

Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности

**“Зернышко, из которого выросло хельсинкское движение”
– статья Людмилы Алексеевой**

**Кыргызстан:
интервью с послом Тесорьером**



Конференция на тему терпимости и недискриминации в Астане

Досье: поддержка местного самоуправления

Журнал "ОБСЕ", доступный также в Интернете, издается на английском и русском языках Отделом прессы и общественной информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Высказываемые в его статьях мнения принадлежат авторам и не обязательно отражают официальную позицию ОБСЕ и ее государств-участников.

Редактор: Урсула Фрёзе

Дизайнер: Нона Рейтер

Напечатано ООО «Уберрейтер Принт»

Комментарии и авторские материалы просьба направлять по адресу:

oscemagazine@osce.org

Отдел прессы и общественной информации

Секретариат ОБСЕ

Wallnerstrasse 6

A-1010 Vienna, Austria

Тел.: (+43-1) 514 36-6278

Факс: (+43-1) 514 36-6105

Председательство ОБСЕ в 2010 году: Казахстан

Структуры и институты ОБСЕ

Постоянный совет (Вена)

Форум по сотрудничеству в области безопасности (Вена)

Секретариат (Вена)

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (Вена)

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (Варшава)

Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (Гаага)

Парламентская ассамблея ОБСЕ (Копенгаген)

Деятельность на местах

Южный Кавказ

Бюро ОБСЕ в Баку

Бюро ОБСЕ в Ереване

Личный представитель Действующего председателя по конфликту, являющемуся предметом рассмотрения на Минской конференции ОБСЕ

Центральная Азия

Центр ОБСЕ в Ашхабаде

Центр ОБСЕ в Астане

Центр ОБСЕ в Бишкеке

Бюро ОБСЕ в Таджикистане

Координатор проектов ОБСЕ в Узбекистане

Восточная Европа

Офис ОБСЕ в Минске

Миссия ОБСЕ в Молдове

Координатор проектов ОБСЕ в Украине

Юго-Восточная Европа

Присутствие ОБСЕ в Албании

Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине

Миссия ОБСЕ в Косово

Миссия ОБСЕ в Черногории

Миссия ОБСЕ в Сербии

Контрольная миссия ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта

Бюро ОБСЕ в Загребе

Тридцать пять лет приверженности всеобъемлющей безопасности

Тридцать пять лет назад 35 глав государств и правительств из Европы, Советского Союза, Соединенных Штатов и Канады подписали хельсинкский Заключительный акт, подтверждающий, что сотрудничество в военной, политической, экономической и экологической областях и права человека являются одинаково равными и важнейшими компонентами безопасности. В то время принципиально новой была та идея, что безопасность является всеобъемлющей. Лидеры двух сверхдержав, Джеральд Форд и Леонид Брежнев, а также двух Германий, Хельмут Шмидт и Эрих Хонекер, подтвердили, что они разделяют одни и те же ценности, и этот факт имел революционное значение.

Сегодня на конференции по обзору, предваряющей Встречу ОБСЕ на высшем уровне в Астане 1–2 декабря, 56 государств – участников ОБСЕ рассматривают достигнутый прогресс в выполнении всего спектра обязательств, взятых ими на себя с момента подписания этого судьбоносного соглашения.

Прекрасным примером того, каким образом государства-участники адаптировали хельсинкский Заключительный акт к новым возможностям для сотрудничества, открывшимся в результате того, что после окончания холодной войны все они встали на путь демократии, является *Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности*. В данном выпуске журнала «ОБСЕ» специалист по *Кодексу поведения* Александр Ламбер рассказывает о влиянии этого соглашения на демократический контроль над вооруженными силами.

Изменилось также сотрудничество по экономическим и экологическим вопросам, хотя одна проблема – энергетическая безопасность – по-прежнему остается предметом постоянной озабоченности. Государства-участники, партнеры по сотрудничеству, международные организации, представители деловых и научных кругов собрались на первое совещание по этой теме в Вильнюсе 13–14 сентября 2010 года. В статье участника этого совещания Карин Кнайсль раскрывается актуальность темы энергетической безопасности для ОБСЕ.

Хельсинкский Заключительный акт стимулировал создание хельсинкских комитетов с целью мониторинга за выполнением положений, касающихся прав человека. Хельсинкские комитеты и связанные с ними группы действуют почти во всех государствах-участниках. В данном выпуске журнала «ОБСЕ» рассказывается о том, каким образом с годами развивалась их деятельность.

Преступления на почве ненависти – растущая угроза безопасности – стали важным аспектом Конференции ОБСЕ высокого уровня на тему терпимости и недискриминации в Астане в июне. Флориан Хохенберг, руководитель отдела по вопросам терпимости в БДИПЧ, и Рональд Эйссенс, руководитель неправительственной организации «Маджента фаундейшн»/Интернет-центр по борьбе с расизмом в Европе, дают Конференции свою оценку.

Это был очень трудный год для Кыргызстана. В то время когда этот Журнал готовится к печати, мы ждем результатов парламентских выборов. Посол Эндрю Тезорьер, руководитель Центра ОБСЕ в Бишкеке, рассказывает о работе Центра в условиях политического кризиса и беспорядков, которые страна пережила в этом году.

Наконец, в этом выпуске журнала «ОБСЕ» описываются некоторые способы, с помощью которых структуры на местах поддерживают демократическое развитие институтов местного самоуправления.

В номере

- 4 Конференция по обзору 2010 года: конкретизация вопросов

Марк Перрен де Бришамбо

КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ, КАСАЮЩИЙСЯ ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ БЕЗОПАСНОСТИ

- 5 Интервью Александра Ламбера:

Кодекс поведения: революция, ждущая своего часа

Урсула Фрёзе

- 8 Кто должен контролировать что, как и почему?

Виктор-Ив Гебали

ХЕЛЬСИНКСКИЕ КОМИТЕТЫ

- 9 Московская Хельсинкская группа: Зернышко, из которого выросло хельсинкское движение

Людмилы Алексеевой

- 11 Голоса Хельсинки

- 13 Хельсинкская ассамблея граждан

Зигфрид Вёбер

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

- 14 Война и мир под флагом нефти и газа: почему энергетическая безопасность имеет значение для ОБСЕ?

Карин Кнайссль

КЫРГЫЗСТАН

- 16 Интервью руководителя Центра ОБСЕ в Бишкеке посла Эндрю Тесорьера:

Ослабление напряженности

ТЕРПИМОСТЬ

- 18 Пора проявить лидерство в вопросах терпимости

Флориан Хохенберг

- 19 Конференция на тему терпимости в Астане глазами НПО

Рональд Айссенс

ДОСЬЕ: ПРОДВИЖЕНИЕ ДЕМОКРАТИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

- 21 Налаживание межмуниципальных связей в Боснии и Герцеговине

Валери Хопкинс

- 22 Построение с нуля демократического общества в Косово

Эдис Арифагич

- 23 Деполитизация гражданской службы

Мирийе Сумати

- 23 Электронное управление в Украине

Оксана Полюга

- 24 Поощрение инновации: Передовая практика Черногории

Мия Лаусевич

- 26 Начало новой эпохи в истории города Еревана

Рузанна Багдасарян и Гохар Авагян

27 НАЗНАЧЕНИЯ



НА ОБЛОЖКЕ: "Толерантность – живая реальность" (Эрик Гурлан). Это одна из пяти фотографий-победительниц в фотоконкурсе ОБСЕ 2010 года на тему терпимости, проведенном по инициативе казахстанского Председательства ОБСЕ 2010 года и финансировавшегося им. Победители конкурса были объявлены 29 июня 2010 года на церемонии награждения, состоявшейся "в контексте" Конференции ОБСЕ высокого уровня в Астане на тему терпимости и недискриминации.

Конференция по обзору 2010 года: конкретизация вопросов

Марк Перрен де Бришамбо

Когда этой осенью государства-участники приняли решение о созыве встречи на высшем уровне в Астане 1–2 декабря, они также определили место и сроки проведения конференции по обзору, разбитой на три части: в Варшаве с 30 сентября по 8 октября, в Вене с 18 по 26 октября и в Астане с 26 по 28 ноября. На протяжении в общей сложности 17 дней они встречаются с целью определения проблем, оценки достигнутого прогресса и поиска дальнейших путей по всем трем измерениям безопасности ОБСЕ – военно-политическому, экономико-экологическому и человеческому.

Конференция по обзору дает государствам-участникам возможность озвучить принятые ими на себя обязательства и сопоставить их с тем, что происходит в реальности. Это шанс прямо взглянуть на требующие дальнейшей работы проблемы: не выполняются в полной мере принципы хельсинкского Заключительного акта и принятые в рамках ОБСЕ обязательства, не перестало рассматриваться в качестве способа урегулирования споров применение силы, действие ДОВСЕ остается приостановленным, затяжные конфликты остаются неурегулированными. Настало также время сплотиться для решения новых проблем: транснациональные угрозы терроризма и организованной преступности, кибербезопасность, изменение климата и экономический кризис – все это требует согласованных ответных мер. Сейчас следует объединиться в новом стремлении завершить эру, последовавшую за окончанием холодной войны, и сформировать пространство неделимой безопасности, охватывающее евроатлантический и евроазиатский регион.

Проведение обзора является, естественно, постоянным видом деятельности ОБСЕ. Ежегодно государства-участники используют возможность напомнить друг другу о своих обязанностях и доложить о достигнутом прогрессе или его отсутствии. Однако конференция по обзору представляет собой нечто большее. Она подразумевает обзор всего спектра вопросов, по которым государства-участники договорились сотрудничать, и оценку результатов по всем аспектам деятельности с ясной целью определить, что может быть усовершенствовано и где мы можем добиться большего.

Конференция по обзору в том виде, в каком она проводится сегодня, возвращает нас к решению, принятому государствами-участниками на Хельсинкской встрече на высшем уровне 1992 года. Успех этой Встречи, на которой были созданы многие из сегодняшних организационных структур, был обеспечен в результате бескомпромиссных дискуссий по вопросам



Начало Конференции ОБСЕ по обзору, Варшава, 30 сентября 2010 года. Слева направо: Генеральный секретарь ОБСЕ Марк Перрен де Бришамбо, заместитель Директора по обслуживанию конференций Ганс-Михаэль Плут, посол Казахстана Кайрат Абдрахманов, специальный представитель Действующего председателя ОБСЕ, заместитель министра иностранных дел Казахстана Константин Жигалов. (Петр Марковский)

осуществления в предшествовавшие ей месяцы. Хельсинкская конференция в рамках дальнейших шагов, как она была названа, извлекла пользу из утверждения общих ценностей государствами СБСЕ после окончания холодной войны. Очевидное отличие этого обзора от более академичных конференций в рамках дальнейших шагов по обзору осуществления хельсинкского Заключительного акта в 1970–е и 1980–е годы заключается в том, что он носит прагматичный и новаторский характер.

В Хельсинки государства-участники четко обусловили, что отныне каждой встрече глав государств или правительств ОБСЕ будет предшествовать конференция по обзору. И они определили ее конкретную компетенцию: конференция проводит обзор всего спектра видов деятельности в целом и в деталях и готовит ориентированный на выработку решения документ, подлежащий принятию на встрече на высшем уровне.

Проводимая нами сейчас Конференция по обзору извлекает пользу из оптимальных условий, позволяющих ей дать действительно полную оценку того положения, в котором мы находимся. В последние два года в рамках корфуского процесса, возглавлявшегося, соответственно, греческим и казахстанским Председательствами, велось интенсивное коллективное обсуждение будущей роли ОБСЕ и других субъектов в обеспечении евроатлантической и евроазиатской безопасности. Этим летом, когда по приглашению Действующего председателя, государственного секретаря и министра иностранных дел Казахстана Каната Саудабаева в Алматы встретились министры иностранных дел, они постановили, что вопросы, поднятые в рамках корфуского процесса на данный момент, требуют проведения Встречи на высшем уровне.

Сейчас наступило время навести порядок в собственном доме, произвести инвентаризацию, посмотреть, где требуются ремонтные работы и где необходимо благоустройство. Это время для неотложной проверки и для конкретизации проблем и вопросов в поисках конструктивных решений. Этот процесс не будет и не должен быть легким. Однако уделяемое внимание и затраченная энергия в рамках трех сессий Конференции по обзору 2010 года самым прямым образом отразятся на качестве и будущем результате Плана действий, задача разработки которого будет стоять перед нашими главами государств и правительств на Встрече ОБСЕ в Астане 2010 года.

Марк Перрен де Бришамбо является Генеральным секретарем ОБСЕ

Александр Ламбер (слева) и Диди Алайли докладывают Форуму по сотрудничеству в области безопасности об итогах проведенного ими анализа сведений, представленных государствами-участниками в ходе последнего обмена информацией о выполнении Кодекса поведения; Вена, 15 сентября 2010 года. (ОБСЕ/Урсула Фрёзе)



ИНТЕРВЬЮ АЛЕКСАНДРА ЛАМБЕРА

Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности: революция, ждущая своего часа

Принятый ОБСЕ Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности – это «скромная жемчужина» среди документов ОБСЕ. Он не имеет прецедентов ни в одной другой международной организации, и его конечная цель – определять роль вооруженных сил в демократических обществах. Несмотря на свой революционный характер, Кодекс поведения по-прежнему мало известен за пределами военно-дипломатических кругов. Кодекс был разработан на Форуме по сотрудничеству в области безопасности (ФСБ) и утвержден на Будапештской встрече на высшем уровне 1999 года. Он углубил и кодифицировал важные принципы хельсинкского Заключительного акта, определяющие межгосударственные отношения, в частности, принцип отказа от применения силы. Однако Кодекс выходит далеко за пределы этой традиционной концептуальной базы, дополняя ее уникальными нормами поведения в военно-политических аспектах внутри государств. Особенно важно то, что в разделах VII и VIII детализируются обязательства государств-участников по установлению демократического гражданского контроля над их вооруженными силами, включая регулярные войска, военизированные формирования и службы безопасности, разведки и полиции.

С 1999 года государства-участники ежегодно обмениваются информацией о соблюдении ими Кодекса поведения с использованием Вопросника, содержание которого было обновлено первоначально в 2003 году и повторно в прошлом году. Нынешний Вопросник более верно отражает структуру Кодекса и содержит ряд новых подвопросов, в частности, относительно борьбы с терроризмом. Он также требует от государств-участников раздельного предоставления информации о разных категориях вооруженных сил.

С 2008 года ответы государств-участников на Вопросник размещаются на открытом вебсайте ОБСЕ.

Анализ ответов на обновленный Вопросник в 2010 году был

поручен двум научным специалистам: Александру Ламберу и Диди Алайли. Цель анализа – подготовить для государств-участников справочное руководство по составлению ответов. Авторы представили результаты своего анализа вниманию ФСБ 15 сентября 2010 года. После презентации Урсула Фрёзе взяла интервью у Александра Ламбера.

Урсула Фрёзе: В свое время Кодекс поведения был революционным документом. Насколько он актуален сегодня?

Александр Ламбер: Кодекс поведения ни в чем не утратил своего революционного характера. Его самая инновационная черта – это введение в международное право принципа демократического контроля над вооруженными силами в форме политически обязательного регионального режима. Один из главных уроков гражданских войн в посткоммунистической Европе, в том числе в бывшей Югославии, состоит в том, что силы безопасности, действующие за пределами верховенства права и демократического контроля, могут создавать серьезные риски для региональной и международной безопасности.

Кодекс поведения, требуя от государств-участников создания четких конституционных и правовых рамок для деятельности как обычных вооруженных сил, так и внутренних служб безопасности, стал важной международной мерой укрепления доверия в эпоху после окончания «холодной войны», с более общим обещанием содействовать как политическому, так и экономическому развитию. Кстати сказать, устойчивое экономическое развитие зависит от политической стабильности.

К настоящему времени в Европе нам действительно удалось достичь высших стандартов в этой сфере, вот почему наши страны-партнеры и другие регионы столь пристально следят за событиями в этой области. К примеру, как Африканский союз, так и ЭКОВАС подготовили собственные кодексы поведения, вдохновленные примером ОБСЕ. Однако здесь есть различие в

авторстве. Африканские кодексы были подготовлены при техническом и консультативном содействии в основном некоренных международных экспертов, в то время как в нашем случае государства-участники были также сопричастны процессу, который завершился принятием Кодекса. Каждое положение стало результатом двухлетних многосторонних переговоров и было принято консенсусом. Поэтому Кодекс, как и все решения ОБСЕ, носит характер политически обязывающего инструмента, что облегчает его выполнение.

Как Кодекс поведения применяется государствами-участниками?

Кодекс поведения в основном применяется в рамках ФСБ, в котором с момента принятия Кодекса был проведен ряд мероприятий в рамках последующих шагов и ведется регулярный обзор хода обмена информацией. Кроме того, Центр по предотвращению конфликтов организует семинары и рабочие совещания, причем нередко совместно с операциями на местах и принимающими странами. Они обычно проводят встречи в регионах, где нередко еще не решены сложные вопросы безопасности, и приглашают на эти встречи военных экспертов и представителей ведомств иностранных дел и, временами, даже членов парламента, для коллективного обсуждения хода осуществления Кодекса. И этот механизм работает. Таким образом, Кодекс поведения на практике применяется как новая мера укрепления доверия на субрегиональном уровне.

Это в дополнение к обмену информацией в рамках ОБСЕ на основе Вопросника, что является его главным предназначением. Но он

Повышение осведомленности на региональном уровне

Решение ФСБ № 1/08 поручает Центру ОБСЕ по предупреждению конфликтов ежегодно организовывать одно специализированное мероприятие с целью популяризации обязательств, вытекающих из Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности. В этом году Республика Беларусь принимала у себя региональный семинар. В Минск съехались 40 участников и экспертов, чтобы в ходе мероприятия, проходившего в период 21–23 сентября, обменяться опытом выполнения Кодекса поведения в восточноевропейском регионе.

Программа семинара предусматривала целостное рассмотрение положений Кодекса поведения, и дискуссия велась по целому ряду вопросов: от мер укрепления доверия и безопасности до прав человека служащих вооруженных сил.

Был сделан вывод, что заложенные в Кодексе поведения принципы – такие, как обязательство государства-участника поддерживать лишь такой военный потенциал, который соизмерим с законными индивидуальными или коллективными потребностями в области безопасности, или их право выбирать способы обеспечения собственной безопасности, – находятся в центре нынешней дискуссии о будущем безопасности в регионе ОБСЕ.

Это мероприятие также наглядно показало, что демократический гражданский контроль над сектором безопасности является важнейшим элементом стабильности и процветания.

Центр по предотвращению конфликтов организовал аналогичные мероприятия в Казахстане (2008 год) и Боснии и Герцеговине (2009 год). Эти семинары были проведены при финансовом содействии Швейцарии и Австрии.



Региональный семинар по Кодексу поведения, Минск, 21–23 сентября 2010 года. Слева направо: первый заместитель министра иностранных дел Беларуси Игорь Петришенко, начальник управления международной безопасности и контроля над вооружениями МИД Беларуси Владимир Герасимович, сотрудница Центра по предотвращению конфликтов (вопросы поддержки ФСБ) Лаура Фурухольм. (Александр Ламбер)

по-прежнему в основном применяется внутри военно-политических кругов. Теперь же, с 2008 года, все отчеты размещаются на вебсайте ОБСЕ. Однако я лично не был свидетелем сколько-нибудь заметных усилий со стороны государств-участников или ФСБ с целью более широкого распространения этой новой формы транспарентности. С учетом того, что основная цель Кодекса – определить «роль вооруженных сил в демократическом обществе», как об этом сказано в *Докumente Будапештской встрече на высшем уровне*, и, согласно положению пункта 20, содействовать «интеграции вооруженных сил с гражданским обществом в качестве важного проявления демократии», Кодекс должен быть в поле зрения общества в целом.

Пока Кодекс представляется мне чем-то сродни «Священному ковчегу». Предметом почти бесценным, в силу своей мировой уникальности, и в то же время потенциально революционным, но эта революционность так и не была реализована, сначала десять, а теперь и двадцать лет. Возможно, в силу политически деликатных положений, вписанных в разделы VII и VIII, существует опасение того, что, если с этой информацией будет снят «гриф секретности», то за этим последует установление более пристального контроля со стороны гражданского общества. Я рекомендую сработать на упреждение и использовать эту открытость конструктивным и инициативным образом. Если вам удастся убедить свою общественность в правильности своих действий, это повысит ваше влияние и авторитет как института. Можно смело сказать: «То, как мы используем это новое поколение мер укрепления доверия, не имеет прецедента ни в одной другой организации по международной безопасности, включая Организацию Объединенных Наций».

Каковы Ваши главные рекомендации по совершенствованию ответов на Вопросник Кодекса поведения?

Применение обновленного Вопросника явно содействовало улучшению обмена информацией в 2010 году, как качественно, так и количественно. Задача состоит в том, чтобы найти новые подходы к извлечению максимальной пользы из времени и усилий, потраченных на составление ответов на Вопросник. Предлагаемый справочник к Вопроснику мог бы помочь в представлении более последовательной, достоверной и сопоставимой информации, которая могла бы затем быть проанализирована и использована как самой ОБСЕ, так и государствами-участниками в качестве инструмента дальнейшего укрепления взаимной транспарентности и доверия.

С требованием представить подробную информацию о различных видах сил внутренней безопасности возникли новые сложности. Насколько вам известно, за военные меры укрепления безопасности обычно отвечают министерства обороны или ведомства иностранных дел. Во многих положениях Кодекса особо выделяется сфера внутренней безопасности. В то же время государства не только проводят реформирование служб безопасности, но и во все большей степени передают их подрядным организациям. Это вносит дополнительную сложность в отчетность, поскольку нам приходится заниматься координацией ответов от агентств и департаментов. Размывание границы между внутренней и внешней безопасностью требует налаживания сотрудничества с министерствами внутренних дел и финансов, и даже пограничной службой, таможней и иммиграционными ведомствами.

Поэтому, возможно, необходим более активный диалог относительно того, как государства на деле собирают информацию, необходимую для ответов на Вопросник.

Как Кодекс поведения трактует роль негосударственных субъектов в военных операциях?

Для этого следует обратиться к пункту 25 Кодекса [см. вставку], который условно можно назвать пунктом о «нерегулярных вооруженных силах». Он предусматривает возможность обращения за содействием. Нерегулярные силы могут создаваться правительствами, формироваться негосударственными субъектами или даже проникать из-за рубежа в ходе секретной операции. Во все более взаимозависимом мире все более маловероятен прямой вооруженный конфликт между двумя странами. Вместо этого множится число внутренних конфликтов, причины которых нередко имеют транснациональные черты. Иными словами, большинство нестабильных ситуаций и конфликтов выкристаллизовываются *внутри* стран, но имеют значительный потенциал быстро выйти за пределы границ и дестабилизировать целые регионы. Временами очень нелегко определить, кто стоит за действиями, которые послужили толчком для применения силы и коллективного насилия. Положение усугубляется ростом числа негосударственных участников современных, асимметричных вооруженных конфликтов. Как бы то ни было, когда в дело вступают «нерегулярные войска», ситуация меняется, и мы видели последствия на недавнем примере юга Кыргызстана.

К сожалению, приходится констатировать, что формулировка пункта 25 по смысловому содержанию одна из наименее ясных. Даже пункт 26 о «военизированных силах» имеет настолько расплывчатую формулировку, что допускает значительные расхождения в толковании.

Я должен честно признаться: существует ряд стран, которые дают весьма подробные сведения, как о военизированных силах, так и силах внутренней безопасности, но есть и такие, которые, напрочь отрицая их существование, в других разделах Вопросника косвенно дают о них сведения. К сожалению, приходится констатировать наличие того, что я именурую «тупиковой ситуацией», с информацией о военизированных формированиях и силах внутренней безопасности. Для того чтобы повысить эффективность обмена информацией в рамках Кодекса можно было бы более систематически привлекать к подготовке ответов министерства внутренних дел, а также специализированные силы и службы безопасности.

Я хотел бы, чтобы меня правильно поняли: я рассматриваю этот вопрос с научной, интеллектуальной точки зрения. Если рассматривать его с политической точки зрения, то, по моему мнению, все государства-участники заслуживают всяческого признания за ту смелость и прозорливость, с которыми они подошли к этому начинанию, которое, я вновь подчеркиваю, действительно не имеет прецедентов ни в одном регионе мира.

Вы говорите о Кодексе поведения как о механизме укрепления доверия. Какова его связь с Венским документом 1999 года?

Между ними существует большая разница. Кодекс, если вы хотите, является обновленным по окончании «холодной войны» вариантом хельсинкского Заключительного акта и, в первую очередь, его

Выдержки из Кодекса поведения:

25. Государства-участники не будут допускать существования сил, неподотчетных их конституционно учрежденным органам власти или не контролируемых ими, и не будут поддерживать такие силы. В случае если государство-участник не в состоянии осуществлять свою власть в отношении таких сил, оно может обратиться с просьбой о проведении консультаций в рамках СБСЕ для рассмотрения необходимых мер.
26. Каждое государство-участник будет в соответствии со своими международными обязательствами обеспечивать, чтобы его военизированные силы воздерживались от приобретения способностей к выполнению боевых задач, выходящих за рамки тех, для которых были созданы эти силы.

нравственной основы, являющейся нормативной базой обычных норм межгосударственных отношений и их соответствующего поведения. Кодекс развивает это наследие в виде концепции всеобъемлющей безопасности за пределами обычных границ военно-политических вопросов.

Венский документ значительно более конкретно посвящен военно-политическому измерению безопасности и в основном касается контроля над обычными вооруженными силами. Он не только представляет собой наиболее досконально разработанный до сих пор набор мер укрепления доверия и безопасности (МДБ), но и предусматривает весьма хорошо проработанный режим проверки. В свою очередь проверка соблюдения Кодекса поведения государствами-участниками была бы весьма сложным занятием, поскольку потребовала бы комбинирования элементов всех трех измерений безопасности ОБСЕ. До сих пор дело не дошло даже до обсуждения того, как к этому подступиться.

Можно все же подумать о включении некоторых положений Кодекса поведения в режим проверки Венского документа. При взаимном обмене делегациями, возможно, следует подумать о дополнении программы вопросами, которые имеют отношение к Кодексу поведения; это также повысило бы значимость режима МДБ. Такой вариант уже рассматривается. Как мне представляется, по нему еще не достигнуто полного взаимопонимания. Однако речь идет о возможности поднять процесс выполнения Кодекса на новую высоту.

Видите ли Вы необходимость более широкой популяризации Кодекса поведения?

Если бы я отвечал на это как представитель гражданского общества, то да. Но, находясь в положении представителя государства – участника ОБСЕ, я бы еще хорошенько подумал, прежде чем дать утвердительный ответ. Информация о мерах укрепления доверия между государствами не обязательно должна быть достоянием гражданского общества. Не уверен я и в том, что более широкий контроль и участие общественности автоматически положительно сказались бы на процессе выполнения документов в военно-политической области. Достаточно, чтобы об этих мерах знали в компетентных военно-дипломатических кругах. Если благодаря этому будет установлено доверие и взаимопонимание между всеми соответствующими сторонами, поставленная задача уже на 90 процентов выполнена. Тем не менее, в силу того, что Кодекс реализует в себе всеобъемлющий подход к безопасности и касается таких вопросов, которые выходят далеко за пределы сфер влияния и компетенции военно-политических кругов, его полное выполнение потребует участия парламентариев и гражданского общества.

Александр Ламбер – ректор и профессор Женевской школы дипломатии. Он также был главным научным специалистом по принятому ОБСЕ Кодексу поведения в рамках университетской программы по проблематике международных организаций и развития.

В подготовке этой статьи принимали участие полковник Антон Фишер, старший военный советник постоянного представительства Австрии при ОБСЕ и Координатор ФСБ по Кодексу поведения, и Лаура Фурухольм, сотрудник по поддержке ФСБ в Центре по предотвращению конфликтов в Секретариате ОБСЕ.

Кто должен контролировать что, как и почему?

Историк ОБСЕ Виктор-Ив Гебали назвал принятый ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности» наиболее важным нормативным документом, принятым государствами – участниками ОБСЕ после хельсинкского Заключительного акта 1975 года. Ниже приводятся выдержки из его изданной работы «Принятый ОБСЕ Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (1994 год) – комментарии к пунктам разделов VII и VIII» (Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС), документ № 3, 2003 год).

Разделы VII–VIII, касающиеся демократического контроля и использования вооруженных сил, придают Кодексу поведения реальную ценность. Последний может претендовать на то, что является первым многосторонним документом, включающим правила, регулирующие как на внутреннем, так и на международном уровне важнейшую составляющую политической власти – вооруженные силы. Положения о демократическом контроле и использовании вооруженных сил можно резюмировать с помощью всеохватывающего вопроса – «Кто должен контролировать что, как и почему?».

Элемент «кто» относится к «конституционно учрежденным органам власти». Однако это необходимое условие не является достаточным – такие органы власти должны также «обладать демократической легитимностью» (пункт 21), то есть быть выразителями истинной воли народа. Компетентными органами власти являются исполнительные и законодательные органы, функционирующие в рамках системы, обеспечивающей действительное разделение властей и, в более широком смысле, верховенство права.

Элемент «что» относится к «вооруженным силам» – к понятию, которому в Кодексе поведения не дается никакого определения из-за разнообразия национальных традиций и практики в регионе ОБСЕ. Тем не менее это понятие иллюстрируется в пункте 20 пятью (не имеющими определения) категориями: военные силы, военизированные силы, силы внутренней безопасности, разведывательные службы и полиция.

Элемент «как» относится к четырем ключевым аспектам, которые, с точки зрения ОБСЕ, действительно являются основополагающими для демократического контроля и использования вооруженных сил:

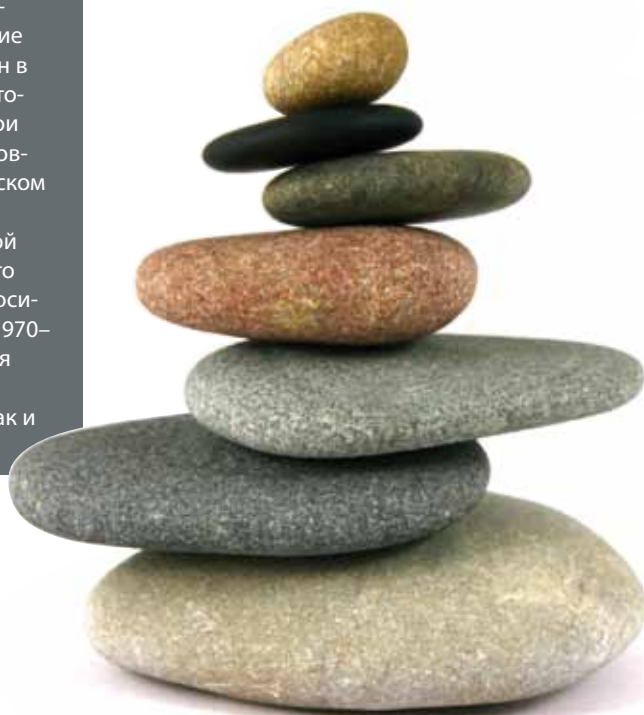
- a) к верховенству демократической конституционной гражданской власти над военной властью;
- b) к подчинению вооруженных сил нормам и положениям международного гуманитарного права;
- c) к уважению прав человека и основных свобод личного состава вооруженных сил;
- d) к регулированию использования вооруженных сил для целей обеспечения внутренней безопасности.

И наконец, элемент «почему» находит свое объяснение в положении, согласно которому демократический контроль над вооруженными силами является «незаменимым элементом стабильности и безопасности», а также «важным проявлением демократии» (пункт 20). Демократический контроль над вооруженными силами, согласно одному из авторов Кодекса поведения, является, несомненно, «способом обеспечить внутреннюю стабильность государства, ее ответственное поведение по отношению к своим собственным гражданам и другим государствам, а также инструментом, направленным на повышение предсказуемости действий государства». Он, как заявил другой автор, действительно вносит важный вклад в обеспечение внутренней и международной стабильности, поскольку находящиеся под демократическим контролем вооруженные силы «несут значительно меньшую опасность в отношении несущей угрозу демонстрации намерений на международной арене и злоупотреблений внутри страны». Кроме того, демократический контроль над вооруженными силами является, по общему признанию, ключевым элементом при переходе от авторитарной к демократической политической системе, поскольку формирование и укрепление демократических структур могут быть успешными лишь в том случае, если обладающие подлинной легитимностью и пользующиеся доверием вооруженные силы являются их частью. В зрелом государстве, в котором обеспечено верховенство права, ни один важный политический вопрос не должен оставаться вне эффективного демократического контроля. Конечная цель вместе взятых разделов VII и VIII заключается в поощрении этических ценностей, не говоря уже о «моральности», верховенства права, прав человека и международного гуманитарного права в рамках военных учреждений государств – участников ОБСЕ.

Виктор-Ив Гебали (1942–2009) был профессором политических наук в Институте международных исследований в Женеве, Швейцария.

Хельсинкские комитеты

В хельсинкском Заключительном акте 1975 года признается уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, как один из десяти основных принципов, определяющих отношения между государствами-участниками. В нем утверждается «право лиц знать свои права и обязанности в этой области и поступать в соответствии с ними». Хельсинкский Заключительный акт, или хельсинкские договоренности, как часто называют это соглашение, был опубликован в полном объеме центральными газетами 35 государств-участников, которые таким образом проинформировали людей, под чем поставили свои подписи их руководители. Принятие населением прав человека и основных свобод стимулировало создание хельсинкских комитетов в Советском Союзе и Восточной Европе, которые в скором времени получили поддержку со стороны аналогичных групп в Северной Америке и Западной Европе. В то время было опасно сообщать о нарушениях хельсинкского Заключительного акта. Несмотря на такую опасность, их доклады выносились на обсуждение на встречах СБСЕ в рамках дальнейших шагов в 1970-е и 1980-е годы и привели к изменениям в жизни людей. Нарушения прав человека продолжают во всем регионе ОБСЕ. Сегодня работа хельсинкских комитетов и соответствующих групп так же актуальна, как и 35 лет тому назад.



Московская Хельсинкская группа

Зернышко, из которого выросло хельсинкское движение

Людмилы Алексеевой

Общественная группа по соблюдению *Хельсинкских соглашений* в СССР (Московская Хельсинкская группа) была создана в Москве 12 мая 1976 года на основе третьей «корзины» *Хельсинкских соглашений*, содержащей их гуманитарные статьи. Эти статьи включали основные права человека, соблюдения которых уже в течение десяти лет добивались участники правозащитного движения в СССР. Юрий Орлов, создатель и первый председатель Московской Хельсинкской группы (МХГ), так представлял себе её цель: «Группа будет отслеживать соблюдение гуманитарных статей *Хельсинкских соглашений* на территории СССР и информировать об их нарушении все государства, подписавшие этот документ вместе с Советским Союзом».

В Хельсинкских соглашениях был заложен механизм контроля над их соблюдением. В частности, на ежегодных конференциях главы всех делегаций должны были оценивать соблюдение всеми государствами-партнерами подписанных ими соглашений. Мы надеялись, что предоставленная нами информация о нарушениях гуманитарных статей будет рассматриваться

на этих конференциях, и что демократические государства потребуют от Советского Союза соблюдения *Хельсинкских соглашений* в полном объеме, включая гуманитарные статьи. Нарушение договоренностей могло повлечь за собой разрыв Хельсинкских соглашений. Советское руководство не могло пойти на это. СССР был очень заинтересован в сохранении этого весьма выгодного для него договора, поскольку страна была обескровлена длительной изоляцией от остального мира и бешеной гонкой вооружений. Мониторинг на всей огромной территории СССР мог показаться невыполнимой задачей для одиннадцати членов МХГ. Ведь они были так же бесправны, как все советские граждане, а материальная база МХГ состояла из двух стареньких пишущих машинок. Но в Группу входили опытные правозащитники, накопившие большой фактический материал на этот счет. К тому же зарубежные радиостанции, вещавшие на СССР, постоянно передавали сообщения о работе МХГ, и к нам стала стекаться информация о нарушениях прав человека в разных концах страны. Нам сообщали об этом активисты украинского, литовского, грузинского, армянского

национальных движений. Это была информация об ущемлении права на пользование родным языком, на обучение на родном языке и так далее. Активисты религиозных движений (баптисты, адвентисты, пятидесятники, католики) сообщали о нарушении прав на свободу вероисповедания. Граждане, ни в каких движениях не состоявшие, информировали нас о нарушении гуманитарных статей *Хельсинкских соглашений* по отношению к ним и их близким.

Затем по образцу МХГ были созданы Украинская и Литовская Хельсинкские группы (ноябрь 1976), Грузинская Хельсинкская группа (январь 1977) и Армянская Хельсинкская группа (апрель 1977), Христианский комитет защиты прав верующих в СССР (декабрь 1976), Католический комитет защиты прав верующих (ноябрь 1978 года). Хельсинкские комитеты возникли также в Польше и в Чехословакии.

В феврале 1977 года в Украинской и Московской Хельсинкских группах начались аресты. Одним из первых был арестован руководитель МХГ Юрий Федорович Орлов. Он был приговорен к семи годам лагеря строгого режима и пяти годам ссылки. Советский суд расценил его деятельность как антисоветскую агитацию и пропаганду с умыслом подрыва советского государственного и общественного строя. К осени 1977 года лишились свободы более пятидесяти членов Хельсинкских групп. Многие получили длительные сроки заключения. Некоторые не дожили до их окончания. Хельсинкский процесс и преследование его участников в СССР и его сателлитах освещали СМИ демократических стран-партнёров СССР по *Хельсинкским соглашениям*. Ответственность этих стран отреагировала на эти преследования созданием Хельсинкских групп и комитетов. В декабре 1978 года было объявлено о создании Американской Хельсинкской группы. Затем такие же организации возникли в Канаде и ряде стран Западной Европы. Все они ставили своей целью добиваться прекращения преследований их коллег и оказывать давление на правительства своих стран, с тем, чтобы они решительно требовали от советской стороны выполнения гуманитарных статей *Хельсинкских соглашений*.

Это дало свой результат. Начиная с Мадридской конференции (октябрь 1980 года) демократические государства-участники *Хельсинкских соглашений* стали на каждой конференции единодушно выступать с этими требованиями. Постепенно соблюдение обязательств по третьей «корзине» стало основным направлением хельсинкского процесса. На Венской конференции (1986 год) был подписан дополнительный протокол, по которому

ситуация с правами человека в любом государстве, подписавшем Хельсинкские соглашения, была признана общей заботой всех стран-партнёров.

Таким образом, Московская Хельсинкская группа стала тем зёрнышком, из которого выросло международное хельсинкское движение, повлиявшее на содержание хельсинкского процесса. Пожалуй, это первый случай в истории дипломатии, когда такую роль в межгосударственных договоренностях сыграли общественные группы: обвинения в нарушении гуманитарных статей предъявлялись Советскому Союзу на основании документов Московской, Украинской, Литовской Хельсинкских групп.

Под давлением демократических стран-партнёров по *Хельсинкским соглашениям* в СССР в 1987 году были освобождены не только члены Хельсинкских групп, но все заключенные, осужденные по политическим статьям советского Уголовного Кодекса. В 1990 году граждане СССР получили право свободно покидать свою страну и возвращаться в неё; прекратились преследования верующих.

Опыт тесного сотрудничества с общественными организациями нашёл своё выражение в том, что ОБСЕ первым из межгосударственных объединений включила их в свой рабочий процесс как равноправных партнёров. В конференциях по человеческому измерению представители общественных организаций участвуют наравне с официальными представителями государств-участников ОБСЕ и получают слово на тех же основаниях.

Московская Хельсинкская группа, которая в Советском Союзе в момент своего основания была единственной независимой общественной организацией, сейчас играет ведущую роль в российском правозащитном сообществе и в сформировавшемся в Российской Федерации гражданском обществе. Главное направление работы МХГ, как и прежде, - мониторинг ситуации с правами человека. Но сейчас этот мониторинг и защита прав человека осуществляются не только на базе гуманитарных статей *Хельсинкских соглашений*, но с опорой на *Конституцию Российской Федерации*, на *Европейскую Конвенцию по правам и свободам человека* и другие международные договоры по правам человека, заключенные Российской Федерацией.

Людмила Алексеева – член-основатель и с 1996 года председатель Московской хельсинкской группы.

Голоса Хельсинки

Ниже приводится подборка высказываний представителей некоторых из многочисленных действующих сегодня хельсинкских групп об их работе.

После подписания хельсинкского Заключительного акта члены конгресса США посещали Советский Союз и страны Центральной и Восточной Европы и являлись непосредственными свидетелями ситуации, настоятельно требующей постоянного мониторинга выполнения его положений. К лету 1976 года в нашей стране была создана Комиссия по безопасности и сотрудничеству в Европе, известная также как Хельсинкская комиссия США.

Наша комиссия продолжает осуществлять наблюдение за выполнением государствами ОБСЕ своих обязательств. Она часто служит рупором свободы, предоставляя возможность лидерам, которых дома заставляют молчать, быть услышанными за границей. Однако истинными героями являются правозащитники, работающие на местах и разоблачающие происходящие нарушения. К сожалению, спустя 35 лет после подписания хельсинкского Заключительного акта в некоторых странах ОБСЕ эти герои нашего времени по-прежнему работают под угрозой и страхом репрессий. Нам еще предстоит большая работа. ОБСЕ помогает нам делать эту работу совместно. И мы гордимся тем, что Хельсинкская комиссия США во многих случаях находится на переднем крае этих усилий.

— **Член сената США Бенжамин Л. Кардин и представитель США Алси Л. Хастингс, председатели Комиссии по безопасности и сотрудничеству в Европе**

Несмотря на произошедшие в мире серьезные изменения, хельсинкский Заключительный акт остается крайне актуальным для работы основанного в 1977 году Норвежского хельсинкского комитета, причем, к сожалению, степень его актуальности даже повышается. Особое значение по-прежнему сохраняют два аспекта хельсинкского Заключительного акта. Во-первых, то, что он был ориентирован на создание всеобъемлющей концептуальной базы для обеспечения мира и стабильности в Европе. И, во-вторых, то, что он предусматривал включение в эту концептуальную базу прав человека и основных свобод. Серьезным отступлением в продвижении хельсинкских принципов является то, что некоторые государства – участники ОБСЕ решили преследовать правозащитников как врагов государства. Именно поэтому предстоящая встреча ОБСЕ на высшем уровне должна самым решительным образом подтвердить букву и дух хельсинкского Заключительного акта.

Если принятая в 1948 году Всеобщая декларация прав человека дала авторитетное международное определение термина «права человека», то хельсинкский Заключительный акт 1975 года, образно говоря, донес эти права до «порога» всех стран СБСЕ/ОБСЕ. Норвежский Хельсинкский комитет по-прежнему видит свою главную задачу в том, чтобы «перенести» эти права через «порог», с тем чтобы они в полной мере осуществлялись во всех странах региона ОБСЕ.

— **Гунар М. Экелёве-Слюдаль, заместитель генерального секретаря, Норвежский хельсинкский комитет**

Работа организации «Хьюман райтс уотч» началась в 1978 году с созданием организации «Хельсинки уотч» с целью оказания поддержки группам граждан, созданным во всех странах советского блока для мониторинга соблюдения правительствами хельсинкских договоренностей 1975 года. Кроме того, сеть наблюдательных комитетов осуществляла мониторинг прав человека в Северной и Южной Америке, Азии, Африке и на Ближнем Востоке, и в 1988 году она получила всеобъемлющее название «Хьюман райтс уотч» («На страже прав человека»).

В 1990-е годы новые вызовы в области прав человека привели к важным нововведениям в работе «Хьюман райтс уотч», включая информирование в реальном масштабе времени о фактах проявления жестокости и детальное документирование случаев, требующих международного судебного преследования.

Сегодня «Хьюман райтс уотч» работает по всему миру над решением широкого спектра проблем – от бытового насилия до противодействия терроризму. Сочетание традиционных методов установления фактов на месте с новыми технологиями, такими, как статистические исследования, спутниковые фотографии и анализ данных о террористических взрывах, а также инновационная информационно-пропагандистская деятельность, позволяет «Хьюман райтс уотч» находиться на переднем крае борьбы за обеспечение уважения прав человека во всем мире.

— **Хьюман райтс уотч**

Хельсинкский комитет в Польше является прямым детищем европейского правозащитного движения, возникшего под вдохновляющим воздействием подписанных хельсинкских договоренностей. Он был основан в 1982 году как гражданская инициатива, и в первые годы существования Комитета его активисты были вынуждены работать нелегально, опасаясь репрессий со стороны правительства.

Сегодня Хельсинкский комитет в Польше представляет собой группу авторитетных лиц, выступающих с заявлениями по поводу вызывающих озабоченность и большой общественный резонанс нарушений прав человека. Повседневная правозащитная работа осуществляется Хельсинкским фондом по правам человека (ХФПЧ) – неправительственной организацией со штатом из 40 наемных работников, которая занимается вопросами защиты прав человека в Европе. Основными направлениями деятельности ХФПЧ являются просветительская работа в области прав человека (особенно на территории Содружества Независимых Государств) и различные виды деятельности, связанные с мониторингом, информационно-пропагандистской работой и гражданскими судебными делами стратегического характера и направленные на обеспечение более эффективной защиты прав человека в Польше.

— **Хельсинкский фонд по правам человека, Польша**

«Хельсинкский комитет Нидерландов (ХКН) был учрежден в 1987 году, когда улучшились перспективы сотрудничества в Европе по вопросам демократизации и утверждения прав человека. С тех пор ХКН и его партнеры на местах осуществили десятки проектов, связанных с наращиванием потенциала гражданского общества и правительственных учреждений в Центральной и Восточной Европе с упором на более эффективное осуществление принципа верховенства права, включая: стратегические судебные процессы по вопросам прав человека (в том числе в контексте Европейской конвенции по правам человека), реформы пенитенциарной системы, формирование институтов омбудсмена и борьбу с торговлей людьми. ХКН учредил журнал «Хельсинкский наблюдатель» (переименованный в 2008 году в «Безопасность и права человека»), посвященный вопросам прав человека, мира и безопасности в регионе ОБСЕ. В ноябре 2010 года журнал открывает веб-блог ОБСЕ по этому

адресу: www.shrblog.org. Недостаточно финансируемым направлением работы ХКН пока является информационно-пропагандистская деятельность по вопросам человеческого измерения и обязательств в области прав человека в масштабах «Большой Европы». Работу на этом направлении планируется усилить в предстоящие годы.

— **Харри Хуммел, исполнительный директор Хельсинкского комитета Нидерландов**

Албанский хельсинкский комитет был создан в 1990 году в период развала тоталитарного режима. Он был назван Форумом по защите основных свобод и прав человека и стал первой организацией подобного рода в истории Албании.

Задача Албанского хельсинкского комитета заключается в содействии повышению уважения прав человека и в укреплении верховенства права и прав человека в соответствии с хельсинкским Заключительным актом и разработанными во исполнение его положений последующими документами, а также с международно-правовыми обязательствами в рамках Совета Европы, Организации Объединенных Наций и Европейского союза.

— **Вьёlsa Мехай, исполнительный директор, Албанский хельсинкский комитет**

Болгарский хельсинкский комитет был создан в 1992 году после крушения коммунизма. Однако большинство ставших его основателями членов активно работали в правозащитных группах еще во времена коммунизма и находились в оппозиции к режиму. Мы были воодушевлены хельсинкским Заключительным актом, а также последующими принятыми в рамках СБСЕ обязательствами. Наша организация была создана с целью наблюдения за выполнением этих обязательств, поскольку мы твердо уверены, что этот процесс требует особого внимания со стороны неправительственных общественных независимых наблюдателей. Со времени создания нашего комитета мы расследовали широкий круг нарушений прав человека в Болгарии и подготовили соответствующие доклады. Мы публикуем ежегодные отчеты о событиях в области прав человека в Болгарии, информируем общественность о конкретных проблемах с правами человека, затрагивающих уязвимые группы нашего общества. Мы также передаем отдельные дела в судебные органы и участвуем в проводимых Организацией Объединенных Наций и Советом Европы обзорах положения с правами человека в Болгарии.

— **Красимир Канев, Болгарский хельсинкский комитет**

Наш комитет начал свою работу в 1994 году. Его предшественник, Югославский хельсинкский комитет, исчез, как и Югославия, и появились новые группы. Для нас и других вновь создаваемых организаций хельсинкские принципы имели огромное значение, особенно на этапе становления.

В 1990-е годы наш комитет переживал трудные времена. Поскольку в то время еще продолжались военные действия, в центре нашего внимания находились беженцы, меньшинства, военные преступления, геноцид, случаи запугивания правозащитников и засилие в государственных органах представителей одной национальности.

Сегодня мы в своей работе сосредоточили внимание на выполнении законов, затрагивающих права человека, и на просветительской работе в области прав человека. Хотя мы в Сербии достигли уже многого, нам еще предстоит долгий путь в этом направлении.

— **Соня Бисерко, Хельсинкский комитет по правам человека в Сербии**

Создание комитета «Хельсинки/Испания – человеческое измерение» было инициировано во время совещания ОБСЕ в Москве в 1991 году. Его цель заключалась в содействии развитию человеческого измерения ОБСЕ путем проведения просветительской работы в области прав человека, основных свобод, демократии и верховенства права в рамках университетского образования.

«Хельсинки/Испания» проводит свою просветительскую работу, действуя через международную сеть университетов, включающую 140 университетов в 53 странах. В рамках этой сети «Хельсинки/Испания» проводит международные межвузовские встречи по правам человека, предлагает учебные курсы для подготовки специалистов к участию в мирных акциях международных организаций, включая ОБСЕ, Организацию Объединенных Наций и Европейский союз. «Хельсинки/Испания» также занимается обучением университетских добровольцев, которые затем преподают учащимся в начальных и средних школах основы прав человека.

— **Ана Нието, исполнительный председатель, комитет «Хельсинки/Испания – человеческое измерение»**

Хельсинкский Заключительный акт со всеми соответствующими текстами, дополненными его после 1990-х годов, был движущей силой многих НПО, включая Греческий хельсинкский наблюдательный комитет, в их стремлении содействовать совершенствованию демократии в странах ОБСЕ путем обеспечения уважения всех прав каждой социальной группы, особенно наиболее уязвимых из них. Кроме того, процесс Хельсинки/ОБСЕ, который привел к налаживанию публичного диалога между гражданским обществом и государством, часто способствовал решению конкретных проблем в области прав человека, поскольку демократические государства не могут себе позволить оказаться в неловком положении на подобных форумах. Сегодня Греческий хельсинкский наблюдательный комитет занимается вопросами прав меньшинств, включая права рома и права лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансвеститов, свободы религии и нейтрального отношения государства к религиям, представлением докладов экспертным органам ООН и Совету Европы и судебными разбирательствами в греческих и международных судах.

— **Панайот Димитрас, Греческий хельсинкский наблюдательный комитет**

Стимулом к созданию фонда «Персидский залив: наведение мостов» послужил хельсинкский процесс, возникший на основе хельсинкского соглашения 1975 года, в котором особый акцент был сделан на мирном сосуществовании государств, взаимном невмешательстве и уважении прав человека, а также на трансграничных экономических и личных контактах. Наша инициатива основана на убежденности в том, что мирные контакты на основе взаимного уважения со странами, находящимися за пределами региона, будут способствовать уменьшению напряженности и окажут позитивное влияние на региональное и международное сотрудничество.

Мы поощряем и поддерживаем безопасность человека, права человека, права женщин и развитие гражданских обществ в регионе Персидского залива. В то же время цель фонда заключается в наведении мостов между регионом Персидского залива и Европой путем создания форумов для диалога и обмена мнениями и повышения информированности о регионе Персидского залива в Европе.

— **Вилко де Йонж, генеральный секретарь, фонд «Персидский залив: наведение мостов»**

Составитель: Вера Мэйр, стажер Отдела прессы и общественной информации Секретариата ОБСЕ

Хельсинкская ассамблея граждан

Зигфрид Вёбер

Что граждане могут сделать для выполнения *Хельсинкских соглашений*, в рамках которых государства – участники СБСЕ договорились построить единую, мирную и безопасную Европу? Вот уже более 20 лет, как борцы за мир стран Востока и Запада прилагают совместные усилия для реализации этой коллективной цели на базе единой платформы, именуемой Хельсинкская ассамблея граждан.

Хельсинкская ассамблея граждан была основана в Праге в октябре 1990 года. На первой встрече по случаю основания Ассамблеи, на которую съехались свыше тысячи делегатов со всех уголков Европы, выступил вновь избранный президент Чехословакии Вацлав Гавел. Решение создать такую сеть созрело еще во второй половине 1980-х годов, когда представители западноевропейского движения за мир установили контакты с оппозиционными группами по другую сторону “железного занавеса” и разработали стратегию “разрядки с низового уровня”.

С первых дней своего существования Ассамблея уделяет повышенное внимание регионам, характеризующимся напряженностью и возможными конфликтами, и руководствуется целью создания панъевропейского гражданского общества. Она работает на благо мира и взаимопонимания через гражданский диалог и дипломатию – оказывая поддержку и демонстрируя солидарность с группами граждан, находящихся в сложной и опасной ситуации, и одновременно отстаивая интересы различных правительств и международных учреждений – что было значительно труднее делать до появления Интернета.

В 1990-х годах сеть организаций Хельсинкской ассамблеи граждан превратилась в относительно хорошо отлаженный механизм с отделениями в более чем 20 странах, но по-прежнему носила характер движения низовых организаций. Ее югославское отделение было создано в Сараево в мае 1991 года. В сентябре того же года был организован “Караван мира”. Более 40 европейских активистов проехали на автобусах по территории Словении, Хорватии, Сербии и Боснии, налаживая по пути следования связи с местными антивоенными

активистами. Конечной точкой автопробега стал город Сараево, где живая цепь из 10 000 человек протянулась от мечети и синагоги до православной и католической церквей. Те связи, которые были налажены в ходе автопробега “Караван мира”, в целом сохранились и в период войны – развязанной “против человеческих ценностей в виде терпимости, взаимного уважения и личной свободы – краеугольного камня исходной концепции гражданского общества, сложившейся в XVIII веке” – как позднее об этом написала ведущая активистка Хельсинкской ассамблеи граждан Мари Калдор.

Хельсинкская ассамблея граждан уже на раннем этапе также начала действовать на Южном Кавказе. Созданные в Армении, Азербайджане и Грузии национальные комитеты были одними из первых возникших в регионе НПО. Хельсинкское движение при поддержке членов Ассамблеи из стран Запада успешно работало на благо освобождения заложников и военнопленных, а также поддержания контактов и укрепления доверия между гражданами по обе стороны линии фронта. Эта работа продолжается и по сей день, ведь права членов семей пропавших без вести лиц нередко игнорируются, а насильственные исчезновения по-прежнему имеют место по всему региону. В октябре 2000 года азербайджанское отделение Хельсинкской ассамблеи граждан провело в Баку пятую международную ассамблею этого движения. В ней приняли участие свыше 500 активистов гражданского общества со всего мира, в том числе 41 активист армянского происхождения, из которых 12 – представители Нагорного Карабаха. Силами нескольких из этих активистов недавно было создано движение “Гражданский Минский процесс”.

За последние десять лет Хельсинкская ассамблея граждан под председательством Арзу Абдуллаевой (Азербайджан) и Бернара Дреано (Франция) претерпела ряд изменений. Некоторые из ее отделений трансформировались в аналитические центры, примером чему может служить Южнокавказский институт региональной безопасности в Грузии. Определенные последствия имела борьба с терроризмом и изменение политики оказания внешней помощи. Было положено начало новым инициативам на Ближнем Востоке – в Израиле, Палестине и Иране.

И все же первоначальные цели и эклектический характер сети сохранились. Активные группы лиц или отдельные граждане, ассоциирующие себя с Хельсинкской ассамблеей граждан, по-прежнему встречаются в Боснии, Черногории, Австрии, Франции, Нидерландах, странах Южного Кавказа, Молдове, Польше и Турции. В последней состоится следующая ежегодная сессия Школы международного диалога и понимания. Стамбул станет также местом проведения в октябре юбилейного мероприятия по случаю 20-летия движения. Оно позволит подвести итоги достигнутых результатов и продумать работу на перспективу с учетом прихода на смену нового поколения активистов. Кто-то может заявить, что время “духа Хельсинки” прошло, однако это движение по-прежнему преисполнено энергией для успешного продолжения своей деятельности.

Зигфрид Вёбер – участник Хельсинкского движения с 2000 года. В настоящее время штатный сотрудник Центра ОБСЕ по предотвращению конфликтов в Секретариате ОБСЕ в Вене.

Родители пропавших без вести армянских и азербайджанских военнослужащих, подготовившие при посредничестве грузинских и международных представителей первую совместную армяно-азербайджанскую публикацию на эту тему. (Александр Русецки)





СОРВИНГ ©2010 ISTOCKPHOTO LP

Война и мир под флагом нефти и газа

Почему энергетическая безопасность имеет значение для ОБСЕ?

Карин Кнайсль

Нефть и природный газ являются стратегическими товарами, поскольку цена на них в краткосрочном плане определяется не законодательством о поставках и спросе, а геополитическими соображениями. Такое положение существует с тех пор, когда в нашей повседневной структуре энергетики стали доминировать ископаемые виды топлива. Большие надежды возлагаются на постепенный переход на другие виды энергии ради сокращения выбросов CO₂. Природный газ часто называют «промежуточным энергоносителем» на пути от эры ископаемого топлива к новой эре. Однако нам не следует думать, что возобновляемые источники энергии освободят нас от геополитической взаимозависимости.

Нефть необходима для производства синтетических материалов, а для фотоэлементов требуются такие товары, как литий и иридий, которые также являются редко встречающимися сырьевыми материалами. Предполагается, что некоторые крупные их запасы могут быть обнаружены в регионе ОБСЕ. Поэтому тема энергетической безопасности будет оставаться предметом серьезной озабоченности, даже если нам удастся фундаментально изменить

структуру энергетики, что в краткосрочной перспективе представляется маловероятным.

КОНЦЕПЦИЯ ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Всеобъемлющий подход к безопасности, который ставит гуманитарные, экономические и экологические проблемы в один ряд с военно-политическими, является отличительной особенностью ОБСЕ. С чьей бы точки зрения, будь то потребители, производители или страны транзита, мы ни обсуждали вопросы энергетики, такое обсуждение всегда сводится к безопасности. В то время как потребители «зациклены» на безопасности поставок, производители и страны транзита требуют обеспечения безопасности спроса как гарантии возвращения своих огромных капиталовложений. Военные давно уже поняли, что все виды энергии имеют измерение безопасности, тогда как для осознания этого гражданскими потребовалось определенное время. Никто из классиков-экономистов, будь то Адамс, Маркс или Кейнс, никогда не принимал в расчет затраты на энергетику. Они все рассуждали о капитале, труде и земле. Энергетика как самостоятельный фактор получила

признание лишь при резком росте цен – в 1973 году по геополитическим причинам на Ближнем Востоке, в 2004 году из-за повышения масштабов спроса с ростом потребления нефти Китаем и в 2008 году из-за спекуляций на рынке. Сегодня экономика любого вида, новая или старая, работает на нефти и газе. Поэтому нам трудно обсуждать всеобъемлющую безопасность без рассмотрения многих аспектов энергетики.

ТРУБОПРОВОДЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

В нефтяном бизнесе существует старая поговорка: «Нефть создает и разрушает государства». Она подтверждает свою верность в отношении таких стран-производителей Персидского залива, как Ирак, чьи границы были определены на основе подписанного в Сан-Ремо в 1920 году соглашения о трубопроводах. То же самое, в конечном итоге, можно сказать и о производителях сырьевых товаров в бассейне Каспийского моря. Геополитику определяют нефтяные альянсы и маршруты трубопроводов. Это нашло четкое отражение при выборе места для принятия политического решения о трубопроводе Баку–Тбилиси–Джейхан (БТД). Межправительственное соглашение в поддержку БТД было подписано Азербайджаном, Грузией и Турцией 18 ноября 1999 года на встрече ОБСЕ на высшем уровне в Стамбуле. Таким образом, ОБСЕ уже служила форумом для принятия стратегических решений в энергетической области.

НОВАЯ РОЛЬ ОБСЕ

Энергетика – не новая тема, однако она, похоже, переживает все новые и новые открытия. Шок от цены на нефть 1973 года стал причиной целого ряда нормативных и технических инноваций, направленных на уменьшение зависимости импортирующих государств от Организации стран-экспортеров нефти (ОПЕК). В противовес ОПЕК для защиты интересов потребителей Соединенные Штаты создали Международное энергетическое агентство (МЭА). В 1990-е годы с резким падением цены на нефть дискуссии на тему энергетики исчезли из повестки дня. С начавшимся в 2004 году стремительным ростом цены на нефть положение вещей быстро изменилось. На глобальном уровне резко возросло число проводимых конференций по энергетической проблематике. Европейский союз (ЕС) принял свою весьма амбициозную Энергетическую стратегию до 2020 года, в которой доминируют озабоченности, связанные с изменением климата и энергоэффективностью. ОПЕК до такой степени расширила свои различные неофициальные переговоры, в том числе с ЕС, Китаем и МЭА, что создала специальный отдел по вопросам многосторонних отношений. Для рассмотрения технических и нормативных аспектов производства и управления энергией был создан секретариат Энергетической хартии.

Однако при ближайшем рассмотрении можно увидеть, что каждое из этих учреждений имеет различные приоритеты. Например, политика ЕС в области энергетики направлена, главным образом, на консолидацию внутреннего европейского энергетического рынка. При этом 27 государствам – членам ЕС для удовлетворения своих потребностей приходится импортировать значительные объемы энергоносителей. Однако, когда встает вопрос о согласовании линий их поставки, можно столкнуться с подходами, зачастую базирующимися исключительно на национальных интересах. Соперничество, связанное с проектами строительства трубопроводов, является лишь одним аспектом отсутствия единой энергетической политики ЕС.

Когда мы рассматриваем роль ОБСЕ, то мы, несомненно, не

должны игнорировать риск дублирования мандатов. Однако, принимая во внимание традиционную роль ОБСЕ как форума для диалога, нам следует сознавать ее полезность как наиболее крупной региональной организации, предлагающей производителям и потребителям общую площадку для проведения встреч.

ЧТО МОЖЕТ ПРЕДЛОЖИТЬ ОБСЕ? ЗНАЧЕНИЕ «МЯГКОГО» ПРАВА

ОБСЕ обладает опытом и целым рядом достижений в области «мягкого» права. В отличие от «твердого» права, которое формирует собственно международное право, «мягкое» право представляет собой свод стандартов, обязательств, совместных заявлений и деклараций о политике или намерениях. Хельсинкский Заключительный акт 1975 года является классической основой для создания «мягкого» права. Вместо того чтобы принять юридически обязывающие обязательства, государства могут присоединиться к согласованным положениям в отношении единой политики. Как в области прав человека, так и в области окружающей среды «мягкое» право может подготовить почву для постепенного формирования обычных правил или положений договора. Другими словами, «мягкое» право может постепенно превратиться в собственно право.

ОБСЕ может объединить 56 государств-участников для выработки конкретных общих положений, касающихся сотрудничества в области энергетики. Принимая во внимание уникальный опыт структур ОБСЕ на местах, предметом рассмотрения могли бы стать руководящие принципы в отношении основных общих целей, касающихся маршрутов трубопроводов, терминалов и других аспектов энергетической инфраструктуры. «Мягкое» право является удобным вариантом, когда по политическим или экономическим соображениям участники переговоров могут оказаться не готовыми к принятию на себя серьезных, юридически обязывающих обязательств, но при этом проявляют желание вести в духе доброй воли переговоры по каким-либо вопросам.

При этом нам следует также помнить, что на карту поставлены высокие финансовые и политические интересы и поэтому энергетический бизнес будет всегда оставаться той отраслью, в которой трудно обеспечить истинную транспарентность. Отношения между правительствами, энергетическими компаниями и финансовым сектором носят неоднозначный характер, и это необходимо принимать во внимание. Тем не менее при подготовке текстов документов четкие политические установки могли бы служить общим интересам.

Сегодня энергетический бизнес характеризуется не только сложными сопоставлениями поставок и спроса с интересами национальной безопасности, но и огромными неопределенностями, связанными с неустойчивостью мировой экономики. Необходимым элементом для создания геополитического контекста, в котором возможно осуществление надежных капиталовложений, является укрепление взаимного доверия. Этой цели может способствовать постоянный диалог в рамках ОБСЕ.

Д-р Карин Кнайсль преподает на кафедре международных отношений в Вебстерском университете в Вене. Она является автором книги «Энергетический покер» (Der Energiepokер), второе издание которой выпущено в 2008 году.



Посол Тесорьер встречается с сотрудниками милиции, персоналом изолятора и партнерами из НПО в Таласском изоляторе временного содержания на западе Кыргызстана (ОБСЕ)

ИНТЕРВЬЮ РУКОВОДИТЕЛЯ ЦЕНТРА ОБСЕ В БИШКЕКЕ ПОСЛА ЭНДРЮ ТЕСОРЬЕРА

Ослабление напряженности

Центр ОБСЕ в Бишкеке, открытый в 1999 году, находился в центре событий, связанных с реакцией ОБСЕ на политический кризис в Кыргызстане, сразу после того, как произошедшие 7 апреля волнения привели к формированию нового, временного правительства и в июне на юге страны произошла вспышка насилия на этнической почве.

В сентябре посол Тесорьер, руководящий работой Центра, поделился мыслями о своей работе.

Журнал «ОБСЕ»: в чем состоит Ваш обычный день как руководителя Центра?

Посол Тесорьер: После бурных событий апреля и июня у меня обычных дней нет. Положение в Кыргызстане не столь простое. Кроме того, опасность распространения внутренних проблем Кыргызстана на весь субрегион весьма реальна.

Я должен быть готов строить свой день таким образом, чтобы оперативно реагировать на быстро меняющуюся политическую обстановку, но при этом у меня все же есть ряд обязательных повседневных дел. Мне необходимо быть в курсе сообщений СМИ и важных высказываний политических и гражданских лидеров. Мне необходимо постоянно отслеживать ситуацию через поддержание контактов с местным населением на различных уровнях. Мне необходимо позаботиться о том, чтобы Центр давал регулярную и достоверную информацию 56 государствам-участникам. Я работаю над тем, чтобы моя самоотверженная и талантливая команда – а это свыше ста сотрудников – добивалась конкретных результатов от проведения в любой данный момент более 200 мероприятий.

В личном плане я считаю, что спокойствие и хладнокровие как никогда важны в эти беспокойные времена. Умение принимать правильные решения в кризисной ситуации имеет неопределимое значение. Когда в преддверии начала трудового дня я подолгу гляжу на покрытые шапками снега горные вершины, мне на ум приходит мысль, что за сиюминутными решениями и реакциями на повседневные события не следует терять из виду более долгосрочную перспективу и более широкий контекст происходящего.

В чем отличие Центра от других международных организаций, и как они могут дополнять друг друга?

Я вижу три отличия, но при этом я ни в коей мере не хотел бы принижать значение скоординированного трехстороннего подхода и совместного плана действий ОБСЕ, Организации Объединенных Наций и Европейского союза, которые они приняли в отношении Кыргызстана после апрельского кризиса.

Во-первых, в отличие от других ведущих международных и региональных организаций, ОБСЕ следует ярко выраженной целостному подходу к вопросам безопасности под эгидой одной организации. На практике это означает, что в рамках крупной операции на местах, такой, как в Бишкеке, наши многоплановые команды тесно координируют свою деятельность. Например, работая на границе, мы одновременно занимаемся вопросами повышения безопасности границ, облегчения торговли, надлежащего управления, соблюдения прав пересекающих границу лиц.

Во-вторых, в отличие от учреждений Организации Объединенных Наций или Европейского совета, ОБСЕ не занимается вопросами развития или гуманитарной помощи, хотя мы и работаем во имя создания условий безопасности, позволяющих оказывать экономическую и гуманитарную помощь.

В-третьих, присутствию ОБСЕ в Кыргызстане – с отделением в Оше и представителями на местах в столичных городах остальных пяти провинций – благоприятствует то сравнительное преимущество, которое возникает благодаря давно сложившейся и обширной сети программ и контактов по всей стране.

Можете ли Вы рассказать о некоторых мероприятиях и достижениях Центра?

Я хотел бы выделить ту помощь, которую мы оказываем созданию профессиональной и современной милицейской службы; совершенствованию судебной системы; разработке национального законодательства, отвечающего лучшим международным нормам и обязательствам ОБСЕ по Кыргызстану; защите прав человека; поощрению надлежащего управления, прозрачности и подотчетности; и формированию

системы политических партий, обеспечивающей справедливое представительство и диалог.

Мы выполняем более современные широкие программы по реформированию таможни и пенитенциарной системы, управлению действующими на границе службами и борьбе с терроризмом. Мы сотрудничаем с большим числом надежных национальных партнеров с целью дать женщинам возможность жить в условиях, свободных от опасений или угнетения.

Мне хотелось бы также упомянуть Академию ОБСЕ в Бишкеке, созданную в 2002 году, выпускники которой получают степень магистра по вопросам безопасности и в которой учатся студенты из всех пяти центральноазиатских республик, а также Афганистана.

Какие меры чрезвычайного реагирования на нынешний кризис принимаются Центром?

ОБСЕ оперативно отреагировала как на апрельские, так и на июньские беспорядки. Уже в первые 48 часов после вспышки насилия 7 апреля специальный представитель Председателя ОБСЕ прибыл на место событий и занимался поиском политического выхода из создавшейся ситуации всю последующую за этим беспокойную неделю. К концу апреля государства – участники ОБСЕ уже предоставили в распоряжение Центра стабилизирующий пакет финансовой помощи, а в июле Постоянный совет дополнил и увеличил эту финансовую поддержку.

Короче говоря, Центр тесно сотрудничает с временным правительством, властями провинции и гражданским обществом в целях принятия целого ряда оперативных мер по стабилизации, направленных на поддержание общественного порядка, ослабление напряженности и решение вопросов диалога и примирения. Эти меры включают использование посредников для работы с противоборствующими сторонами, совместное патрулирование в целях поддержания общественного порядка с участием представителей гражданского населения и милиции, меры по заполнению достоверной информации информационного вакуума и отслеживание фактов нарушения прав человека.

Какова роль СМИ в конфликтной ситуации? Каковы инициативы Центра ОБСЕ в Бишкеке в поддержку свободы СМИ?

По всему миру СМИ в первую очередь формируют и определяют общественное мнение. Во времена напряженности и конфликтов они могут способствовать накалению обстановки. Освещение

событий в СМИ способно давать достоверную информацию, но может и дезинформировать аудиторию, искажать факты, усугублять предрассудки и разжигать напряженность. В условиях конфликта жизни журналистов грозит повышенная опасность, и не только из-за тех угроз, которые возникают в силу вооруженного противостояния, но и из-за деятельности тех, кто хотел бы ограничить их свободу слова. В этой связи достоверность, плюрализм мнений и безопасность становятся жизненно необходимыми условиями того, чтобы СМИ могли выполнять свою профессиональную роль.

Руководствуясь этими соображениями, Центр оперативно занялся поиском путей к тому, чтобы поощрить дальнейшее присутствие местных журналистов в районах напряженности, дав им определенные гарантии безопасности и надежные средства связи. Центр также провел обучение журналистов методам ведения ответственного, беспристрастного и достоверного репортажа в конфликтных ситуациях. Помимо этого, Центр в сотрудничестве с Представителем ОБСЕ по свободе СМИ и Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств поддержал создание первой в Центральной Азии системы общественного вещания Кыргызстана, ориентированной на граждан, представляющих все этнические группы.

Какую помощь Центр оказывает в подготовке к намеченным на 10 октября парламентским выборам?

Центр тесно сотрудничает с широким кругом национальных и международных партнеров с целью содействия созданию равных условий и прозрачной административной системы. При этом основное внимание уделяется содействию выполнению рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ относительно проходивших ранее выборов, в том числе недавнего конституционного референдума, состоявшегося 27 июня.

Центр оказал поддержку выработке и подписанию 11 августа 26 политическими партиями кодекса поведения. Он участвует в обеспечении свободного и равного доступа политических партий к СМИ и через проведение теледебатов обеспечивает как можно более широкое участие молодежи, женщин и лиц пожилого возраста в общенациональной дискуссии и голосовании. В центре внимания Центра в вопросах технической помощи избирательному процессу находится Центральная избирательная комиссия и подведомственные ей комиссии на уровне провинций и округов.

Помимо того, что он оказывает поддержку группам наблюдателей за выборами от БДИПЧ и Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Центр также формирует кадры подготовленных национальных наблюдателей, на которых по праву лежит главная ответственность в наблюдении за выборами.

Какая роль отводится Центру ОБСЕ в Бишкеке в деле поддержки запланированного размещения Группы полицейских советников ОБСЕ в Кыргызстане?

Между Группой полицейских советников и Центром существует неразрывная связь, и поэтому они будут действовать скоординировано. Я тесно сотрудничаю с вновь назначенным руководителем Группы полицейских советников, послом Маркусом Мюллером. Перед Группой полицейских советников ставятся три основные задачи: укрепить общественный порядок; углубить межобщинные связи; и повысить эффективность деятельности органов внутренних дел и их взаимоотношений с общественностью. Решение этих задач найдет отражение в более широких нынешних усилиях Центра по выполнению своей межизмеренческой программы по реформированию милиции и дополнит их.

Центр недавно приступил к подготовке кадров для таможенной службы Афганистана на базе Учебного таможенного центра в Бишкеке. Насколько полезен оказался Ваш опыт в Афганистане на Вашем новом рабочем месте?

Вы правы. Я давно и близко знаком с Афганистаном и его языками и имел отношение к межафганским переговорам на протяжении последних 35 лет. Вот почему, возможно, я особо осознаю всю сложность и тонкость того затруднительного положения, в котором оказался Афганистан, и принципиальную важность плодотворного сотрудничества Афганистана с ближайшими и близкими соседями в налаживании своей долговременной судьбы. Эти знания, я уверен, позволяют мне дополнить усилия ОБСЕ в целом в поддержку возрождения Афганистана в таможенной области, борьбе с наркотиками, управлении действующими на границе ведомствами и обучении методам предупреждения конфликтов. Центр содействует подготовке специалистов для таможенной службы Афганистана, а также обучению афганских дипломников в Академии ОБСЕ. В личном плане я надеюсь и впредь иметь возможность, работая либо по тематике Афганистана, либо в нем самом, внести вклад в возвращение страны к миру и развитию.

Пора проявить лидерство в вопросах терпимости

Флориан Хохенберг

На протяжении последнего десятилетия ОБСЕ придает большое значение борьбе с нетерпимостью и поощрению взаимного уважения и понимания. Государства-участники подтвердили свою готовность осуждать и искоренять проявления нетерпимости и содействовать формированию плюралистического и инклюзивного общества, в котором многообразие не только находит понимание, но и по достоинству ценится. ОБСЕ ввела стандарты в этой сфере путем принятия широкого круга обязательств, которые учитывают как общие черты нетерпимости, так и уникальный опыт конкретных страдающих от нее групп, и уделяют внимание необходимости того, чтобы лидеры на самом высоком уровне и должностные лица на оперативном уровне действовали решительно и эффективно. Решение, недавно принятое по проблематике преступлений на почве ненависти на встрече Совета министров в декабре 2009 года в Афинах, является первым и единственным международным стандартом, посвященном исключительно насилию на почве предупреждений.

КОНФЕРЕНЦИЯ ВЫСОКОГО УРОВНЯ В АСТАНЕ

Демонстрируя постоянно высокий уровень политического интереса к этой теме, ОБСЕ провела в Астане 28–30 июня 2010 года Конференцию высокого уровня по теме терпимости и недискриминации. Принимая во внимание итоги прошлых конференций, ее участники дали оценку достигнутому прогрессу и обсудили вызовы современности и приоритеты на перспективу.

Участники пришли к общему признанию того, что нетерпимость, насилие и преступления на почве ненависти являются неизжитой и даже возрастающей проблемой в регионе ОБСЕ. В ходе дискуссий постоянно упоминались преступления на почве ненависти в отношении религиозных групп, меньшинств, мигрантов и рома, равно как и преступления в отношении конкретных лиц, мотивируемые их сексуальной ориентацией и гендерной идентичностью.

Участники поделились информацией об инцидентах, мотивированных ненавистью, которые перерастали в более широкомасштабные конфликты по всему региону. Ряд участников подчеркнули опасность их эскалации в постконфликтной ситуации, в которых этнический фактор играет важную роль. Эти примеры подтвердили потребность в надежных оперативных и эффективных механизмах урегулирования конфликтных ситуаций. В то же время сложилось впечатление, что эскалация преступлений на почве ненависти наблюдается и в странах, чья недавняя история не была отягощена конфликтами.

Участники говорили о том, что нехватка статистической информации по проблематике нетерпимости, мотивированной предубеждениями, является серьезной проблемой, которая затрудняет проведение глубокого анализа, разработку эффективной политики и оценку мер, принятых в ответ на проявления нетерпимости. Они также отмечали тот факт, что правительства и гражданское общество инициировали мероприятия по сбору информации, однако для выполнения обязательств по отчетности необходимы более активные усилия.



ЭРИК ГУРЛАН

Участники также признали, что многочисленные сообщения о том, что публичные личности открыто выступают с нападениями против конкретных групп населения, вызывают озабоченность. В решениях, принятых на встречах Совета министров в 2006 и 2007 годах, государства – участники ОБСЕ выразили глубокую обеспокоенность по поводу публичных выступлений с расистской, ксенофобской и дискриминационной риторикой, и, в частности, по поводу роста числа политических партий и движения, пропагандирующих насилие. Участники рекомендовали принимать более эффективные меры для искоренения этой проблемы. В то же время они напомнили о обязанности государств-участников обеспечивать, чтобы меры, направленные на защиту тех лиц, которые являются объектом проникнутых нетерпимостью выступлений, в том числе в Интернете, не вели к необоснованному ущемлению права на свободу выражения мнений.

Еще один вопрос, обсуждавшийся на Конференции, – это большое значение образования в подготовке молодежи к жизни во все более плюралистическом обществе. Участники

говорили об усилиях, прилагаемых для достижения более глубокого понимания того позитивного вклада, который культурное и религиозное многообразие вносят в жизнь общества, в таких формах, как кампании по повышению осведомленности, межкультурные просветительские инициативы и межконфессиональный диалог. Они также подчеркивали ту ответственность, которая лежит на системах образования в деле искоренения конкретных проявлений дискриминации и нетерпимости на общенациональном или местном уровнях – как в исторической ретроспективе, так и в настоящее время – и в деле борьбы с предрассудками и негативными стереотипными представлениями.

В заключение следует сказать, что по ходу всей Конференции важной темой была та неоченимая роль, которую организации гражданского общества играют в качестве партнеров в деле поощрения терпимости в обществе. Неоднократно высокую оценку участники давали вкладу гражданского общества в мониторинг, сбор данных, активизацию межкультурного и межконфессионального обмена, повышение осведомленности, распространение позитивных идей и оказание помощи пострадавшим. Высокое качество баз данных, продемонстрированных за день до Конференции в ходе подготовительного совещания организаций гражданского общества, и весомость рекомендаций, принятых его участниками, получили единогласную положительную оценку.

ТЕРПИМОСТЬ КАК ОДНО ИЗ ОСНОВНЫХ ПРАВ

В заключение следует сказать, что, по всей видимости, при всем том, что ОБСЕ может гордиться своими достижениями в форме создания всеобъемлющей нормативной базы, еще немало предстоит сделать для того, чтобы воплотить эти слова в конкретные дела. Настало время для государств-участников

вновь подтвердить свою безусловную приверженность всем обязательствам ОБСЕ. При этом не следует забывать о той взаимозависимости, которая существует между обязательствами в сфере терпимости и недопущения дискриминации и обязательствами в сфере основных прав и свобод, включая свободу передвижения, свободу религии или убеждений, свободу выражения мнений, свободу собраний и ассоциации. Пора проявить лидерство в деле воплощения этих обязательств в форме политики.

Программы помощи на низовом уровне имеют мало перспектив посеять семена долговременных перемен, если на самом высоком уровне отсутствует проявление политической воли. Борьба с дискриминацией и нетерпимостью не может дать эффективных результатов в отсутствие верховенства права. Образовательные программы и инициативы по налаживанию диалога не принесут долговременных плодов, если только все слои общества, включая правительства, не будут подотчетны перед законом, который в равной степени применяется ко всем и претворяется в жизнь независимыми органами. Государство обязано поддерживать принцип, согласно которому в плюралистическом и *проникнутом терпимостью обществе* все, включая государство, подотчетны перед законом. В завершение необходимо сказать, что всем гражданам следует сознательно вносить вклад в поддержание открытого общества, в рамках которого идеи и мнения, носящие, возможно, нелицеприятный, обидный или даже шокирующий характер, могут обмениваться без угрозы репрессий.

Флориан Хохенберг – директор Департамента по вопросам терпимости в Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в Варшаве.

Конференция на тему терпимости в Астане глазами НПО

Рональд Айсенс, руководитель неправительственной организации (НПО), Фонд «Магента»/ICARE, дал интервью по итогам присутствия его организации на подготовительном совещании с участием представителей гражданского общества, которое состоялось 28 июня 2010 года в преддверии Конференции ОБСЕ высокого уровня на тему терпимости и недискриминации в Астане.

Что заставило Вас присутствовать на совещании с участием представителей гражданского общества в Астане?

Мы присутствовали на подготовительном совещании с участием представителей гражданского общества в Астане с целью презентовать нашу новую услугу «ICARE Hate Crime News».

В чем состоят, по мнению организации гражданского общества, отличия мероприятий, проводимых ОБСЕ, от других мероприятий?

В большинстве случаев на совещаниях, проводимых ОБСЕ, НПО и государства-участники встречаются и обсуждают вопросы почти на равных, в этом их разительное отличие от совещаний Организации Объединенных Наций или других межправительственных органов.

В чем основная польза этого совещания?

Оно дало возможность местным и региональным НПО более открыто, чем обычно, высказать свои позиции. Всем присутствовавшим НПО удалось согласовать и одобрить ряд рекомендаций в адрес межправительственной конференции.

Что, на Ваш взгляд, было наиболее интересным на совещании?

Многообразие взглядов по вопросам религии и свободы слова.

Что Вы бы сделали иначе?

В начале подготовительных совещаний с участием представителей гражданского общества не мешало бы выступить с сообщением о роли ОБСЕ и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), рассказать, что они могут сделать для гражданского общества и в чем они видят роль гражданского общества.

В чем заключается сотрудничество ICARE с ОБСЕ?

ICARE занимается распространением получаемой от ОБСЕ информации, оказывает помощь и поддержку Департаменту БДИПЧ по вопросам терпимости и недискриминации при организации совещаний с участием НПО и готовит материалы для докладов.



«ICARE Hate Crime News» – это Интернет-платформа, на которой размещаются статьи (только на английском языке) об инцидентах и преступлениях на почве ненависти, имевших место на территории 56 государств – участников ОБСЕ. Она работает при поддержке Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и размещается по адресу: www.hatecrimeneews.icare.to.

Продвижение демократии на местном уровне

Одно из основных прав, которыми пользуются граждане в условиях демократии, заключается в самостоятельном определении порядка своей повседневной жизни в обществе. Наиболее опосредованно они могут осуществлять это право в условиях местного самоуправления.

В Копенгагене в 1990 году государства – участники ОБСЕ согласились укреплять демократические институты на всех уровнях. А на встрече на высшем уровне в Хельсинки в 1992 году они согласились, что «в целях усиления процесса демократического участия и становления институтов и в порядке развития сотрудничества между собой будут стремиться к обмену их соответствующим опытом по проблемам функционирования демократии на местном и региональном уровне».

Демократия на местном уровне может функционировать лишь в том случае, если должностные лица избираются и обладают как правовыми полномочиями, так и финансовыми средствами для ведения дел в своем городе. Понятие «местное самоуправление», определенное в принятой Советом Европы в 1985 году Европейской хартии местного самоуправления, означает следующее: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Большинство государств – участников ОБСЕ подписали Европейскую хартию местного самоуправления и в документе хельсинкской Встречи на высшем уровне 1992 года ясно заявили о своей поддержке работы Совета Европы в этой области.

Многие государства – участники ОБСЕ осуществляют переход от авторитарной системы правления и находятся в процессе передачи реальных полномочий избранным муниципальным органам. Структуры ОБСЕ на местах поддерживают создание местных органов самоуправления там, где они пока еще не существуют, и поощряют их надлежащее функционирование там, где они уже действуют. В Юго-Восточной Европе с 2005 года структуры ОБСЕ на местах тесно сотрудничают с Советом Европы на базе эффективно действующего соглашения о сотрудничестве.

Решение задачи по обеспечению необходимого муниципального самоуправления начинается лишь тогда, когда создана правовая база. Обеспечение транспарентности и стимулирование участия в гражданской жизни представляют собой постоянную проблему для всех государств-участников. Вот почему в Хельсинки они приняли решение делиться своим опытом, и именно с этой целью изложенные на следующих страницах шесть историй рассказывают о различных способах поддержки структурами ОБСЕ на местах органов местного самоуправления в принимающих их странах.

Налаживание межмуниципальных связей в Боснии и Герцеговине

Валери Хопкинс

В середине мая мэры и муниципальные чиновники из Теочака, города на северо-востоке Боснии и Герцеговины, пересекли всю страну и приехали в Посушье, город на юго-западе, для изучения жизненно важного для них вопроса – механизмов удаления отходов. В течение двух дней они обсуждали особенности местного развития и пути сотрудничества с частными коммунальными предприятиями и соседними муниципалитетами в области эффективного и экологически безопасного сбора и удаления мусора на региональном уровне. Гости из Теочака, где серьезно назрела необходимость создания канализационной системы, планирование которой уже начато, имели также возможность ознакомиться с инфраструктурой водного хозяйства Посушья. Эта ознакомительная поездка была организована Миссией ОБСЕ в Боснии и Герцеговине в рамках ее программы «Местным проблемам – первоочередное внимание».

Миссия приступила к осуществлению амбициозной программы «Местным проблемам – первоочередное внимание» в марте 2009 года. Исходя из предпосылки, что укрепление демократии начинается на ближайшем к людям уровне, она протянула муниципалитетам крепкую руку помощи в предоставлении качественных услуг в области законодательства и в обеспечении вовлечения граждан в этот процесс.

За исключением девятнадцати, все 143 муниципалитета Боснии и Герцеговины участвуют в инициативе «Местным проблемам – первоочередное внимание». В тесном сотрудничестве с персоналом Миссии каждый муниципалитет делал свой выбор из семи возможных областей улучшения существующего положения: поддержка муниципального собрания и совета, муниципальное управление и подотчетность, повышение активности населения, межмуниципальный обмен опытом и взаимная



поддержка, СМИ и коммуникации, доступ молодежи к рабочим местам и управление проектами. В рамках своих выбранных компонентов каждый муниципалитет теперь работает в тандеме с Миссией, оценивая свои потребности и разрабатывая планы действий, с тем чтобы добиться соответствия конкретным стандартам надлежащего управления.

Важной частью программы «Местным проблемам – первоочередное внимание» являются межмуниципальные сети обмена опытом. Когда Теочак выбрал компонент муниципального управления и подотчетности и назвал планирование стратегического развития и удаление отходов в качестве своих приоритетов, то вполне логичным выглядело объединение его в пару с Посушьем. За несколько лет до этого Посушье разработало и осуществило стратегический план удаления отходов, за который получило свою награду в рамках другой инициативы Миссией программы местного самоуправления под названием «Маяк» (см. вставку на стр.)

После посещения Посушья в марте чиновники из Теочака приступили к процессу корректировки муниципального законодательства в области удаления отходов и налаживания партнерских отношений с компанией по утилизации отходов.

«Возможность ознакомиться с инфраструктурой Посушья позволила нам ускорить выполнение наших собственных решений», – говорит заместитель мэра города Амир Шабачкич.

Эта поездка послужила также толчком к дальнейшему сотрудничеству. Представители Посушья планируют присутствовать на открытии завода минеральных вод в Теочаке, а мэр Посушья будет сопровождать владельца одного из местных предприятий «Велпласт», с тем чтобы ознакомиться с Теочаком и предложить свои услуги в разработке канализационной системы. Это обнадеживающий факт, поскольку межмуниципальные сети не проявляют особой готовности к обмену техническими технологиями. Посушье является муниципалитетом с хорватским большинством, который превратился в город, где большинством стали босняки. Сотрудничество, налаженное между двумя муниципалитетами, только начинается. Это всего лишь один пример применяемой Миссией стратегии по использованию межмуниципального сотрудничества с целью достижения общих целей и укрепления функциональных связей по всем этническим линиям.

Валери Хопкинс является редактором в Бюро прессы и общественной информации Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине



Построение с нуля демократического общества в Косово*

Эдис Арифагич

Гулькан только что исполнилось 18 лет, и в ноябре 2009 года она впервые участвовала в общенациональных выборах в местные органы власти Косово. Она живет в Мамуше, недавно созданном на юге Косово муниципалитете с преобладающим турецким большинством. На избирательном участке в подтверждение своего права голосовать Гулькан предъявила выдавшееся в Призрене, что в 40 километрах от ее дома. Благодаря созданию Мамуши Гулькан теперь имеет возможность получить основные документы, такие, как свидетельство о рождении и удостоверение личности, в своем родном селе.

Первый практический шаг Косово к реформированию системы местного самоуправления был сделан в 2005 году с созданием трех пилотных муниципальных образований – Хани Элезит/Генерал Янкович, Юник и Мамуша. Все три со временем приняли на себя основные функции местного самоуправления от вышестоящих муниципалитетов.

Этот процесс не обошелся без политических и административных проблем, однако все три в настоящее время являются полноправными муниципалитетами, которые, по словам министра по делам местного самоуправления г-на Садри Ферати, “являются наглядным свидетельством успешности процесса реформирования системы местного самоуправления”.

Участие Миссии ОБСЕ в Косово во многих отношениях имело принципиальное значение для успешного формирования муниципалитетов. При оказании первоначальной помощи Миссия уделяла особое внимание наличию у муниципалитетов основных навыков и знаний для выполнения своих главных функций, однако со временем Миссия взяла на себя роль наставника и консультанта и стала помогать им в выявлении пробелов в их деятельности и ликвидации недочетов.

15 ноября 2009 года жители трех бывших пилотных муниципалитетов впервые в своей жизни отправились на избирательные участки в собственных избирательных округах. Явка избирателей по всем трем округам была значительно выше, чем в среднем по Косово.

Воспитание культуры гражданской сопричастности

Миссия ОБСЕ в Косово помогает проводить реформу местного самоуправления на ряде уровней. В 2007 году она организовала форумы муниципальных лидеров, которые организационно оформили диалог центральных и местных органов власти, сначала в вопросах подготовки бюджета, а затем в передаче функций социальных служб. Конечная цель Миссии – вовлечь жителей муниципалитетов в этот диалог. Для того чтобы реформа укоренилась, она должна иметь поддержку в народных массах. Привитие навыков гражданской сопричастности в рамках местной политической культуры – это длительный и многотрудный процесс. Располагая своими командами специалистов в каждом муниципалитете, Миссия имеет все возможности оказать в этом помощь. Она следует двустороннему подходу, с одной стороны, оказывая поддержку группам гражданского общества и, с другой стороны, поощряя усилия органов местного самоуправления по формированию



механизмов участия представителей общественности.

Не всегда этот процесс шел гладко и безпроблемно. После 1999 года в Косово наблюдался беспрецедентный рост числа организаций гражданского общества. Бюро регистрации неправительственных организаций (НПО) в ведении министерства государственного управления считает, что в настоящее время в стране действует свыше 3300 НПО.

Миссия ОБСЕ в Косово успешно сотрудничает с рядом хорошо зарекомендовавших себя НПО, наиболее успешным примером которых является Ассоциация муниципалитетов Косово. Следует все же сказать, что будущая судьба многих НПО не гарантирована, а их независимость от политических партий вызывает сомнение. Зачастую они пользуются ограниченной поддержкой местного населения, что не облегчает их деятельность по отстаиванию общественных интересов. Кроме того, рост числа НПО привел к утрате традиционных общинных форм гражданского участия.

Возрождая забытые и поощряя новые традиции

В последнее время все чаще можно слышать призывы к возрождению некоторых традиционных форм гражданского участия. Сельский совет, будучи низовой ячейкой местной демократии, имеет возможность вносить лепту в становление системы демократических институтов. Миссия распространяет передовую практику успешного сотрудничества муниципалитетов и сельских советов там, где она существует, и содействует ее формированию через официальные выборы там, где такой практики не существует.

Консультативные комитеты – это новый элемент в инструментарию механизмов участия населения на уровне муниципалитетов. Они дают возможность жителям общины, обладающим знаниями в определенной области, участвовать в принятии решений. В последние два года Миссия организует семинары по линии своих региональных отделений в целях поощрения их создания; до сих пор в этих семинарах приняли участие 700 человек. В некоторых муниципалитетах уже созданы консультативные комитеты. Например, муниципалитет Вуштрри/Вучитрн создал четыре таких комитета по следующей тематике: образование, культура и спорт; экономическое развитие; защита окружающей среды; вопросы социальной защиты и обеспечения.

Муниципальные институты все чаще признают, что участие общественности в выработке политики – это важный источник информации и легитимности, и этот показатель имеет для Миссии важное значение как мерило успешности ее деятельности.

Эдис Арифагич – руководитель Отчетно-аналитической группы в Отделе демократизации в составе Миссии ОБСЕ в Косово.

Деполитизация гражданской службы

Контрольная миссия ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта занимается подготовкой людских ресурсов

Мириье Сумати

Муниципальная гражданская служба может состоять из канцелярских крыс, слепо следующих инструкциям, или из динамичных и творчески мыслящих специалистов, работающих на благо людей. Обеспечение надлежащего управления людскими ресурсами может в значительной мере облегчить устранение парализующих последствий чрезмерного политического влияния среди чиновников органов местного самоуправления.

Именно этой стратегии следует Контрольная миссия ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта в рамках начатого ею в апреле 2010 года проекта, который получил одобрение на местах, а также поддержку со стороны национального агентства по гражданской службе.

Администраторы по людским ресурсам из 14 муниципалитетов проходят подготовку в области решения таких профессиональных задач, как разработка подробных должностных инструкций, а также оценка потребностей в подготовке кадров и составление планов обучения.

«Новизна этого проекта заключается в том, что участники получают от международных инструкторов индивидуальную помощь без отрыва от производства в своих родных общинах в течение двух недель после прохождения общего подготовительного курса», – объясняет Лола Анседе, сотрудник по вопросам государственного управления в Контрольной миссии в Скопье по предотвращению распространения конфликта. В качестве инструкторов привлекаются добровольцы из Корпуса мира из Соединенных Штатов Америки.

Период задействования инструкторов помогает ОБСЕ оценить непосредственные результаты проекта. Он также позволяет муниципалитетам поделиться с инструкторами своими примерами передовой практики.



В Кавадарци, сельском муниципалитете, администраторы по людским ресурсам Ясминка Ђоргиева и международный инструктор Кристин Мур наладили плодотворные отношения во время совместной двухнедельной работы. По мнению Ясминки, этот проект был бы также полезен для чиновников более высокого звена. Кристин с ней полностью согласна. «Сотрудничество с Ясминкой было превосходным, – говорит она, – я надеюсь, на повторение этого проекта в других соседних муниципалитетах».

Мириье Сумати является младшим сотрудником по общественно-административным вопросам в Контрольной миссии в Скопье по предотвращению распространения конфликта.

Электронное управление в Украине

Оксана Полюга

Сельские жители в Днепропетровской области в Восточной Украине обычно совершали утомительные и иногда продолжительные поездки в ближайший более крупный город в случае необходимости оформления документов на получение коммунальных услуг, например, на выделение субсидий на энерго- и водоснабжение. Благодаря экспериментальному проекту, осуществляемому Координатором проектов ОБСЕ в Украине (Координатор проектов) вместе с местными органами власти, они могут теперь отказаться от таких поездок.

Благодаря двадцати двум вебсайтам электронного управления, аналогичным представленному здесь, граждане получают в онлайн-режиме доступ к муниципальным и коммунальным услугам и даже к некоторым услугам центрального правительства. При наличии в области 736 000 зарегистрированных Интернет-пользователей и общедоступного оборудования в административных зданиях и школах пользоваться этими услугами могут практически все жители данного региона.

Что касается государственных органов, то эти вебсайты сокращают их административную нагрузку. Возможно, наиболее важным является то, что они повышают прозрачность и, таким образом, сводят к минимуму возможности для коррупции.

В результате осуществленного в 2010 году первого этапа

проекта число посещений сельскими жителями районных контор сократилось на 30 процентов.

Для того чтобы помочь местным должностным лицам освоиться с новым методом предоставления услуг, Координатор проектов обеспечил обучение 668 представителей местных сельсоветов основам электронного управления.

Новый этап проекта заключается в продолжении оцифровывания административных услуг, введении электронных подписей и обеспечении дальнейшей подготовки кадров. Накопленный опыт будет распространяться в других регионах Украины.

Оксана Полюга – национальный координатор по программе в Бюро Координатора проектов ОБСЕ в Украине



Поощрение инновации

Передовая практика Черногории

Мия Лаусевич

Признаюсь, я без особого желания открыла большую голубую папку с громким названием «Программа передовой практики местных органов власти». Эластичные завязки едва удерживали на месте содержание переполненной папки: 18 аккуратно отпечатанных заявок от 10 муниципалитетов Черногории – в общей сложности 150 страниц – и все это мне предстояло рассмотреть. С глубоким вздохом я взяла из стопки первую заявку в ожидании сухого, скучного чтения. Как же я ошибалась!

По мере чтения вместо безликих страниц я увидела 18 реальных историй о том, как работники органов местного самоуправления нашли возможность повысить социальную активность граждан, защитить окружающую среду и повысить эффективность своей работы. Все эти муниципалитеты претендовали на ежегодную премию за передовую практику, учрежденную Советом муниципалитета Черногории в 2008 году.

Миссия ОБСЕ в Черногории оказывает финансовую поддержку этой премии, и поэтому ее представитель входит в конкурсную комиссию. История города Херцег-Нови – это пример завидного упорства. Еще четыре года назад служба городского хозяйства предложила построить фабрику для экологически безопасной утилизации городского мусора. И вот, наконец, в прошлом году фабрика по утилизации отходов, имеющая свою перевалочную станцию, – первая в своем роде в Черногории – стала реальностью.

В Данилограде Здравко Бугетич, советник и инспектор муниципалитета, благодаря своей изобретательности

создал единую компьютерную базу данных и систему налоговой отчетности, с помощью которых муниципалитету удалось в три раза увеличить свои доходы и упростить и ускорить такие услуги, как выдача разрешений на работу.

Но именно история Тивата поразила меня до глубины души. Внеся всего небольшую поправку в правила процедуры городского парламента, им удалось создать новую культуру активного участия НПО в принятии решений на уровне муниципалитета.

Все эти три города стали лауреатами премии 2009 года, но, на самом деле, все претенденты оказались в числе победителей: каждый добился улучшения условий жизни своих граждан. И, как утверждает секретарь союза муниципалитетов Райко Голубович, полезная отдача от этой премии становится осязаемой по всей стране по мере того, как органы местного самоуправления, движимые духом соревнования, внедряют передовую практику друг друга.

«Я считаю необходимым всегда поддерживать и поощрять новаторскую и передовую практику в работе местных органов власти, поскольку отдача от них – это умелое и ответственное местное самоуправление и повышение качества жизни для всех».

— Посол Парашива Бадулеску, руководитель Миссии ОБСЕ в Черногории в 2006–2010 годах

Рост числа муниципальных премий, пользующихся поддержкой миссий ОБСЕ на местах

Передовой метод Боснии и Герцеговины

Конкурс передовиков Боснии и Герцеговины, построенный по принципу аналогичной программы в Соединенном Королевстве, на ежегодной основе отмечает девять муниципалитетов за наивысшее достижение в местном самоуправлении. Начало этому конкурсу было положено в 2005 году Миссией ОБСЕ в Боснии и Герцеговине, позднее, в 2009 году, ответственность за него была передана правительству Боснии и Герцеговины. Признанные передовиками города призваны делиться своим опытом с другими муниципалитетами. Признание передовиком также дает право на получение большего объема средства из федерального бюджета.

Поощрение передового опыта в Косово

В следующем году состоится конкурс на приз лучшего муниципалитета, который инициировала Миссия ОБСЕ в Косово и в котором примут участие органы местного самоуправления всего Косово. Те муниципалитеты, которые продемонстрировали глубочайшую приверженность прозрачности и подотчетности при ведении дел муниципалитета, получают проектные гранты. Особо будут отмечены усилия муниципалитетов по поощрению участия населения в процессах финансового и пространственного планирования городов.



Портрет победителя

Муниципальное собрание города Тивата заполняет вакантное кресло

Уже в 2007 году проект *Вакантное кресло для НПО* в портовом городе Черногории Тивате был хорошим начинанием. На сессии местного парламента одно кресло было зарезервировано для представителя НПО. Это означало, что помимо выступлений муниципальных советников в духе партийной линии можно было услышать и голос стороны, отстаивающей интересы всех граждан, независимо от их политических взглядов.

Это пример того, как без больших затрат, продемонстрировав лишь хорошую долю здравого смысла, муниципалитетам можно добиться улучшения общественного участия в работе местных органов власти. «По сути дела, потребовалось только выделить небольшие дополнительные средства на распечатку дополнительных копий подготовленных к сессии документов», – говорит Йованка Лаличич, советник мэра города Тивата.

Тиват приступил к реализации проекта «Вакантное кресло» в 2007 году по примеру муниципалитетов Подгорицы и Бара.

Однако со временем стало видно, что не все идет, как ожидалось. НПО города Тивата не спешили воспользоваться предоставленной им возможностью. Именно тогда муниципалитет Тивата сделал еще один шаг к совершенствованию своей инициативы.

В сотрудничестве с Центром развития НПО (CRNVO), который был родоначальником проекта, и Союзом муниципалитетов местный муниципалитет проанализировал положение вещей и обнаружил недочет в процедуре отбора НПО для участия в парламентских слушаниях. Отбор проводился на конкурсной основе, однако его итоги обнародовались председателем местного парламента лишь за пару дней до начала слушаний. Кроме того, в слушаниях разрешалось принимать участие лишь одной НПО. CRNVO рекомендовал дать НПО право самим выбрать своего представителя. Он также предложил расширить их участие до одной НПО на каждый пункт повестки дня.

Тиват прислушался к совету Центра и быстро на него среагировал. Уже в октябре 2008 года члены Совета единогласно утвердили поправки к правилам отбора.

Такая маленькая, на первый взгляд, процедурная поправка, дала большой практический результат. В настоящее время НПО наделяются правом вносить содержательный вклад по тем пунктам повестки дня, в которых они обладают компетенцией. Эта инициатива позволила Тивату завоевать первый приз в конкурсе по Программе передовой практики местных муниципалитетов, учрежденном Союзом муниципалитетов и проводимом при поддержке Миссии ОБСЕ в Черногории.

Миа Лаусевич – младший сотрудник по вопросам общественной информации Миссии ОБСЕ в Черногории.



Марьяна Мисич Сканата, работающая на местной радиостанции города Тиват «Радио Тиват», является председателем «Европейского дома» НПО. Миа Лаусевич взяла у нее интервью по поводу проекта «Вакантное кресло для НПО»

Миа Лаусевич: Как на практике работает проект «Вакантное кресло»?

Марьяна Мисич Сканата: Примерно за две недели до начала сессии местного парламента представителей НПО приглашают на совещание. При участии представителя местной администрации мы обсуждаем повестку дня и выбираем из своих рядов представителей для участия в слушаниях в зависимости от темы, сферы нашей деятельности, опыта и интересов. Должна подчеркнуть, что мы получаем материалы одновременно с членами Совета, что дает нам равный объем времени для подготовки к дискуссии.

Ощущаете ли Вы уважительное отношение к НПО?

Произошли радикальные изменения. Теперь дело за НПО, как лучше распорядиться площадкой для высказывания своего мнения. В силу того, что число представителей НПО, принимающих участие в дискуссии, ограничено одной на каждый пункт повестки дня, значение тесного сотрудничества невозможно переоценить. Если мне выпадает возможность принять участие в обсуждении, то я с готовностью представляю мнение других НПО и граждан Тивата, т. е. не трата попусту времени.

Видите ли Вы возможности для дальнейшего совершенствования?

Гражданское общество уже свыклось с правом участвовать в дискуссии, но мне не хотелось бы, чтобы НПО не пользовались этим правом формально, лишь присутствуя в зале. Нам необходимо тщательно готовиться. А если нам нечего сказать по существу, то, как мне кажется, не следует брать слово и не транжирить чужое время.

Имеют ли граждане возможность следить за парламентскими дискуссиями?

Заседания транслируются по «Радио Тиват» в прямом эфире. Станция также передает сюжеты о работе местного парламента.

Можете ли Вы привести пример полезного участия Вашей НПО в дискуссии?

В марте этого года состоялось слушание местного пространственного плана застройки Тивата, очень важного стратегического документа, в котором говорится о крупном проекте строительства благоустроенной лагуны, гольфового поля, гостиниц и апартаментов на полуострове Лустица. Это в дополнение к огромному причалу для многомерных яхт, строительство которого уже ведется. «Европейский дом» высказал озабоченность тем, что два таких проекта, возможно, будет слишком много для такого небольшого прибрежного городка, как Тиват. Руководитель проекта от компании застройщика, узнав о наших сомнениях, пригласил нас на презентацию, на которой дал подробные разъяснения по проекту и ответил на наши доводы. Я считаю, что это был весьма положительный пример.

Начало новой эпохи в истории города Еревана

Рузанна Багдасарян и Гохар Авагян

«**О**беспечить более действенное, ответственное и независимое местное самоуправление», – такова была одна из задач, поставленных перед Арменией при ее принятии в 2001 году в Совет Европы. В то время объем работы, которую предстояло проделать, был поистине пугающим: отсутствовали какие-либо традиции или знания, которыми можно было бы воспользоваться при модернизации и децентрализации унаследованной от советских времен исконно централизованной системы управления. Первым шагом стало проведение коренного пересмотра конституции, новая редакция которой была утверждена на общенациональном референдуме в ноябре 2005 года. Одно из наиболее заметных изменений – это наделение города Еревана статусом муниципального образования. До этого Ереван, которому исполнился 2791 год, родина одного миллиона армян – примерно треть населения страны – и центр политической, деловой и культурной жизни страны, считался областью в административном подчинении центрального правительства, без своего независимого бюджета и с мэром, назначаемым сверху.

Только в 2009 году с принятием *Закона о местном самоуправлении в Ереване* было найдено решение одному из наиболее противоречивых вопросов: как выбирать мэра Еревана. Политическое значение этой должности трудно переоценить. Конституция оставляла относительную свободу для ответа: согласно ей, мэр города мог избираться в ходе прямого или непрямого голосования.

Закон о местном самоуправлении в Ереване предусматривает новаторскую систему, в рамках которой жители города путем голосования выбирают Городской совет Еревана – городской парламент. В случае получения одной из партий абсолютного большинства голосов, первый в списке кандидатов от этой партии автоматически становится мэром. В противном случае, Городской совет проводит отдельное голосование и выбирает одного из числа нескольких претендентов на кресло мэра. Мэр затем формирует муниципалитет – исполнительную властную ветвь города – и назначает руководителей 12 административных округов. Первые выборы Городского совета Еревана состоялись в мае 2009 года и ознаменовали собой начало новой эпохи в истории города.

Участие ОБСЕ

Двухъязычной муниципальной администрации приходится решать одновременно ряд ответственных задач. Это подготовка и исполнение бюджета, сбор налогов и самостоятельное решение вопросов, связанных с регулированием многих аспектов жизни города, включая социальные, экономические и экологические.

Бюро ОБСЕ в Ереване в рамках своей программы надлежащего управления недавно стало оказывать городу помощь в создании потенциала, используя опыт и знания, накопленные за последние шесть лет при обучении профессиональных сотрудников Национального собрания Армении.

«Метрополии по всему миру сталкиваются с вызовами, которые не могут быть приняты и профинансированы городскими властями в одиночку», – говорит Ханс Тирлинг, эксперт базирующегося в



Роттердаме Международного института городского управления при Университете Эразма Роттердамского, которому Бюро поручило посетить Ереван 4–11 июля 2010 года и оценить потребности в подготовке кадров. «Управление таким крупным городом, как Ереван, создает серьезные проблемы, требующие комплексных решений. Участие частного сектора, неправительственных организаций и, в целом, населения, требует новых навыков в мобилизации ресурсов, коллегиального стратегического и тактического планирования, при этом государственное управление должно в большей степени ориентироваться на получение конкретных результатов, быть транспарентным и интерактивным», – поясняет он.

В этой связи освоение навыков на примере современных подходов и передового опыта других городов стало составной частью трехнедельных учебных курсов, которые Бюро в настоящее время проводит для должностных лиц города. Заслуживающих того участников ожидают ознакомительные поездки для обмена опытом с эффективно управляемыми муниципалитетами европейских стран.

Планы на будущее

Система местного самоуправления в Армении еще молода, и многие вопросы, такие, как нахождение правильного баланса при распределении полномочий и финансов, еще ждут своего решения. Но что несомненно – так это тот факт, что дальнейшее демократическое развитие страны не возможно без действенных и независимых органов местного самоуправления, с четко очерченными функциями и хорошо подготовленными профессиональными сотрудниками. В этом вопросе Бюро ОБСЕ в Ереване преисполнено готовности продолжать оказывать помощь и поддержку своим армянским партнерам.

Рузанна Багдасарян – младший национальный сотрудник Программы надлежащего управления в составе Бюро ОБСЕ в Ереване.

Гохар Авагян – национальный сотрудник по вопросам общественной информации в составе Бюро ОБСЕ в Ереване.



ОБСЕ/ОЗНАННА ЛЕФ

Кнут Дрейер 30 августа 2010 года занял должность старшего полицейского советника, заменив Кевина Карти. Дрейер прибывает в Секретариат ОБСЕ из Швеции, где он работал сотрудником по программам двустороннего развития в Африке в национальном полицейском управлении Швеции. С 2007 по 2008 год он работал в ОБСЕ в качестве советника по вопросам реформы полиции и руководителем программы в Центре в Бишкеке, Кыргызстан, и с 2005 по 2007 год в качестве руководителя Группы по вопросам полицейской деятельности Миссии ОБСЕ в Хорватии. Он имеет 20-летний опыт работы в качестве старшего офицера полиции. Обладая ученой степенью в области права, он имеет также большой опыт в административных и судебных вопросах.



ОБСЕ/АРМАНДО БАБАНИ

Евгений Вольфарт из Германии 16 сентября 2010 года занял должность руководителя Присутствия ОБСЕ в Албании, заменив посла Роберта Боса из Нидерландов. Маститый немецкий дипломат с огромным опытом работы на Западных Балканах, посол Вольфарт до прибытия в Албанию руководил контр-террористической группой в министерстве иностранных дел Германии. С 2005 по 2007 год он возглавлял немецкое бюро по связи в Приштине. До этого он был начальником отдела в европейском департаменте в Берлине, советником в посольствах Германии в Вашингтоне и Чили и заместителем руководителя референтуры по Боснии и Герцеговине в политическом департаменте в Бонне. Посол Вольфарт изучал экономику и инженерное дело, а также право в Германии, Соединенных Штатах и в Соединенном Королевстве.



ОБСЕ/МИЛА ЛАУСЕВИЧ

Шарунас Адамявичус из Литвы 1 октября 2010 года занял должность руководителя Миссии ОБСЕ в Черногории, которую до этого занимала посол Параскива Бабеску из Румынии. Посол Адамявичус прибывает в Миссию из министерства иностранных дел Литвы, где занимал должность заместителя министра. До этого он занимал в министерстве иностранных дел целый ряд должностей, включая должность посла в Италии с 2005 по 2009 год и посла в международных организациях в Вене с 1999 по 2003 год. Он имеет ученую степень доктора социальных наук, специализируясь в области права. Его внимание привлекают криминология, международное право и публичное право. Он участвовал в разработке Конституции Литовской Республики и многих других законодательных актов.



ОБСЕ/СОЗАННА ЛЕФ

Пенни Сатчес Брос из Соединенных Штатов Америки 5 июля 2010 года заняла должность старшего советника по пограничным вопросам в Секретариате Центра по предотвращению конфликтов. Пенни прибывает в ОБСЕ из министерства национальной безопасности (МНБ) Соединенных Штатов Америки, где она была директором лондонского бюро научно-технического управления МНБ. В ее обязанности входили вопросы сотрудничества с евразийскими партнерами в области определения и развития новых технологий по обеспечению безопасности всех видов границ при одновременном облегчении законной трансграничной деятельности. В 2009 году она работала исполняющей обязанности военного атташе МНБ в Соединенном Королевстве и с 2003 по 2007 год – старшим представителем федерального агентства по чрезвычайным ситуациям/МНБ в НАТО. Ее предыдущая работа была связана с программами по контролю над вооружениями и уменьшению угрозы.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе работает в интересах стабильности, процветания и демократии в 56 государствах, осуществляя политический диалог относительно общих ценностей и практические действия по обеспечению долговременных перемен к лучшему.

osce.org/publications
e-mail: oscemagazine@osce.org