыва совещания в формате «Веймарского треугольника», то есть с участием глав внешнеполитических ведомств Германии, Польши и Франции, для обсуждения украинской проблематики. Берлин занимал активную позицию в переговорном процессе «нормандской четверки», которая состояла из глав Министерств иностранных дел России, Украины, Германии и Франции. Канцлер ФРГ Ангела Меркель и министр иностранных дел Германии Франк-Вальтер Штайнмайер в ходе кризиса поддерживали контакты на регулярной основе с президентом РФ Владимиром Путиным и министром иностранных дел России Сергеем Лавровым. Берлин также был одним из наиболее жестких сторонников введения санкций против России.

Активность Германии по украинскому направлению можно объяснить несколькими факторами. Во-первых, еще в начале 2014 года на Мюнхенской конференции по безопасности о готовности Берлина перейти к более активным действиям на международном поприще официально заявляли лица, формирующие политику ФРГ, в том числе и Франк-Вальтер Штайнмайер, и президент Йоахим Гаук, и министр обороны Урсула фон дер Ляйен.

Помимо этого, активное вовлечение Германии в процесс урегулирования конфликта на Украине стало возможным благодаря сложившимся условиям международной среды: растущая экономическая мощь Германии и ее политический вес, резко контрастирующий на фоне общих экономических проблем ЕС и его институционального кризиса, способствовали усилению роли Германии в Европе.

К тому же сегодня на второй план уходит идея доминирования США, и мир становится многополярным. И в новой политической модели мироустройства Германия преследует множество амбициозных целей, особенно в экономической сфере. В круг интересов Берлина входят такие задачи, как создание устойчивых и открытых рынков, господство права, процветание государств и т.д. Следовательно, стремление ФРГ к достижению этих целей способствует увеличению ее ответственности за их реализацию. В этой связи вовлечен-

ность Германии в решение международных проблем в дальнейшем будет только возрастать¹. И поэтому Германия возлагает большие надежды на свое председательство в ОБСЕ.

Сегодня Германия занимает активную позицию в рамках ОБСЕ. Финансовый вклад Берлина в бюджет ОБСЕ составляет около 11%. Таким образом, Германия занимает второе место после США по уровню финансирования Организации. К тому же немецкое правительство выделяет средства на добровольной основе для реализации отдельных проектов ОБСЕ. Многие сотрудники этой структуры являются гражданами ФРГ. Немецкий персонал задействован не только в работе отдельных структур Организации, но и практически во всех существующих миссиях ОБСЕ².

Германия рассматривает ОБСЕ как один из важных институтов поддержки стабильности и безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока. Для Берлина этот инструмент является средством продвижения демократических ценностей, главенства права, соблюдения прав человека и прав меньшинств. В военно-политической сфере ФРГ готова укреплять ОБСЕ, особенно в отношении ее главных функций — раннее предупреждение, предотвращение конфликтов, урегулирование кризисов и постконфликтное восстановление, однако оставляя при этом в области безопасности главенствующую роль за НАТО, членом которой Германия также является.

Председательство Германии в ОБСЕ: основные задачи

Федеративная Республика Германия будет председательствовать в ОБСЕ в непростое для всего мирового сообщества время. Разразившийся в начале 2014 года кризис на Украине до сих пор не урегулирован, «вторые минские соглаше-

¹ Stefan Meister. How Russia Lost Germany. 19 march 2015 // <http://eng.globalaffairs.ru/number/How-Russia-Lost-Germany-17365>.

² German commitment to the OSCE // http://www.wien-osze.diplo.de/Vertretung/wienosce/en/01a/Deutschland_20in_20der_20OSZE.html

ния» не выполняются, отношения с Россией стремительно ухудшаются. Следовательно, в 2016 году в рамках ОБСЕ на Берлин будет возложена дополнительная ответственность за решение новых и сложных задач.

Сама же ФРГ свою миссию в качестве председателя ОБСЕ видит следующим образом: создание миролюбивого порядка в Европе, в основе которого будут лежать такие принципы, как диалог, доверие и безопасность. Более подробно о приоритетных задачах Берлина в отношении дальнейшего развития Организации можно судить исходя из обращения министра иностранных дел Германии Франка-Вальтера Штайнмайера к Постоянному совету ОБСЕ от 2 июля 2015 года³.

В своей речи министр уточнил, что диалог со времен созыва Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе оставался ключевой идеей общеевропейской безопасности. Поэтому ОБСЕ должна и в дальнейшем оставаться главной платформой для переговоров между Западом и Востоком. Под диалогом он также имел в виду умение решать сложные конфликты на пространстве Евроатлантики с помощью дипломатии. В том числе и урегулирование украинского кризиса, по его мнению, должно осуществляться не военными методами, а исключительно политическими.

Более того, министр иностранных дел Германии призывал укрепить диалог даже не столько на уровне правительств, сколько на уровне гражданского общества путем увеличения оборотов обмена молодежью, выработки общих стандартов для СМИ, которые могут служить мощным инструментом пропаганды или создания отрицательного имиджа, а также путем предоставления свободы прессе и выражению мнения, обеспечения безопасности журналистам и т.д. Под укреплением диалога подразумевается также защита меньшинств, ликвидация всех форм нетерпимости и дискриминации, защита прав женщин⁴.

³ Address by the Minister for Foreign Affairs of Germany, H.E. Frank-Walter Steinmeier. Publisher: Organization for Security and Co-operation in Europe. 2 July 2015 // <http://www.osce.org/pc/168376>

⁴ Address by the Minister for Foreign Affairs of Germany, H.E. Frank-Walter Steinmeier. Publisher: Organization for Security and Co-operation in Europe. 2 July 2015 // <http://www.osce.org/pc/168376>

Таким образом, очевидно, что приоритетным направлением Германии в 2016 году в рамках ОБСЕ станет укрепление гуманитарного измерения ОБСЕ, а именно — усиление будет касаться таких структур, как Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Верховный комиссариат ОБСЕ по делам национальных меньшинств, а также структур представителя ОБСЕ по вопросам свободы прессы. Предположение, что ФРГ в период своего председательства в ОБСЕ будет ориентироваться на усиление в первую очередь «третьей корзины», подтверждает и доклад немецкого фонда имени Конрада Аденауэра, посвященный теме председательства Германии в ОБСЕ в 2016 году. В нем говорится, что успех председательства Берлина во многом будет зависеть от того, удастся ли Германии провести модернизацию и реформирование ОБСЕ так, чтобы укрепить все направления деятельности этой структуры, но центральная роль в этом деле будет принадлежать «человеческому» измерению⁵.

Спор между Москвой и Западом о гуманитарном векторе развития ОБСЕ идет фактически с момента созыва Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. В 1970-е годы государствам двух блоков удалось выработать компромисс, а именно — внести проблему прав человека в Хельсинкский заключительный акт в обмен на признание ряда вопросов по безопасности, которые были выгодны СССР. Но сегодня Запад, в том числе и Германия, не видит необходимости существенно укреплять «первую корзину», на чем настаивает Россия уже более 10 лет.

Более того, ключевым элементом в области безопасности Германия видит НАТО и считает, что укрепление военного потенциала ОБСЕ создаст предпосылки для появления конкуренции между двумя организациями. Поэтому Берлин вынужден отказаться от идеи сделать ОБСЕ основным элементом европейской архитектуры безопасности, так как ключевая роль обеспечения коллективной безопасности

⁵ Dustin Dehez, Christian E. Rieck. The 2016 German OSCE Chairmanship: Urgent Need for Reform under Conditions of Russian Veto Power. Facts & Findings. June 2015. No. 171 // www.kas.de/wf/en/53.41511.

принадлежит НАТО, а ОБСЕ должна стать лишь ее дополнительным инструментом, желательно только в области прав человека и демократии⁶.

Тем не менее идея равной безопасности, которая лежит в основе функционирования ОБСЕ, предполагает одновременное развитие всех компонентов этой структуры, поэтому вопросы безопасности должны получить определенный импульс развития даже в условиях минимальной заинтересованности Германии в укреплении военно-политического измерения ОБСЕ. Подход, которого следует ожидать от Берлина в 2016 году к проблемам «первой корзины», частично обозначил Франк-Вальтер Штайнмайер в своей речи перед ОБСЕ, когда говорил о доверии и безопасности.

Он подчеркнул, что сегодня уровень взаимопонимания значительно снизился среди стран-членов ОБСЕ, что наносит урон функционированию европейской архитектуры безопасности. А восстановление доверия будет всецело зависеть от эффективной работы всех членов ОБСЕ с существующим комплексом мер укрепления доверия и безопасности. Это касается и укрепления режима контроля над вооружениями, и создания условий для регулярных контактов в военной сфере, и обмена военными и политическими экспертами и т.д. Важным для Германии будет также налаживание более тесного сотрудничества со своими партнерами в борьбе с транснациональными угрозами (рост радикализма, терроризма, торговля наркотиками и т.д.), увеличение уровня экономического обмена⁷.

Говоря о безопасности с позиции Германии, вероятнее всего, за ОБСЕ будет в очередной раз закреплён статус кризис-менеджера, а основными функциями так и останутся раннее предупреждение, предотвращение конфликтов, урегулирование кризисов и постконфликтное восстановление. Однако в случае увеличения бюджета существенная поддержка могла бы быть оказана Центру ОБСЕ по предотвраще-

⁶ Dustin Dehez, Christian E. Rieck. The 2016 German OSCE Chairmanship: Urgent Need for Reform under Conditions of Russian Veto Power. Facts & Findings. June 2015. No. 171 // www.kas.de/wf/en/33.41511.

⁷ Oleksandr Tytarchuk. Future German OSCE Chairmanship in handling Russia-Ukraine conflict: better small steps than no steps. East European Security Research Initiative. July 13, 2015 // <http://eesri.org/2015/07/future-german-osce-chairmanship-in-handling-the-russia-ukraine-conflict-small-steps-are-better-than-no-steps/>

нию конфликтов, а также миссии ОБСЕ могли бы получить более высокое техническое оснащение.

Тем не менее во время своего председательства в ОБСЕ в 2016 году Берлин будет стремиться к укреплению роли Организации в деле поддержания европейской стабильности. В первую очередь это будет зависеть от того, удастся ли Германии, используя весь имеющийся в распоряжении ОБСЕ арсенал средств, окончательно нормализовать ситуацию на Украине и вдоль российско-украинской границы с помощью работы миссий наблюдателей и контактной группы.

Если говорить о более долгосрочных целях, отчасти Берлин намерен воссоздать образ ОБСЕ примерно в том виде, в котором он существовал в период СБСЕ. Об этих тенденциях свидетельствуют такие цели ФРГ, как значительный интерес к вопросу о мерах укрепления доверия и безопасности в Европе, стремление к сотрудничеству, акцент на человеческом измерении и более эффективное использование Организации как площадки для диалога.

Однако, исходя из имеющейся информации по поводу председательства Германии в ОБСЕ, несмотря на миролюбивую риторику Берлина, ключевыми моментами которой являются такие понятия, как диалог, доверие, безопасность, отношения России и Германии вряд ли кардинально изменятся в лучшую сторону (о чем будет сказано ниже). А следовательно, и в рамках ОБСЕ, вероятно, сохранится непонимание между сложившимися на данный момент полюсами — Москвой и Западом, поскольку главной причиной, которая привела к значительному снижению уровня доверия среди государств ОБСЕ, Франком-Вальтером Штайнмайером была названа Россия.

Перспективы отношений России и ОБСЕ в период немецкого председательства

Сегодня отношения Российской Федерации и Федеративной Республики Германии существенно отличаются от тех,

которые сформировались между двумя государствами до начала украинского кризиса. Так, в Белой книге бундесвера 2006 года Москва считалась партнером Германии, а до 2014 года стремление ФРГ к более тесному сотрудничеству с Москвой было приоритетной целью политики Ф.-В. Штайнмайера («*Annäherung durch Verflechtung*»). Сегодня же политическая элита ФРГ склоняется к идее пересмотра стратегической доктрины Германии, в рамках которой, вероятно, Россия будет рассматриваться в качестве противника или даже врага, поскольку, с точки зрения немецкого МИД, Москва своими действиями в ходе конфликта на территории Украины спровоцировала возникновение конфронтационных тенденций на «пространстве от Ванкувера до Владивостока» тем, что нарушила международное право и послевоенное устройство Европы⁸.

Таким образом, кризис на Украине вызвал кризис в российско-германских отношениях. Однако сохраняется некая поляризация немецкого подхода к выстраиванию отношений с Москвой. С одной стороны, это санкции и обвинительная риторика в ее адрес, а с другой — понимание того, что стабильность и безопасность Европы в условиях изоляции РФ невозможны.

С момента начала украинского кризиса не все представители немецкой политической элиты разделяли схожие взгляды. Например, ряд политических деятелей Германии выступали за более мягкую реакцию ФРГ на действия России в рамках украинского конфликта (Манфред Грунд (ХДС), Ута Фринк-Кэмер (СДПГ), Бэрбель Кофлер (СДПГ), Франц Тённес (СДПГ), Кристоф Бергер (ХДС), Гернот Эрлер (СДПГ) и др.). Многие из них настаивали на поиске компромисса, поскольку осознавали, что введение санкций против Москвы приведет к осложнению дальнейшего диалога и началу «экономической войны»⁹.

⁸ Германия. 2014. Часть II. Политика / Под ред. В.Б. Белова. М.: Ин-т Европы РАН, 2015 г. С. 95–99.

⁹ Синдеев А.А. «Восточная политика» ФРГ в контексте смены политических элит. Доклад представлен в Институте Европы РАН в рамках «круглого стола» на тему «Восточная политика» ФРГ и российско-германские отношения». 19 мая 2014 г.

Тем не менее с 2014 года Германия заняла довольно жесткую позицию в отношении России и перешла к качественному переосмотру принципов дальнейшего взаимодействия. Переоценка отношений с Россией касается не только ФРГ, но и других государств ЕС. Один из главных выводов, которые сделали страны Евросоюза, — улучшить собственную обороноспособность как с НАТО, так и без нее. Таким образом, было принято решение об увеличении численного состава Сил быстрого реагирования НАТО. Однако такое решение Москва восприняла как дестабилизирующий фактор европейской системы безопасности, что осложняет отношения РФ и стран Запада в военно-политическом аспекте. Поэтому идея Германии заключается в сбалансированном подходе в отношениях с Москвой — «сотрудничество в тех областях, где это возможно, предупреждение рисков и активная оборона в случае необходимости».

Хотя как Германия, так и другие государства Запада теоретически понимают, что растущее напряжение между Москвой и странами Запада создает дополнительный комплекс угроз европейской безопасности, а мощное давление на российскую экономику таит в себе потенциальную опасность для стабильности в Европе, однако пока на практике обстоятельства складываются отнюдь не в пользу России. Эта же модель отношений отражается и в рамках ОБСЕ.

Но, несмотря на то что большая часть членов Организации, в числе которых США, Канада, государства ЕС, обвиняют Россию за ее политику в отношении Украины и до сих пор сохраняют санкционный режим против РФ, в политических и научных кругах этих стран идет непрерывная работа по поиску выхода из кризиса, в котором они оказались совместно с Россией.

Так, в 2014 году один из общеевропейских аналитических центров (European Leadership Network) опубликовал доклад под заголовком «Решение разногласий и пересмотр общих интересов с Россией: европейские перспективы»¹⁰, в котором

¹⁰ Paal Hilde, Markus Kaim, Ian Kearns & Lukasz Kulesa. Managing Divergences and Redefining Common Interests with Russia: A European Perspective. European Leadership Network. March 2015. P. 3–6.

говорится, что «европейцы не желают возникновения прямой конфронтации с Москвой», поскольку существует очень много областей в военной сфере, в рамках которых агрессивные действия той или иной стороны неизбежно приведут к ответу с другой, что в свою очередь приведет к новому витку роста напряженности. Более того, как страны Запада, так и Москва имеют множество других сфер для сотрудничества, где их интересы относительно совпадают: спасение украинской экономики, постконфликтное восстановление на Украине на основе таких организаций, как ООН или ОБСЕ, сохранение надежных поставок энергоносителей и т.д.

Говорить о возврате к системе отношений времен Холодной войны сегодня не приходится, так как экономика, интегрированная в общую систему мировых хозяйственных связей, информационная глобализация, степень развития коммуникационных систем, высокий уровень взаимозависимости всех стран мира исключают такую возможность. В этих условиях урегулирование тех или иных международных проблем возможно лишь на основе кооперативной модели отношений.

Более того, сегодня сотрудничество на межгосударственном уровне крайне необходимо, поскольку в условиях полной разбалансированности силовой конфигурации в мире существует высокая вероятность возникновения хаоса. Мировой порядок находится в переходной стадии. Он меняется от однополярной системы, которая возникла после распада СССР и знаменовала собой признание за США статуса единственной сверхдержавы, к многополярной, которая характеризуется возникновением на международной арене, помимо Америки, других государств, обладающих достаточной мощностью, чтобы оказывать влияние на ход международных процессов.

И Россия, существенно восстановившаяся после политического кризиса и экономического коллапса 1990-х годов, претендует на роль одного из важных игроков на мировой арене. В этой связи стабильность европейской системы безопасности во многом будет зависеть от того, удастся ли государствам Евроатлантики учитывать позиции и взгляды друг друга.

Сегодня архитектура безопасности в Европе оказалась слишком слабой, чтобы противостоять возникновению вооруженного конфликта, найти эффективные методы его скорейшего урегулирования и не допустить нового раскола на пространстве «от Ванкувера до Владивостока». Эти факты говорят о назревшей необходимости пересмотреть принципы функционирования существующей системы безопасности.

Вероятно, о начале такого «пересмотра» или о его отсутствии может свидетельствовать выбор, который сделают страны ОБСЕ в следующем году: либо большинство из них будут продолжать выстраивать свою политику таким образом, чтобы сделать Москву аутсайдером системы безопасности в Европе, что не снимет общего уровня напряженности между Россией и Западом, либо страны ЕС и НАТО начнут работу в направлении конструктивного диалога с РФ. Во втором случае страны-члены ОБСЕ начнут поиск компромиссов в отношении спорных тем, а с точки зрения Москвы — дестабилизирующих проблем европейской безопасности: например, расширение НАТО, размещение в Европе американских систем ПРО. В свою очередь страны Запада на повестку дня могут поставить вопрос о единой трактовке Хельсинкских принципов и соблюдении обязательств Парижской хартии для новой Европы и т.д.

Для проведения переговоров такого плана сегодня наиболее уместными площадками являются Совет Европы, Совет Россия — НАТО и ОБСЕ, так как в рамках этих структур обе стороны (Россия и Запад) имеют равные возможности. Однако, учитывая замороженный статус работы Совета Россия — НАТО и активную роль ОБСЕ в процессе урегулирования украинской проблемы (две миссии наблюдателей, участие в контактной группе, совместная разработка Минских договоренностей и т.д.), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе могла бы стать главной платформой для диалога в 2016 году.

Выводы

Федеративная Республика Германия станет председательствующим государством в ОБСЕ в 2016 году. Однако трудно сказать, что это будет простой и спокойный год для Берлина.

Учитывая политическую стратегию Германии и ее лидирующие позиции среди стран ЕС, вероятно, роль Берлина в качестве председателя ОБСЕ будет активной и заметной для всех стран-членов ОБСЕ. В 2016 году перед Германией будут стоять сложные и амбициозные задачи — это урегулирование конфликта на Украине и в других регионах¹¹, выстраивание отношений с Россией, которая сегодня находится в конфронтации с коллективным Западом, преодоление нового наметившегося раскола на пространстве «от Ванкувера до Владивостока», решение совместными усилиями транснациональных угроз, модернизация ОБСЕ, особенно учитывая тот факт, что в этом году завершилась работа над проектом по реформированию ОБСЕ «Хельсинки + 40» и т.д.

Поставленные Германией цели говорят о наличии общего кризиса всей системы европейской безопасности, в рамках которой конфронтация между Москвой и остальными странами Запада пока только усугубляется. Ликвидировать угрозу стабильности в Европе удастся только коллективными усилиями, что свидетельствует об острой необходимости укрепления ОБСЕ как одной из главных площадок для переговоров и одного из важных механизмов принятия совместных решений на равных условиях.

Библиография

1. Германия. 2014. Часть II. Политика / [под ред. В.Б. Белова]. М.: Ин-т Европы РАН, 2015 г.
2. Синдеев А.А. «Восточная политика» ФРГ в контексте смены политических элит. Доклад представлен в Институте Европы РАН в рамках «круглого стола» на тему «Восточная политика» ФРГ и российско-германские отношения». 19 мая 2014 г.

¹¹ EU statement in response to H.E. Frank-Walter Steinmeier, Foreign Minister of Germany. OSCE Permanent Council № 1061. Vienna, 2 July 2015. P. 1–3.

3. Address by the Minister for Foreign Affairs of Germany, H.E. Frank-Walter Steinmeier. Publisher: Organization for Security and Co-operation in Europe. 2 July 2015 // <http://www.osce.org/pc/168376>
4. Address by the Minister for Foreign Affairs of Germany, H.E. Frank-Walter Steinmeier. Publisher: Organization for Security and Co-operation in Europe. 2 July 2015 // <http://www.osce.org/pc/168376>
5. Dustin Dehez, Christian E. Rieck. The 2016 German OSCE Chairmanship: Urgent Need for Reform under Conditions of Russian Veto Power. Facts & Findings. June 2015. No. 171 // www.kas.de/wf/en/33.41511/
6. EU statement in response to H.E. Frank-Walter Steinmeier, Foreign Minister of Germany. OSCE Permanent Council No 1061. Vienna, 2 July 2015.
7. German commitment to the OSCE // http://www.wien-osze.diplo.de/Vertretung/wienosce/en/01a/Deutschland_20in_20der_20OSZE.html
8. Oleksandr Tytarchuk. Future German OSCE Chairmanship in handling Russia-Ukraine conflict: better small steps than no steps. East European Security Research Initiative . July 13, 2015 // <http://eesri.org/2015/07/future-german-osce-chairmanship-in-handling-the-russia-ukraine-conflict-small-steps-are-better-than-no-steps/>
9. Paal Hilde, Markus Kaim, Ian Kearns & Lukasz Kulesa. Managing Divergences and Redefining Common Interests with Russia: A European Perspective. European Leadership Network. March 2015.
10. Stefan Meister. How Russia Lost Germany. 19 March 2015. <http://eng.globalaffairs.ru/number/How-Russia-Lost-Germany-17365>