

ВЫПУСК НОМЕР 2/2010



ОБСЕ и её партнёры

Пан Ги Мун, Ягланд и Расмуссен
о сотрудничестве с ОБСЕ

Интервью Генерального секретаря ОБСЕ
Марка Перрена де Бришамбо



**20-летний юбилей
Копенгагенского документа**

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

Совместная работа на общие цели

Последние несколько месяцев среди делегатов идет активная дискуссия в рамках корфуского процесса о будущем европейской безопасности, и одним из ключевых обсуждаемых вопросов является сотрудничество ОБСЕ с другими организациями и институтами. В этом выпуске журнала "ОБСЕ" центральное место отведено сотрудничеству ОБСЕ с внешними партнерами. Ему посвящены материалы за авторством Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Пан Ги Муна, Генерального секретаря НАТО Андерса Фога Расмуссена и Генерального секретаря Совета Европы Турбьерна Ягланда.

Той же теме посвящено и интервью Генерального секретаря ОБСЕ Марка Перрена де Бришамбо. Руководитель подразделения по внешнему сотрудничеству Секретариата Александр Павлюк дает общий обзор взаимодействия ОБСЕ с другими организациями как внутри, так и за пределами ее региона. Далее следуют примеры, иллюстрирующие различные формы такого взаимодействия: лидирующая роль в глобальном альянсе против торговли людьми, деятельность в качестве партнера коалиции в защиту окружающей среды, продвижение стандартов, которые разработаны организациями, специализирующимися в таких областях, как борьба с незаконным оборотом наркотиков и терроризмом, или оказание поддержки деятельности субрегиональных организаций, таких, как коалиции полицейских органов стран Юго-Восточной Европы или среднеазиатский Международный фонд спасения Арала.

В этом году отмечаются 20-е годовщины важных программных документов ОБСЕ во всех трех измерениях безопасности: 11 апреля – *Боннского документа об экономическом сотрудничестве*, 29 июня – *Документа Копенгагенской конференции по человеческому измерению*, 17 ноября – *Венского документа 1990 года* – первой версии нынешнего соглашения Организации по мерам укрепления доверия и безопасности в военной сфере, и наконец, 21 ноября – *Парижской хартии новой Европы*. В этом номере журнала «ОБСЕ» авторы отдадут дань уважения *Копенгагенскому документу*, публикуя серию статей, в которых наглядно показано то, как этот эпохальный документ, в котором права человека неразрывно увязаны с демократией и верховенством права, продолжает задавать тон в таких областях, как добросовестное управление, правосудие по уголовным и административным делам, права меньшинств и наблюдение за выборами.

В номере

- 4 Жизненно важная роль ОБСЕ
Пан Ги Мун
- 5 ОБСЕ и НАТО: партнеры в вопросах безопасности
Андерс Фог Расмуссен
- 6 Панъевропейская “гавань” безопасности и прав человека
Турбьёрн Ягланд
- 7 Сила и сложность сотрудничества
Александр Павлюк
- 12 Интервью Генерального секретаря ОБСЕ Марка Перрена де Бришамбо: от всех требуются активные и целеустремленные усилия
Урсула Фрёзе
- 20 Инициатива в области окружающей среды и безопасности: сложение сил
Дэвид Сволли
- 23 Возвращение Аральску надежды: многолетняя кампания за спасение Аральского моря
Уильям Метцгер
- 24 Объединение усилий стран Юго-Восточной Европы в борьбе с незаконным оборотом наркотиков
Торстен Стодик

СОТРУДНИЧЕСТВО В ДЕЙСТВИИ

- 15 Скоординированная реакция в Кыргызстане
- 16 Контейнерная безопасность: взаимодействие с международными партнерами в предупреждении терроризма
Мехди Кнани
- 19 Формирование прочного альянса по борьбе с торговлей людьми
Кара Макгрегор и Вера Грачева
- 20-ЛЕТНИЙ ЮБИЛЕЙ КОПЕНГАГЕНСКОГО ДОКУМЕНТА
- 26 Копенгагенский документ: идея, чье время настало
- 27 Обеспечение верховенства права в деятельности ОБСЕ на местах
Чарльз Е. Эрлих
- 28 *Копенгагенский документ* и административная юстиция в ОБСЕ
Карстен Вебер
- 29 *Копенгагенский документ* и права меньшинств
Дмитрий Алешкевич
- 30 Оценка выборов в странах с традиционными демократическими системами
Йенс-Хаген Эшенбехер



На обложке: эмблема Конференции по человеческому измерению, проходившей в Копенгагене 5–29 июня 1990 года



Жизненно важная роль ОБСЕ

Пан Ги Мун

Вряд ли найдется хоть один кризис в мире, который не требует сотрудничества на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Региональные организации, такие, как ОБСЕ, являются важнейшими «игроками» в глобальных рамках, столь четко определенных в главе VIII Устава ООН. Вот почему в январе с. г. я созвал в Нью-Йорке выездную встречу руководителей региональных организаций, включая Генерального секретаря ОБСЕ. Это – лишь самая недавняя в целой серии аналогичных встреч, проводившихся на протяжении ряда лет с целью укрепления связей с когортой разнообразных и обладающих значительными возможностями региональных «игроков».

По самой своей природе ОБСЕ хорошо подходит для поиска ответов на многие вызовы в ее регионе. Географическая близость дает множество преимуществ, таких, как культурное родство, общая история, глубокие связи, стабильный потенциал, оперативность и эффективность с точки зрения затрат.

Однако дополнительные к этому преимущества приносит углубление партнерства между ООН и ОБСЕ. Я вижу пять конкретных областей для расширения практического сотрудничества.

Во-первых, **ядерное разоружение и нераспространение**. Для меня это один из главных приоритетов. В то же время не следует упускать из виду необходимость принятия мер и в сфере обычных вооружений. Мы должны продолжить поиск путей обеспечения того, чтобы важная работа ОБСЕ по пресечению незаконной торговли стрелковым оружием и соответствующая работа ООН лучше дополняли друг друга.

Во-вторых, **обеспечение мира**. ООН сотрудничает в деле предупреждения конфликтов и постконфликтного восстановления с рядом институтов и органов ОБСЕ. Тем не менее существует много возможностей для укрепления сотрудничества на ключевых направлениях, затрагивающих безопасность и стабильность в регионе ОБСЕ.

В-третьих, **выборы**. ООН предоставляет технические консультационные услуги в деле строительства демократии во всем мире. ОБСЕ рассматривается в широких кругах как «золотой стандарт» в том, что касается международного наблюдения за выборами. Давайте же будем наращивать наш совместный потенциал и использовать потенциалы, существующие в других регионах, посредством представления рекомендаций и подготовки специалистов.

В-четвертых, **окружающая среда и развитие**. В текущем году у нас имеются две ключевые возможности: во-первых, намеченное на сентябрь пленарное заседание высокого уровня по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, и во-вторых, обеспечение прогресса в решении проблемы изменения климата. Давайте займемся изучением путей более широкого применения доказавших свою эффективность стратегий обеспечения устойчивого развития.

В-пятых, **права человека**. Без уважения к правам человека невозможно будет обеспечить ни безопасность, ни развитие. Совет ООН по правам человека и его вспомогательные механизмы продолжают во благо дела использовать обмен информацией с институтами ОБСЕ. Давайте изучим пути совершенствования мер, принимаемых в свете итогов работы, наблюдений и рекомендаций всех механизмов ООН по правам человека, включая созданные в соответствии с договорами органы, специальные процедуры и универсальный периодический обзор. Задача и здесь заключается в том, чтобы избежать дублирования в работе и обеспечить синергию в интересах достижения наших общих целей.

В апреле я имел честь выступить на заседании Постоянного совета ОБСЕ, движимый желанием содействовать этому процессу. У меня сохранились теплые воспоминания о том периоде, когда я работал в Вене послом, да и о том времени, что я провел в Постоянном совете. Вновь приехать в этот город в качестве первого за более чем десять лет выступающего в ОБСЕ Генерального секретаря ООН было для меня особой честью. Я с большой заинтересованностью ожидаю дальнейшего укрепления связей с ОБСЕ, одним из наших важнейших партнеров в строительстве более безопасного и лучшего будущего для всех.

Пан Ги Мун является Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций.



ОБСЕ и НАТО: партнеры в вопросах безопасности

Андерс Фог Расмуссен

ОБСЕ уникальна: эту Организацию как знаменосца демократии и прав человека справедливо называют «совесью» нашего континента. Она является главным органом, где учреждаются согласованные нормы поведения, а правительства привлекаются к ответу в случае нарушения этих норм. Кроме того, ОБСЕ – ключевой форум общеевропейского контроля над вооружениями и укрепления доверия, играющий важную роль в предупреждении и регулировании конфликтов. Без нее никогда не удастся реализовать нашу цель – обеспечить единство, свободу и безопасность континента. Короче говоря, ОБСЕ по-прежнему незаменима.

НАТО дополняет ОБСЕ в разных отношениях, причем весьма успешно. Созданные Альянсом партнерства, в том числе со многими государствами – участниками ОБСЕ, а также открытость НАТО для новых членов, способствуют достижению цели ОБСЕ, заключающейся в строительстве стабильной, мирной и неделимой Европы. Программы сотрудничества НАТО со странами-партнерами стали «приводным ремнем» в популяризации идей и ценностей, лежащих в основе ОБСЕ. А деятельность НАТО на Балканах создала безопасную обстановку, позволяющую ОБСЕ играть свою роль в демократической консолидации этого региона.

Сегодня ОБСЕ и НАТО дополняют друг друга и за пределами Европы. Обе наши организации помогают Афганистану стать на ноги и обеспечить то, чтобы страна больше никогда не стала убежищем для самых кровавых террористов в мире. Это демонстрирует потенциал сотрудничества международных институтов в противодействии общим вызовам. НАТО уже некоторое время выступает в пользу подобного комплексного подхода, занимающего видное место в новой Стратегической концепции, которую позже в этом году примет Альянс.

Настало время придать новый импульс дискуссии о европейской безопасности. В последние годы эта дискуссия обременялась расхождениями по поводу политики «открытых дверей» НАТО, по вопросам ПРО и контроля над обычными вооружениями, а также неурегулированностью ряда «замороженных» конфликтов. Во многих случаях эти разногласия, казалось, сталкивали союзников по НАТО с Россией, создавая ложное впечатление того, что Европа все еще продолжает вязнуть в болоте холодной войны.

В основе многих из этих расхождений лежат ошибочные представления и устоявшиеся стереотипы, но они тем не менее являются наглядным напоминанием о том, что проект

«Европа» далек от завершения. Некоторые страны все еще продолжают испытывать чувство угрозы, исходящей от их соседей, некоторые продолжают стремиться обеспечить себе сферу влияния за счет своих соседей, а некоторые по-прежнему не способны реализовать свое право на свободный выбор механизмов обеспечения собственной безопасности. Пока это так, цель создания Европы единой и свободной будет оставаться недостижимой.

Нам нужна новая дискуссия о будущем европейской безопасности – такая, в которой все страны континента участвуют в духе доброй воли, не думая худшее про друг друга. И прежде всего нам нужна дискуссия, сфокусированная на решении реальных проблем, а не на договорах и конференциях.

Налицо обнадеживающие признаки того, что такая новая целенаправленная дискуссия сейчас начинается. Опираясь на предложения, представленные Россией, корфуский процесс диалога по вопросам европейской безопасности создал новую многообещающую динамику. Поскольку все входящие в ОБСЕ страны заинтересованы в безопасности нашего континента, ОБСЕ, совершенно естественно, и должна стать организатором этой дискуссии. Однако я твердо верю в то, что НАТО способна помочь в обеспечении ее успеха. Взаимодействуя с Россией в областях, где у нас общие интересы, НАТО может способствовать созданию атмосферы сотрудничества. А используя наш Совет «НАТО–Россия» в качестве форума для обсуждения конкретных озабоченностей в области безопасности, касающихся отношений между НАТО и Россией, мы также можем содействовать проводимой ОБСЕ работе по ведению более широкого диалога.

При подписании в 1975 году хельсинкского Заключительного акта Джеральд Форд, в то время президент Соединенных Штатов, заявил, что «история будет судить об этом Соевещании не по тому, что мы говорим здесь сегодня, а по тому, что сделаем завтра – не по обещаниям, которые мы даем, а по обещаниям, которые выполняем». Начало нового широкого диалога о будущем европейской безопасности дает нам возможность выполнить данное нами однажды торжественное обещание – обеспечить подлинное единство, свободу и безопасность этого континента.

Андерс Фог Расмуссен является генеральным секретарем Организации Североатлантического договора.



Панъевропейская “гавань” безопасности и прав человека

Турбьёрн Ягланд

В Европе происходят очень важные события. 1 декабря прошлого года вступил в силу Лиссабонский договор Европейского союза. Статья 6 Договора гласит, что Союз присоединяется к Европейской конвенции о правах человека. Это присоединение станет событием огромной политической и юридической значимости не только для Европейского союза, но и для Совета Европы и граждан его 47 государств-членов.

То, что сейчас постепенно складывается, – это новая, охватывающая весь континент зона диалога, сотрудничества и взаимодействия в вопросах демократии, прав человека и верховенства права.

Европейский союз является «глобальным игроком», и, обладая огромным политическим и экономическим влиянием, он будет и впредь играть ведущую роль в вышеупомянутом процессе. Важную роль будет играть и Совет Европы – «хранитель» Европейской конвенции о правах человека. И, конечно же, картина будет неполной, если не сказать о жизненно важной роли и вкладе ОБСЕ.

На нас лежит совместная ответственность перед гражданами, которых мы представляем, – сотрудничать настолько тесно, насколько это возможно и необходимо для выполнения нами своих соответствующих мандатов. Эти мандаты не идентичны и во многих отношениях существенно различаются, но при этом главная цель у нас одна – Европа свободная, живущая в условиях безопасности и стабильности и на самом деле не имеющая никаких разделительных линий. Ключом к пониманию характера наших взаимоотношений и сотрудничества является концепция, которую иногда называют «мягкая безопасность», иногда – «глубокая безопасность», а иногда – «демократическая стабильность». Позвольте пояснить.

60 лет назад Европа подошла к перепутью. Урок, извлеченный из опыта двух ужасных войн, через которые мы прошли, заключался в том, что прочный мир должен основываться на чем-то большем, чем стабильность в военной сфере.

Были учреждены применимые ко всем и обязательные для всех нормы и стандарты демократии, прав человека и верховенства права, и таким образом на свет появилась концепция «мягкой безопасности».

Совет Европы был создан для того, чтобы заниматься этим измерением безопасности. Позднее было созвано Хельсинкское совещание и учреждена ОБСЕ, установившая единые правила мирного сосуществования. В Европе произошел сдвиг от национализма к интернационализму.

Огромный вклад в это измерение («мягкая безопасность») внес Европейский союз благодаря экономической и политической интеграции его государств-членов. Выработанные Советом Европы стандарты демократии, прав человека и верховенства права послужили основой для интеграции Европейского союза и его расширения.

Идея сочетания «жесткой» и «мягкой» безопасности по-прежнему весьма актуальна в контексте усилий по повышению предсказуемости и стабильности в Европе. «Жесткая безопасность» не может существовать без безопасности «мягкой», и, соответственно, наоборот.

Именно по этой причине ОБСЕ создала свое человеческое измерение и систему политических обязательств, касающихся поведения ее государств-участников в области демократии и прав человека. Это является и должно и впредь оставаться неотъемлемой частью общей работы ОБСЕ в области безопасности. И это никоим образом не ставится под сомнение тем обстоятельством, что наиболее комплексную систему юридически обязывающих норм в области демократии, прав человека и верховенства права разработал Совет Европы. Мы не можем, не должны и не будем соперничать друг с другом, но нам следует – и мы обязаны – сотрудничать и всегда, когда это возможно, отдавать предпочтение взаимодополняемости наших усилий перед их дублированием.

Как Совет Европы, так и ОБСЕ – межправительственные организации, и в конечном итоге мы подотчетны европейским гражданам, – и европейским налогоплательщикам – будучи обязаны обеспечить хорошую отдачу от затрачиваемых финансовых средств.

Полагаю, что в Брюсселе, Страсбурге и Вене есть серьезная заинтересованность и решимость послать нашим правительствам и населению Европы сигнал о том, что европейские институты твердо намерены тесно сотрудничать друг с другом самым продуктивным, конструктивным и эффективным образом. Действуя совместно, мы сможем обеспечить нашим гражданам то, ради чего были созданы, – свободу, стабильность и процветание. В этом и заключается будущее Европы.

Турбьёрн Ягланд является генеральным секретарем Совета Европы.

Сила и сложность сотрудничества

Александр Павлюк

ОБСЕ и другие организации в ее регионе

Сегодня, через 11 лет после принятия *Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве*, в которой определяются основные принципы и практические условия взаимодействия ОБСЕ с другими организациями и институтами в регионе ОБСЕ, занимающимися вопросами обеспечения всеобъемлющей безопасности, государства-участники вновь сосредотачивают свое внимание на этой теме.

Платформа безопасности, основанной на сотрудничестве, – оперативный документ *Хартии европейской безопасности* (1999 год) – явилась кульминацией десятилетних усилий Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), переименованного в 1994 году в ОБСЕ, направленных на обеспечение безопасности на основе сотрудничества, неотъемлемой частью которого являются отношения с другими организациями в регионе.

По окончании холодной войны европейский регион оказался в уникальном положении. Он был «домашней площадкой» для СБСЕ, но также и для Европейского союза (ЕС), Организации Североатлантического

договора (НАТО) и Совета Европы (СЕ) – институтов, доказавших свою ценность для участвующих в них стран и весьма привлекательных для большинства не входящих в них государств региона. Кроме того, появился целый ряд новых региональных и субрегиональных объединений, таких, как Центральноевропейская инициатива, Организация черноморского экономического сотрудничества и Совет государств Балтийского моря, причем каждое из них стремилось играть свою роль и найти собственное место в Европе после холодной войны. Постсоветские республики создали Содружество Независимых Государств, рассматривавшееся некоторыми как механизм управляемого роспуска Советского Союза, а другими – как инструмент реинтеграции.

Вопрос о том, каким образом должны взаимодействовать эти разные региональные субъекты, представлял собой дилемму как концептуального, так и практического свойства. Должна ли иметься какая-то одна ведущая организация, – своего рода «европейская организация объединенных наций» – которая возьмет на себя основную ответственность за обеспечение безопасности и стабильности на континенте? И если да, то могло бы СБСЕ/ОБСЕ, будучи наиболее широкой по своему составу и всесторонней организацией в регионе, признанной к тому же в 1993 году

Президент Франции Жак Ширак (в центре) готовится поставить свою подпись под *Хартией европейской безопасности*, содержащей *Платформу безопасности, основанной на сотрудничестве*, на встрече ОБСЕ на высшем уровне в Стамбуле в присутствии президента Грузии Эдуарда Шеварднадзе (слева) и президента Финляндии Марtti Ахтисаари (справа) 19 ноября 1999 года (агентство «Франс-Пресс»)



Организацией Объединенных Наций (ООН) как региональное соглашение в смысле главы VIII, выполнять эту функцию? Или же вместо этого следовало бы наладить горизонтальное взаимодействие равных партнеров, и в таком случае какими были бы принципы и организационные условия такого взаимодействия?

ПЛАТФОРМА БЕЗОПАСНОСТИ, ОСНОВАННОЙ НА СОТРУДНИЧЕСТВЕ

Платформа безопасности, основанной на сотрудничестве, согласованная на Стамбульской встрече на высшем уровне в 1999 году, исключала какую-либо иерархию организаций в регионе ОБСЕ или постоянное разделение труда между ними. Вместо этого она была направлена на продвижение концепции «взаимодополняющих организаций [в области безопасности]». Имелось в виду, что эти организации будут дополнять друг друга во избежание дублирования усилий и нерациональной траты ресурсов. Фиксируя принцип широкого членского состава и открытый подход, Платформа определила ряд принципов, которые охватывают все три измерения безопасности и соблюдение которых в индивидуальном и коллективном порядке ожидается от других организаций, с тем чтобы ОБСЕ могла с ними сотрудничать. В известном смысле государства-участники распространили действие комплекса взаимосогласованных принципов и обязательств, регулирующих отношения между ними, на их коллективное взаимодействие с другими организациями.

Помимо этого в *Платформе* определены практические условия сотрудничества, как на уровне штаб-квартир, так на местах, в том числе в контексте реагирования на конкретные кризисные ситуации. Наконец, *Платформа* вместе с *Хартией* отводит ОБСЕ некую особую роль в качестве «гибкого механизма сотрудничества» в рамках различных взаимодополняющих усилий соответствующих организаций и институтов, а также роль «форума субрегионального сотрудничества».

Таким образом, *Платформа* предусмотрела создание системы и культуры максимально широкого взаимодействия различных организаций и институтов в регионе ОБСЕ – взаимодействия неиерархичного, прозрачного, всестороннего, взаимодополняющего и основанного на единых принципах и обязательствах.

Реализация зафиксированных в *Платформе* конкретных условий привела к значительному расширению и усилению взаимодействия ОБСЕ с другими международными, региональными и субрегиональными организациями и институтами. Практическим примером этого является, в частности, тесное сотрудничество, сложившееся между ОБСЕ, ООН и НАТО в Косове, где Миссия ОБСЕ (ОМИК) играла роль компонента миссии ООН (МООНК), отвечающего за институциональное строительство, в то время как ведомые НАТО силы для Косово (СДК) обеспечивали безопасность. С 2001 года ОБСЕ осуществляет тесную координацию действий с НАТО и ЕС в осуществлении *Охридского рамочного соглашения*, установившего мир в бывшей югославской Республике Македонии. Она работает вместе с СЕ в деле совершенствования местного самоуправления в Юго-Восточной Европе. ОБСЕ наряду с ООН и ЕС является сопредседателем женеvских дискуссий, проведение которых предусмотрено в состоящем из шести пунктов соглашении от 12 августа 2008 года, положившем конец вооруженному конфликту в Грузии. ОБСЕ, ООН

и ЕС тесно и успешно координировали свои действия в связи с недавними беспорядками в Кыргызстане. Был консолидирован возглавляемый ОБСЕ *Альянс против торговли людьми* как ежегодный форум для совместной правозащитной деятельности соответствующих международных и региональных организаций.

НОВАЯ ДИСКУССИЯ

На нынешнем этапе в составе субъектов, взаимодействующих в области безопасности в регионе ОБСЕ, произошло очередное преобразование. Появился ряд новых организаций: в 2002 году была учреждена Организация Договора о коллективной безопасности; в 2006 году ГУАМ (объединяющая Грузию, Украину, Азербайджан и Молдову) была преобразована из аморфной группы в региональную организацию; в 2008 году был учрежден Совет регионального сотрудничества. Традиционные партнеры ОБСЕ – ЕС и НАТО – значительно расширились как географически, так и функционально. Они приобрели черты, которые до последнего времени считались отличительными особенностями ОБСЕ – потенциал действий в гражданской сфере и всеобъемлющий подход. Более высокая степень общности организаций по членскому составу и мандатам требует и более тесного сотрудничества и координации действий, в том числе для эффективного использования финансовых и людских ресурсов, что особенно необходимо во времена глобальных финансовых трудностей.

Возможно, наиболее настоятельная причина, заставляющая заново присмотреться к тому, как ОБСЕ взаимодействует с другими организациями, заключается в том, что сегодняшние сложные транснациональные угрозы и вызовы в области безопасности делают сотрудничество еще более необходимым, чем когда-либо ранее. Вызовы в области энергетической безопасности и киберпреступности, угрозы, исходящие из соседних регионов, в частности из Афганистана, неурегулированные затяжные конфликты и неожиданные «вспышки» кризисных ситуаций – все это требует более тесной координации усилий.

Есть и третья причина вновь возросшего внимания к отношениям между организациями и институтами. Расширенные дискуссии о будущем европейской безопасности, которая проходит прежде всего в рамках корфуского процесса ОБСЕ, генерировало новый интерес к взаимодействию между организациями, занимающимися вопросами безопасности в регионе ОБСЕ. Эта дискуссия носит эволюционирующий характер и напоминает проходившие в 1995–1997 годах дебаты о европейской модели безопасности и переговоры по согласованию Хартии европейской безопасности в 1998–1999 годах. В *Решении Афинской встречи Совета министров 2009 года о продвижении корфуского процесса* взаимодействие с другими организациями и институтами на базе *Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве*, было определено в качестве одной из основных тем дальнейшего диалога.

ЧЕМУ УЧИТ НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ

При рассмотрении этого важного вопроса было бы целесообразно поразмышлять над уроками, извлеченными из десятилетнего опыта сотрудничества.

Во-первых, *Платформа* с ее концепцией взаимодополняющих институтов в области безопасности выдержала испытание временем. Она позволила осуществлять прагматичное

и гибкое сотрудничество и координацию действий, усиливая сравнительные преимущества и исключая жесткое разделение труда и подчинение одной организации другой. Здесь необходимо решить следующие непростые вопросы: каким образом использовать по максимуму потенциал каждой организации? Как обеспечить своевременность и эффективность координации? Каким образом можно оптимизировать распределение материального бремени в рамках совместных усилий?

Во-вторых, взаимодействие с другими организациями никогда не было бюрократическим занятием, а являлось деятельностью, обусловленной насущной необходимостью. Как следствие этого ОБСЕ наиболее успешно справляется со своей ролью площадки для сотрудничества в тех случаях, когда к этому побуждают конкретные потребности и ситуация. Так, например, в 2002 году, когда все организации разрабатывали стратегии борьбы с терроризмом, соответственно адаптируя имеющиеся у них инструменты и создавая новые ресурсы, Организация выступила со своевременной инициативой и создала два получивших высокую оценку координационных совещания с участием других региональных и субрегиональных организаций для обмена опытом и планами на будущее. В отличие от этого попытки создания новых структур путем «политического предписания», такие, как, например, содержащееся в принятой в Маастрихте в 2003 году *Стратегии противодействия угрозам безопасности и стабильности в XXI веке* предложение расширить сферу

действия *Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве* посредством создания «нового специального консультативного механизма», были без энтузиазма восприняты партнерскими организациями.

Наконец, международные региональные и субрегиональные организации являются инструментами, создаваемыми и применяемыми государствами-членами и участниками этих организаций. Именно их интересы и их воля в конечном итоге определяют характер сотрудничества между организациями. Если бы удалось возродить концепцию и реальную практику обеспечения безопасности на основе сотрудничества, которые с 1999 года постепенно размываются, если бы в отношении между государствами вернулось чувство общности ценностей, интересов и будущего, то сотрудничество и координация действий различных организаций в регионе ОБСЕ могли бы обрести долгосрочно-стабильный и эффективный характер.

Дискуссия государств-участников в рамках корфуского процесса уже вдыхает новую жизнь в *Платформу безопасности, основанную на сотрудничестве*. Может быть, она также могла бы придать новый импульс и практике обеспечения безопасности на основе сотрудничества? Если это произойдет, то *Платформа* сохранит свою актуальность и будет и впредь служить прочным фундаментом для сотрудничества между организациями в регионе ОБСЕ.

Взаимодействие с организациями за пределами региона ОБСЕ

Платформа безопасности, основанной на сотрудничестве (1999 год), посвящена отношениям с организациями и институтами в пределах региона ОБСЕ. Последняя, вполне естественно, уделяла внимание в первую очередь налаживанию таких партнерских отношений, которые могли бы способствовать осуществлению ее мандата как региональной организации.

И лишь два года спустя, в *Бухарестском плане действий по борьбе с терроризмом* государства-участники впервые пообещали расширить диалог с региональными организациями, распространив его за пределы региона ОБСЕ. Толчком к этому послужили направленные против Соединенных Штатов теракты 11 сентября 2001 года, которые заставили международное сообщество со всей остротой осознать глобальный масштаб угроз безопасности в XXI веке.

Утвержденная в Маастрихте в 2003 году *Стратегия противодействия угрозам безопасности и стабильности в XXI веке*

явилась еще одним шагом вперед, поскольку в ней четко признавалось, что регион ОБСЕ уязвим перед лицом угроз, исходящих из соседних регионов, и наоборот. Побудительным мотивом стремления к расширению взаимодействия за пределы границ ОБСЕ было не только возросшее осознание трансграничного характера новых угроз и вызовов безопасности, но и то, что многие государства – участники ОБСЕ, а также азиатские и средиземноморские партнеры по сотрудничеству одновременно являются членами других региональных организаций. Когда ОБСЕ приступила к налаживанию контактов с этими организациями, первоначально фокусируя внимание на обмене опытом в деле предупреждения терроризма и борьбы с ним, они смогли играть важную роль связующего звена.

Другой значимой вехой стало принятие в 2007 году *Декларации министров о партнерах ОБСЕ по сотрудничеству*, в которой государства-участники призвали ОБСЕ к расширению обмена опытом в области превентивной дипломатии и укрепления доверия, а также к дальнейшему наращиванию взаимодействия с соответствующими региональными организациями.

РАСШИРЕНИЕ ДИАЛОГА

Ныне диалог и обмен опытом с региональными организациями за пределами региона ОБСЕ стали неотъемлемой

частью жизни ОБСЕ. В субстантивном плане этот обмен осуществляется с учетом индивидуальных потребностей и мандатов соответствующих организаций. В диалоге с Организацией Исламской конференции в центре внимания находятся вопросы терпимости и недискриминации, а также во все возрастающей степени – права человека и наблюдение за выборами, как это продемонстрировало недавнее выступление Генерального секретаря ОИК на заседании Постоянного совета ОБСЕ 6 мая 2010 года. С Лигой арабских государств (ЛАГ) ОБСЕ обменивается опытом в таких областях, как легкое и стрелковое оружие, предупреждение конфликтов и борьба с терроризмом. Темой переговоров с участниками Регионального форума АСЕАН (АРФ) и Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии являются меры укрепления доверия и безопасности, а также вопросы превентивной дипломатии.

Когда Африканский союз (АС) и ЛАГ создали недавно союзы мира и безопасности, их представители посетили Секретариат ОБСЕ, где для них были проведены подробные брифинги на тему о раннем предупреждении, предотвращении конфликтов и постконфликтном восстановлении. Как отмечалось в письме, направленном Генеральному секретарю ОБСЕ делегатами из АС после возвращения в свою штаб-квартиру, «они увезли с собой яркие впечатления от своих встреч и обсуждений в ОБСЕ и приобретенного там опыта».

Опыт познания был взаимным. ОБСЕ смогла поделиться преимуществами всеобъемлющего, основанного на сотрудничестве подхода к вопросам безопасности и при этом в свою очередь извлекла полезные для себя уроки из методов работы и инструментария других региональных организаций. Например, «контртеррористическая сеть», созданная Секретариатом ОБСЕ для обмена информацией между профессионалами-практиками, построена по образцу аналогичных структур, созданных и поддерживаемых Секретариатом Организации американских государств.

ЧТО ДАЛЬШЕ?

Говоря в целом, менее чем за десятилетие после принятия *Бухарестского плана действий* ОБСЕ заложила солидный фундамент для налаживания связей с региональными организациями, работающими за пределами региона ОБСЕ, несмотря на ограниченность имеющихся ресурсов и такие естественные сдерживающие факторы, как расстояние и география. Сохраняющийся у обеих сторон интерес дает основания для оптимистической оценки перспектив этого диалога.

Кроме того обнадеживает и то, что в контексте продолжающихся корфуских дискуссий о взаимодействии с другими организациями и институтами некоторые государства-участники призвали к более активному задействованию организаций из других регионов.

Учитывая транснациональный характер сегодняшних угроз и вызовов, для ОБСЕ, быть может, действительно настало время рассмотреть возможность выхода за рамки простого обмена опытом и знаниями, который был характерен для первоначального этапа взаимодействия. ОБСЕ могла бы счесть целесообразным изучить в контексте принятой в 1999 году *Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве*, более прагматичные пути взаимодействия с региональными организациями в других частях мира – особенно с теми, деятельность которых частично затрагивает регион ОБСЕ, – в нейтрализации тех конкретных угроз и вызовов, с которыми сталкиваемся мы все.

Александр Павлюк является руководителем Отдела внешнего сотрудничества Секретариата ОБСЕ в Вене



Генеральный секретарь Организации Исламской конференции Экмедеддин Ихсануглу выступает перед Постоянным советом ОБСЕ, Вена, 6 мая 2010 года (ОБСЕ/Станислава Гайдажиева)

Оперативный документ – Платформа безопасности, основанной на сотрудничестве

ХАРТИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, СТАМБУЛЬСКАЯ ВСТРЕЧА НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ, 18-19 ноября 1999 года

I. Платформа

1. Целью Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве, является усиление взаимоподкрепляющего характера отношений между организациями и институтами, заинтересованными в содействии упрочению всеобъемлющей безопасности в регионе ОБСЕ.

2. ОБСЕ будет сотрудничать с теми организациями и институтами, члены которых – в настоящее время и в будущем – индивидуально и коллективно в рамках организационных положений, применяемых в каждой такой организации или институте:

- привержены принципам Устава Организации Объединенных Наций и принципам и обязательствам ОБСЕ, изложенным в хельсинкском Заключительном акте, Парижской хартии, Хельсинкском документе 1992 года, Будапештском документе 1994 года, Кодексе поведения ОБСЕ, касающемся военно-политических аспектов безопасности, и Лиссабонской декларации о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века;
 - разделяют принципы транспарентности и предсказуемости в своих действиях в духе Венского документа 1999 года переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности;
 - в полном объеме выполняют взятые ими на себя обязательства по контролю над вооружениями, в том числе касающиеся разоружения и МДБ;
 - исходят из того, что организации и институты, членами которых они являются, будут привержены принципу транспарентности в отношении их эволюции;
 - обеспечат, чтобы их членство в таких организациях и институтах основывалось на открытости и добровольности;
 - активно поддерживают принятую в ОБСЕ концепцию общей, всеобъемлющей и неделимой безопасности и единого пространства безопасности, свободного от разделительных линий;
 - играют надлежащую полновесную роль в развитии связей между взаимоподкрепляющими институтами в регионе ОБСЕ, имеющими отношение к безопасности;
 - в принципе готовы задействовать институциональные ресурсы международных организаций и институтов, членами которых они являются, в целях поддержки проводимой ОБСЕ работы при условии принятия необходимых политических решений по мере возникновения соответствующих обстоятельств. В связи с этим государства-участники отмечают особую значимость сотрудничества в области предотвращения конфликтов и регулирования кризисов.
3. Взятые в совокупности, эти принципы и обязательства образуют Платформу безопасности, основанной на сотрудничестве.

II. Организационные условия сотрудничества

1. В рамках соответствующих организаций и институтов, членами которых они являются, государства-участники будут добиваться, чтобы эти организации и институты твердо придерживались Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве. Это будет обеспечиваться на базе решений, принимаемых каждым государством-членом в соответствующих организациях и институтах, и в рамках организационных положений, применяемых в каждой такой организации или институте. Контакты и сотрудничество ОБСЕ с другими организациями и институтами будут транспарентными для государств-участников и будут осуществляться в рамках организационных положений, применяемых в ОБСЕ и в этих организациях и институтах.

2. В 1997 году на встрече Совета министров в Копенгагене было принято решение об общей концепции развития сотрудничества между подкрепляющими друг друга институтами. Мы отмечаем последующее развитие широкой сети контактов, и в частности растущее сотрудничество с организациями и институтами, действующими как в военно-политической области, так и в области человеческого и экономического измерений безопасности, а также укрепление сотрудничества между ОБСЕ и различными органами и учреждениями Организации Объединенных Наций, напоминая о роли ОБСЕ как регионального соглашения в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Мы исполнены решимости развивать это далее.

3. Еще одним важным аспектом является растущее значение субрегиональных группировок в деятельности ОБСЕ; мы поддерживаем и 1088 рост сотрудничества с этими группами на базе настоящей Платформы.

4. Развитию сотрудничества может дополнительно способствовать широкое применение следующих инструментов и механизмов:

- регулярных контактов, в том числе встреч; устойчивых рамок для диалога; повышенной транспарентности и практического сотрудничества, включая выделение сотрудников по связи или контактных пунктов; перекрестного представительства на соответствующих встречах; а также других контактов, направленных на лучшее понимание имеющихся у каждой организации инструментов предотвращения конфликтов.

5. Кроме того, ОБСЕ может участвовать в специальных совещаниях с другими организациями, институтами и структурами, действующими в регионе ОБСЕ. Эти совещания могут проводиться на политическом и(или) исполнительном уровнях

(в целях координации политики или определения областей сотрудничества) и на рабочем уровне (в целях рассмотрения организационных условий сотрудничества).

6. Развитие в последние годы деятельности ОБСЕ на местах отражает серьезные изменения в Организации. С принятием Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве, нынешнее сотрудничество между ОБСЕ и другими соответствующими международными органами, организациями и институтами в деятельности на местах следует развивать и наращивать в соответствии с их конкретными мандатами. Организационные условия этой формы сотрудничества могли бы включать: регулярные обмены информацией и встречи, совместные миссии по оценке потребностей, прикомандирование к ОБСЕ экспертов других организаций, назначение сотрудников по связи, разработку совместных проектов и развитие деятельности на местах, а также совместные усилия по подготовке кадров.

7. Сотрудничество в реагировании на конкретные кризисы:

- представляется целесообразным, чтобы ОБСЕ, действуя через своего Действующего председателя и при поддержке Генерального секретаря, и соответствующие организации и институты постоянно информировали и 1076 друг друга о том, какие действия они предпринимали или планируют предпринять в той или иной конкретной ситуации;
- с этой целью государства-участники призывают Действующего председателя при поддержке Генерального секретаря сотрудничать с другими организациями и институтами в формировании скоординированных подходов, позволяющих избегать дублирования усилий и эффективно использовать имеющиеся ресурсы. В соответствующих случаях ОБСЕ может предлагать свои услуги по обеспечению гибких рамок для совместного приложения различных подкрепляющих друг друга усилий. Действующий председатель будет консультироваться с государствами-участниками относительно этого процесса и будет действовать в соответствии с результатами таких консультаций.

8. Генеральный секретарь будет подготавливать ежегодный доклад Постоянному совету о взаимодействии между организациями и институтами в регионе ОБСЕ.



ИНТЕРВЬЮ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ ОБСЕ МАРКА ПЕРРЕНА ДЕ БРИШАМБО

От всех требуются активные и целеустремленные усилия

Урсула Фрёзе

Урсула Фрёзе: Нынешний год стал годом больших испытаний для ОБСЕ: в Кыргызстане царят массовые беспорядки, идет активная дискуссия в рамках корфуского процесса, Организация готовится к возможной встрече на высшем уровне. Какова, на Ваш взгляд, роль во всем этом Генерального секретаря?

Генеральный секретарь Марк Перрен де Бришамбо: Роль Генерального секретаря – быть человеком дела, заставлять крутиться колеса машины для решения постоянно возникающих новых проблем, которые приходится решать Организации. Генеральный секретарь призван быть вперёдсмотрящим, лидером, который пытается заглянуть за горизонт и первым заметить новые явления, формирующиеся угрозы и ситуации, на которые Организация должна быстро и эффективно реагировать. Он, к тому же, действует как блюститель порядка, гарантирующий выполнение решений ОБСЕ и осознание государствами-участниками общих для них обязательств и ценностей. Генеральный секретарь представляет

Действующего председателя и оказывает ему поддержку; на нем лежит контроль за оперативной деятельностью Организации. В наши дни, омраченные кризисной ситуацией в Кыргызстане, например, моя роль состоит в том, чтобы давать рекомендации Председательству, координировать встречи в Секретариате и с делегациями, поддерживать постоянные контакты с нашим Центром в Бишкеке и готовить предложения для Председательства и государств-участников.

В прошлом году в ОБСЕ начались обсуждения в рамках корфуского процесса о будущем европейской безопасности в развитие инициативы, выдвинутой в 2008 году президентом Российской Федерации Дмитрием Медведевым и президентом Франции Николя Саркози. В каком направлении, по Вашему мнению, движется корфуский процесс?

Корфуский процесс дает возможность государствам-участникам подвести итоги работы, проделанной в рамках обеспечения

Генеральный секретарь ОБСЕ Марк Перрен де Бришамбо, Вена, 11 июня 2010 года (ОБСЕ/Сюзанна Лёф)

всеобъемлющей безопасности, сверить свое понимание относительно общих для них обязательств, оценить степень своей готовности к возрождению доверия и общности целей и наметить общий курс действий на будущее. Ведутся интенсивные дискуссии; выдвинуто множество предложений относительно новых подходов к предотвращению конфликтов и их разрешению, борьбе с транснациональными угрозами, активизации деятельности в экономико-экологическом измерении, более эффективному выполнению обязательств в сфере человеческого измерения и совершенствованию работы по итогам наблюдения за выборами. Недавно был распространен промежуточный доклад о дискуссиях, проведенных в рамках корфусского процесса, и на неофициальной встрече министров в Аламате в июле с. г. будет определена содержательная тематика возможной встречи нашей Организации в верхах. Речь идет о сложном и многотрудном процессе, но он жизненно необходим во имя восстановления и углубления доверия, а также для подъема на новую высоту взаимодействия всех государств-участников в целях выполнения взятых ими на себя обязательств по обеспечению неделимой безопасности, основанной на сотрудничестве. На этой основе мы сможем совместными усилиями вести более активную работу по решению стоящих перед нами проблем и принятию общих для нас вызовов.

Одна из тем корфусских дискуссий – это взаимодействие ОБСЕ с другими организациями и институтами. Этот вопрос был темой активных дискуссий еще в 1990-х годах, которые завершились принятием на Стамбульской встрече на высшем уровне в 1999 году Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве. С 1991 по 1994 год Вы были главой французской делегации на СБСЕ; какие впечатления Вы вынесли из этих дискуссий?

Дебаты были очень жаркими. Существовало несколько точек зрения на то, как гарантировать безопасность в Европе после окончания холодной войны. Мнения делегатов разделились. Были те, кто ратовал за ведущую роль СБСЕ в обеспечении безопасности и стабильности на континенте и за трансформацию СБСЕ в полноценную региональную организацию со своим уставом. Другая группа делегаций выступала за сотрудничество с другими международными организациями на равноправной, транспарентной и гибкой основе с учетом сравнительных преимуществ каждой. С достижением в 1999 году договоренности о Платформе безопасности, основанной на сотрудничестве, выбор был сделан в пользу последней позиции. Платформа предусматривает налаживание свободного от иерархической подчиненности сотрудничества между взаимодополняющими организациями на пространстве ОБСЕ. ОБСЕ тесно сотрудничает с широким кругом международных организаций – ООН, Советом Европы, но также с Организацией Североатлантического договора, Евросоюзом и Организацией Договора о коллективной безопасности. Я не сомневаюсь в том, что государства-участники еще не исчерпали все возможности потенциальной роли ОБСЕ как платформы

общеевропейской безопасности, форума, объединяющего все заинтересованные стороны, как клиринг-хауса для принятия усилий в направлении достижения общей цели – неделимой безопасности, основанной на сотрудничестве.

На оперативном уровне организации, с которыми сотрудничает ОБСЕ, нередко имеют специализированный мандат. Каков качественный вклад ОБСЕ в такое партнерство?

Особенностью ОБСЕ является то, что она в единой организационной структуре сводит вместе различные аспекты безопасности. Другие региональные и международные организации решают вопросы, следуя в основном секторальному подходу. ОБСЕ уникальна тем, что интегрирует гуманитарный, экономико-экологический и военно-политический аспекты безопасности, исходя из своего понимания, что все три измерения в равной степени важны для достижения реальной и долговременной стабильности. ОБСЕ выступает постоянным форумом для консультаций, она обладает уникальным потенциалом для генерирования идей и подходов, которые затем могут браться на вооружение и осуществляться специализированными организациями. Она также является самостоятельным участником процесса, органично сочетая деятельность по этим измерениям безопасности в целях получения целостного эффекта на практике и на каждодневной основе, причем временами в нелегких условиях.

Какая роль остается за ОБСЕ в области военной безопасности на фоне нынешнего многообразия организаций, занимающихся военной тематикой?

ОБСЕ является важным форумом для консультаций по военно-политическим аспектам безопасности. Форум по сотрудничеству в области безопасности заседает на еженедельной основе; нами были достигнуты договоренности по важным соглашениям в сфере транспарентности в военных вопросах, в частности, о мерах укрепления доверия и безопасности, самый последний вариант которых содержится в Венском документе 1999 года. Эти меры неброски, они работают за пределами авансены, так сказать, «за кулисами», но они чрезвычайно благотворны. Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, стал историческим шагом вперед в направлении создания стандартов демократического контроля над вооруженными силами. В нашем арсенале есть Документ о легком и стрелковом оружии и Документ о запасах обычных боеприпасов. Недавно мы приступили в Украине к выполнению самого крупного в истории ОБСЕ проекта по уничтожению 16 000 тонн высокотоксичного компонента ракетного топлива – «меланжа», которые, будучи оставлены без внимания, вполне могли привести к экологической катастрофе по мере коррозии емкостей, в которых они хранятся. Договор по открытому небу и Договор об обычных вооруженных силах в Европе – несмотря на частичное приостановление выполнения последнего – сохраняют свою важность и актуальность. Форум по

сотрудничеству в области безопасности также вносит вклад в корфуские дискуссии. Следует ли подумать о создании более эффективных механизмов реагирования на кризисы? Следует ли ОБСЕ быть более активной в области нераспространения? Таковы некоторые из вопросов повестки дня нашей Организации.

Какая роль отводится организациям гражданского общества в деятельности ОБСЕ?

ОБСЕ неизменно учитывает мнение и нужды гражданского общества. С самого начала она поддерживает постоянный диалог не только с НПО, но и с деловыми кругами и академическим сообществом. Гражданское общество занимает центральное место в решении тех проблем, которыми занимается ОБСЕ, и пользовании долговременными плодами такой работы. НПО ставят вопросы и конкретные проблемы, напоминая государствам-участникам о взятых ими на себя обязательствах, а институты и операции ОБСЕ на местах полагаются на их опыт и знания при выполнении своих проектов. Проводимые ОБСЕ встречи, ежегодные совещания по человеческому измерению и конференции высокого уровня по терпимости и недискриминации открыты для участия групп гражданского общества: на них они имеют возможность на равноправной основе ставить перед государствами-участниками волнующие их вопросы.

В этом году отмечается 20-я годовщина принятия Парижской хартии для новой Европы, в которой государства-участники провозгласили новую эру мира, демократии и единства в Европе. Насколько актуальна для нас сегодня эта Хартия?

Парижская хартия представляет собой перспективный документ, и далеко не все заложенные в ней идеи еще материализованы. Государства-участники закрепили в *Хартии* идею, что в основе их сотрудничества впредь будут лежать демократия, права человека, верховенство права, и достигли договоренности по широкому кругу руководящих принципов на будущее, включая широкий и многообразный свод обязательств в сфере человеческого измерения, по военно-политическим аспектам безопасности, экономическому сотрудничеству, окружающей среде, культуре, трудящимся-мигрантам, а также сотрудничеству с нашими странами-партнерами и неправительственными организациями. *Парижская хартия* остается весьма актуальным документом, открытым для осуществления. Прогресс демократии, основанный на правах личности, является ключевым элементом долгосрочного мира и стабильности и требует принятия консолидированных и постоянных усилий. В ряде мест мы встречаемся с демократией по форме, но в том, что касается содержания, то в них на практике не всегда присутствуют все элементы, являющиеся составляющими демократии в плане гражданского общества, партий, свободы слова, свободы СМИ и открытости демократического избирательного процесса. Глобальный финансовый спад породил условия, которые усиливают склонность ставить стабильность превыше демократических принципов. Задача

построения Европы – единой и свободной, живущей в мире сама с собой – еще не решена, и на пути к ней необходимо приложить еще немало усилий.

Многие из современных угроз безопасности носят глобальный характер и часто исходят от негосударственных субъектов.

Насколько это меняет характер работы ОБСЕ?

ОБСЕ постоянно адаптируется к меняющейся обстановке и по мере того, как новые угрозы и вызовы эволюционируют, ей необходимо вести поиск новых, новаторских решений в сотрудничестве со своими партнерами. Существует широкая общая база для принятия более активных усилий по борьбе с транснациональными угрозами – предупреждение терроризма и борьба с ним, борьба с организованной преступностью и укрепление кибербезопасности – ввиду общности интересов государств-участников. Новые угрозы заставляют идти в новые для нас сферы и определяться с конкретной ролью в них ОБСЕ. Сравнительное преимущество ОБСЕ состоит в ее широком членстве и географическом охвате, ее ключевой роли как форума политического диалога и накопленном ею опыте в нахождении всеобъемлющих, межизмеренческих ответных мер.

Вглядываясь в будущее, ожидаете ли Вы расширения географического охвата ОБСЕ?

У нас есть средиземноморские и азиатские партнеры по сотрудничеству, и вместе с ними мы ведем поиск ответов на вызовы, исходящие из-за пределов пространства ОБСЕ, в первую очередь из Афганистана. ОБСЕ оказывает помощь международным усилиям и правительству Афганистана в реализации стратегий в таких областях, как обеспечение безопасности границ и пограничного режима, подготовка сотрудников полиции и таможни, борьба с незаконным оборотом наркотиков и наблюдении за выборами. Можно расширить сотрудничество и охватить им деятельность по проектам внутри Афганистана, но для этого потребуется консенсусное решение государств-участников. Идет становление новых организаций за пределами пространства ОБСЕ, и мы взаимодействуем с ними. Важно при этом не выходить за границы наших возможностей и не упускать из виду те сферы, в которых мы действительно сильны. Обеспечение безопасности на евроатлантическом и евразийском пространстве по-прежнему требует активной работы и решимости всех участников. Содействие безопасности на евроатлантическом и евразийском пространстве неразрывно связано с этой задачей.

Скоординированная реакция в Кыргызстане

Через несколько часов после того как 8 апреля в ходе насилия и беспорядков было свергнуто правительство Кыргызстана, в результате чего погибли более 80 человек, в Бишкек прибыл специальный представитель Действующего председателя ОБСЕ Жанибек Карибжанов. Он каждый день встречался со специальным представителем генерального секретаря Организации Объединенных Наций (ООН) Яном Кубишем и специальным представителем Европейского союза (ЕС) по Центральной Азии Пьером Моррелем с целью обеспечения синергии усилий всех трех организаций.

Карибжанов проводил интенсивные консультации с представителями временного правительства Кыргызстана в целях снятия напряженности и содействия политическому диалогу, выступая с общих позиций, согласованных с ООН. В ведении переговоров ему помогли Директор Центра ОБСЕ по предотвращению конфликтов Гербер Зальбер и специальный представитель Председателя Парламентской ассамблеи ОБСЕ Адил Ахметов. Активные посреднические усилия ОБСЕ, ООН и ЕС открыли путь к выходу из сложившегося политического тупика: изгнанный со своего поста президент Курманбек Бакиев покинул страну.

20 апреля, после консультаций с высшими руководителями ООН, ЕС и с лидерами правительств разных стран в Бишкек для проведения переговоров с руководителем временного правительства Розой Отунбаевой и другими ключевыми членами правительства и международными деятелями прибыл Действующий председатель ОБСЕ К. Саудабаев.

Давно уже функционирующий Центр ОБСЕ в Бишкеке с его отделением в Оше и не имеющей аналогов широкой сетью контактов по всей стране приступил к осуществлению мер экстренного реагирования в целях восстановления общественного порядка, улучшения межобщинных взаимоотношений, укрепления верховенства права и демократии и оказания помощи бизнесу. Центр помог в привлечении внимания населения к запланированному на 27 июня референдуму по конституции и организовал учебные курсы для журналистов и правозащитников по вопросам ответственного освещения кризисной ситуации. 29 апреля Постоянный совет ОБСЕ в порядке чрезвычайного финансирования выделил Центру 200 000 евро.

20 мая в Кыргызстан прибыла долгосрочная миссия Бюро по демократическим институтам и правам человека для наблюдения за процессом референдума, в том числе и на юге страны.

В июне, когда политический кризис перерос в гуманитарную трагедию на юге Кыргызстана, Карибжанов незамедлительно вернулся в Кыргызстан для выработки конкретных мер по стабилизации положения в стране. И на этот раз в основе его усилий были ежедневные встречи со специальными представителями ООН и ЕС.

12 июня Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, используя редко задействуемое специальное положение своего мандата, выступил с ранним предупреждением об опасностях для мира и стабильности, которыми чревато дальнейшее ухудшение межэтнических отношений в регионе. Его доклад был заслушан на специальном заседании



Действующий председатель ОБСЕ, государственный секретарь и министр иностранных дел Казахстана Канат Саудабаев встречается 20 апреля 2010 года в Бишкеке с главой временного правительства Кыргызстана Розой Отунбаевой

МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ КАЗАХСТАНА ИЛЬЯС ОМАРОВ

Постоянного совета в Вене, состоявшемся 14 июня. На этом заседании выступил также специальный представитель ООН Я. Кубиш, заявивший о решимости генерального секретаря ООН обеспечить скоординированное реагирование на кризис.

На втором специальном заседании Постоянного совета, состоявшемся 15 июня, государства-участники приняли Заявление о положении в Кыргызстане. Они поддержали намерение генсека ООН тесно сотрудничать с другими международными организациями, и это нашло дальнейшее подтверждение в совместном заявлении, с которым 16 июня выступили в Бишкеке специальные представители ОБСЕ, ООН и ЕС.

Председательство проводит активные консультации с государствами-участниками по вопросу о дополнительной помощи ОБСЕ киргизским властям и обществу в целях содействия восстановлению верховенства права и началу процесса долгосрочной стабилизации и нормализации.

Заявление о положении в Кыргызстане (PC.DOC/1/10) 15 июня 2010 года

Постоянный совет

- выражает свою озабоченность недавними событиями в южных районах Кыргызстана, принимая во внимание раннее предупреждение от Верховного комиссара по делам национальных меньшинств;
- сожалеет о понесенных человеческих жертвах и от имени сообщества ОБСЕ выражает глубочайшее сочувствие семьям погибших;
- признает, что от стабильности Кыргызстана напрямую зависит безопасность всего региона;
- призывает к скорейшему восстановлению мира, общественной безопасности и верховенства права и обращается с призывом ко всем слоям населения Кыргызстана воздерживаться от насилия и проявлять сдержанность;
- приветствует обсуждение нынешней ситуации в Совете Безопасности Организации Объединенных Наций 14 июня 2010 года и подтверждает, что он и впредь будет оказывать Кыргызстану поддержку, полагаясь на усилия, прилагаемые в настоящее время специальным представителем Действующего председателя, Центром ОБСЕ в Бишкеке, Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств и Бюро по демократическим институтам и правам человека; и
- вновь подтверждает, что ОБСЕ преисполнена готовности оказать Кыргызстану, по его просьбе, помощь в урегулировании нынешнего кризиса, предотвращении распространения напряженности в регионе и содействии постконфликтному восстановлению, и действовать в этом направлении в тесной координации и сотрудничестве с ООН и другими соответствующими международными заинтересованными сторонами на месте, и настоятельно призывает международное сообщество к оказанию срочной гуманитарной помощи.

Контейнерная безопасность

Взаимодействие с международными партнерами в предупреждении терроризма

Мехди Кнани



Глобальная система контейнерных перевозок является одним из важнейших элементов инфраструктуры, на которую опирается мировая экономика. Более 90 процентов объема мировых грузопотоков приходится на контейнерные перевозки, число которых превышает 400 миллионов в год.

Контейнеры перевозятся по морю, суше и воздуху, а их погрузка, выгрузка и перемещение через границы и различные зоны юрисдикции осуществляется огромным количеством государственных и частных компаний. В процессе перевозки контейнеры легко могут подвергнуться несанкционированному воздействию, и поэтому они уязвимы перед лицом преступных злонамеренных действий, таких, как хищение груза и различные формы незаконного оборота. После совершенных 11 сентября терактов в Соединенных Штатах правительства стран всего мира во все большей степени испытывают озабоченность в связи с возможностью

террористических нападений на систему контейнерных перевозок и злоупотреблений ею, например, с целью доставки оружия массового уничтожения. Все это подвигло международное сообщество на совершенствование мер обеспечения безопасности всей системы.

Некоторые страны приступили к осуществлению национальных программ, преследующих двоякую цель – обеспечить безопасность контейнерных перевозок и в то же время повысить их эффективность, причем лидером здесь выступили Соединенные Штаты с их инициативой, носящей название «Таможенно-торговое партнерство против терроризма». Этой проблемой занялись профильные глобальные организации, такие, как Всемирная таможенная организация (ВТАО), Международная морская организация (ИМО) и Международная организация гражданской авиации, разработавшие международные стандарты,

Мальтийский свободный порт, Мальта. Таможенный департамент Мальты 17 декабря 2009 года организовал экскурсию в порт для участников Семинара-практикума ОБСЕ по интегрированному подходу к безопасности системы снабжения Средиземноморского региона (ОБСЕ/Мехди Кнани)

каждая – применительно к своей части головоломки под названием «Безопасность контейнерных перевозок».

ОБСЕ, со своей стороны, предприняла усилия с целью мобилизации политической воли в поддержку этих инициатив. Государства-участники уполномочили Секретариат содействовать обмену информацией и передовым опытом в обеспечении контейнерной безопасности и оказывать поддержку усилиям международных организаций в этой области.

В 2005 году ОБСЕ стала одной из первых организаций, одобрявших выработанные ВТАО Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли (SAFE). Эти «Рамки» ВТАО, имеющие поистине глобальный охват, поскольку 98 процентов товарооборота в мире проходит через налоговые службы стран – членов ВТАО, задают стандарты заблаговременного представления электронной информации о перевозимых грузах, управления рисками, «неинтрузивной» проверки контейнеров и возможных выгод для тех компаний, которые соблюдают установленные правила.

«ПРИВОДНОЙ РЕМЕНЬ»

Роль ОБСЕ в обеспечении контейнерной безопасности является типичным примером того, как региональная организация может внести свою ценную лепту в глобальные усилия по борьбе с терроризмом. «Образно говоря, ее лучше всего сравнить с «приводным ремнем» между глобальным и национальным уровнями, – поясняет Рафаэль Перл, руководитель Антитеррористического подразделения (АТП) Секретариата. – Региональные организации могут быть полезным передаточным звеном в нисходящей цепочке передачи на места информации о целях, подходах и мерах, согласованных на глобальном уровне. Они могут поддерживать и усиливать информационно-разъяснительную и профессионально-учебную работу, проводимую в их регионе специализированными всемирными организациями». Примером этого является тесное сотрудничество АТП с ВТАО в поддержку Рамочных стандартов безопасности. «Рамочные стандарты (SAFE) являются сегодня ключевым инструментом повышения безопасности и эффективности глобальной цепи поставок. Их реализация абсолютно необходима для осуществления модернизации таможенных служб, с тем чтобы те оказались на высоте вызовов и возможностей XXI века», – говорит Виталий Микеладзе, менеджер по вопросам регионального европейского развития из директората ВТАО по укреплению потенциала. В соответствии с программой «Колумб», разработанной ВТАО с целью оказания помощи и представления рекомендаций странам, не обладающим необходимыми ресурсами и экспертным потенциалом для выполнения Рамочных стандартов,

АТП помогло в организации национальных семинаров-практикумов по тематике SAFE для пяти государств – участников ОБСЕ. Указанные семинары помогли этим странам выработать собственные стратегические планы реализации Рамочных стандартов безопасности. «Сейчас мы обсуждаем, может ли ОБСЕ – а если да, то как – помочь в осуществлении конкретных мер в рамках этих национальных планов, например, посредством предоставления соответствующего оборудования и поддержки трансграничного сотрудничества», – говорит В. Микеладзе.

Другое направление работы АТП – популяризация *Кодекса практики по обеспечению безопасности портов*, разработанного совместно Международной организацией труда (МОТ) и ИМО. Мариос Мелеттио, специалист по вопросам транспорта в МОТ, вспоминает о том, как ОБСЕ помогла избежать паллиативного подхода. «Впервые мне довелось взаимодействовать с АТП на организованном им в Вене в 2005 году техническом рабочем совещании экспертов по вопросам контейнерной безопасности, – вспоминает он. – Я попросил их о помощи в популяризации нашего Кодекса практики, и они предложили нам расширить соответствующий «пакет» учебных программ, включив в него также вопросы деятельности других организаций». Год спустя, в декабре 2006 года, на учебном семинаре, совместно организованном в Стамбуле ОБСЕ и МОТ, была апробирована измененная комплексная программа обучения, включающая информацию о работе ВТАО, Европейской комиссии, Международного агентства по атомной энергии и правительства Соединенных Штатов.

ПЛАТФОРМА ДЛЯ СОТРУДНИЧЕСТВА

Глобальная цепь товарных поставок сложна, и поэтому обеспечение ее безопасности требует комплексного подхода и широкого спектра последовательных мер. В 2007 году государства-участники призвали ОБСЕ служить платформой, на которой международные организации и национальные органы могли бы объединить свои усилия по разработке единого подхода к обеспечению безопасности цепи поставок. Они также уполномочили Организацию содействовать сотрудничеству между государственными властями и частным сектором в борьбе с терроризмом.

АТП впервые претворило эти указания в реальность, организовав в декабре 2009 года на Мальте *рабочее совещание на тему о едином подходе к безопасности цепи поставок в Средиземноморском регионе*. Помимо экспертов из 17 стран, включая пять средиземноморских партнеров ОБСЕ по сотрудничеству, в нем приняли участие представители 20 международных организаций и объединений частного сектора. Проведенный

1 Контейнер направляется на досмотр с использованием передвижной рентгеновской сканирующей установки на платформе грузовика, Мальтийский свободный порт, 17 декабря 2009 года (ОБСЕ/Мехди Кнани)



2 Генеральный управляющий контейнерного терминала в морском порту Поти, Грузия, поясняет, как работает система перевалки и складирования контейнеров, в ходе организованной при содействии ОБСЕ поездки для оценки существующих потребностей в технической помощи, май 2010 года (ОБСЕ/Мехди Кнани)



всесторонний обзор нынешних международных региональных и ключевых национальных инициатив в отношении безопасности цепи поставок стимулировал размышления об оптимальных путях ее обеспечения максимально экономичным и последовательным образом применительно к разным видам транспорта. В свете успеха этого рабочего совещания АТП сейчас предлагает организовать аналогичные мероприятия и для других субрегионов ОБСЕ.

С ПРИЦЕЛОМ НА БУДУЩЕЕ

Кроме того, рабочее совещание на Мальте открыло новые возможности для сотрудничества с Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН). «УНП ООН и ОБСЕ уже накопили солидный опыт сотрудничества в борьбе с организованной преступностью, незаконным оборотом и терроризмом, – говорит Кегил Оттерсен, старший координатор программ контейнерной безопасности в УНП ООН, принимавший участие в рабочем совещании на Мальте. – Поэтому вполне естественным представляется объединение наших усилий в области контейнерной безопасности». Г-н Оттерсен является управляющим Программы контейнерного контроля (ПКК), осуществляемой совместно УНП ООН и ВТАО с 1995 года.

ПКК помогает развивающимся странам в обучении сотрудников правоохранительных органов навыкам выявления и проверки связанных с повышенным риском грузовых контейнеров в целях предупреждения незаконного оборота. «Мы приступили к осуществлению ПКК применительно к главным портам Латинской Америки и Африки. Теперь мы распространяем программу на восток и приняли решение вступить во взаимодействие с ОБСЕ, – поясняет Оттерсен. – Для начала мы договорились о совместной работе в ответ на просьбу о помощи со стороны Грузии».

АТП содействовало организации посещения Грузии в мае 2010 года группой экспертов УНП ООН и ВТАО с целью

оценки потребностей. Эксперты провели ряд встреч с представителями правоохранительных ведомств в Тбилиси, а также посетили порты Батуми и Поты на Черном море. Выводы этой миссии теперь служат основой для определения условий осуществления ПКК в Грузии и принятия решения о том, чем ОБСЕ может помочь в дальнейшем.

Также расширяется сотрудничество АТП со ВТАО. Недавно АТП предоставило статус наблюдателя рабочей группе по Рамочным стандартам безопасности, которая два раза в год проводит заседания во ВТАО для обсуждения хода выполнения и возможного совершенствования Рамочных стандартов. Помимо этого АТП начало оказывать поддержку проводимым ВТАО для стран европейского региона рабочим совещаниям по вопросам ключевых стандартов безопасности (SAFE). В июне 2010 года оно выступило в качестве одного из спонсоров рабочего совещания, проводившегося в Санкт-Петербургском филиале Российской таможенной академии на тему о методиках неинтрузивной таможенной проверки подозрительных контейнеров.

Обеспечение безопасности контейнерных перевозок с целью недопущения незаконного оборота остается одним из приоритетов международного сообщества. На этом направлении уже достигнут значительный прогресс, но еще многое предстоит сделать. Взаимодействие АТП с международными партнерами для обеспечения надлежащего использования существующих инструментов и получения соответствующими странами необходимой помощи в интересах повышения контейнерной безопасности является характерной особенностью подхода Подразделения ко всем его восьми тематическим программам деятельности.

Мехди Кнани является младшим сотрудником по программам Антитеррористического подразделения Секретариата ОБСЕ. Он осуществляет управление программой этого подразделения, касающейся повышения контейнерной безопасности и безопасности цепи поставок.

Обязательства ОБСЕ в области контейнерной безопасности и безопасности цепи поставок

София, 2004 год. Решение Совета министров № 9/04

«[Совет министров] постановляет, что государства – участники ОБСЕ, в рамках своего внутреннего законодательства и с учетом наличия необходимых ресурсов, будут безотлагательно принимать меры по повышению контейнерной безопасности, руководствуясь наилучшей практикой, а также нормами и стандартами, которые будут согласованы на международном уровне».

Любляна, 2005 год. Решение Совета министров № 6/05

«Всем государствам – участникам ОБСЕ надлежит в возможно кратчайшие сроки реализовать меры, рекомендованные в принятых ВТАО *Рамочных стандартах безопасности и облегчения мировой торговли*. [...]

Мадрид, 2007 год. Заявление Совета министров о поддержке Глобальной контртеррористической стратегии ООН

«ОБСЕ продолжит свою деятельность по усилению безопасности цепи поставок, в особенности путем оказания поддержки и содействия мероприятиям по укреплению потенциала, проводимым Всемирной таможенной организацией в контексте внедрения Рамочных стандартов обеспечения безопасности и содействия глобальной торговле, и приложит все усилия для того, чтобы служить платформой для координации и сотрудничества между профильными международными организациями и национальными органами в целях разработки и применения интегрированного подхода к обеспечению безопасности цепи поставок».

Мадрид, 2007 год. Решение Совета министров № 5/07

«[Совет министров] постановляет поручить Генеральному секретарю и институтам ОБСЕ продолжать работу по привлечению частного сектора (гражданского общества и делового сообщества) к участию в усилиях по противодействию терроризму, когда это уместно и целесообразно».



Формирование прочного альянса по борьбе с торговлей людьми

Кара Макгрегор и Вера Грачева

Торговля людьми – одна из наиболее широко распространенных и сложных угроз безопасности, с которыми мы сталкиваемся. В нее вовлечены граждане всех государств-участников и представители всех сфер человеческой деятельности; иногда она осуществляется отдельными лицами, но гораздо чаще – организованными преступными группами, которые нередко связаны с другими прибыльными видами незаконной деятельности, такими, как нелегальный провоз людей через границу, незаконный оборот наркотиков и оружия, коррупция, подделка документов, отмывание денег и даже терроризм. Нередко можно слышать, что организованные преступники, практикующие эту современную форму рабства, поддерживают между собой контакты и сотрудничают на межэтническом и трансграничном уровнях лучше, чем правительства или международные организации, даже в постконфликтных зонах, и что они всегда на шаг опережают тех, кто ведет с ними борьбу. Очевидно, что такая форма транснациональной организованной преступности, как торговля людьми, требует принятия согласованных единых мер реагирования.

АЛЛЯНС ПРОТИВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

Первый специальный представитель и координатор ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми Хельга Конрад подошла к этому тезису чрезвычайно серьезно и претворила его в конкретные дела. В процессе плотных консультаций с Действующим председателем, Генеральным секретарем, государствами-участниками и потенциальными партнерами она предложила создать неформальную платформу для сотрудничества между международными и неправительственными организациями (НПО), борющимися с торговлей людьми. Эта инициатива была тепло встречена всеми заинтересованными сторонами, и в июле 2004 года на свет появился Альянс против торговли людьми.

Этот Альянс по-прежнему силен духом. Функционируя под организационным руководством и председательством нынешнего специального представителя – Марии Грации Джаммаринаро, он объединяет усилия своих членов, число которых сейчас превышает 40, в целях выработки единой стратегии и общей программы действий по искоренению современного рабства. Проводимые ежегодно в Вене на высоком уровне конференции и технические семинары обеспечивают государствам-участникам доступ к лучшему и наиболее полному опыту и знаниям в этой области и в то же время дают возможность увидеть глобальную картину действий, предпринимаемых международным сообществом в борьбе с торговлей людьми. В июне 2010 года специальный представитель созвала 10-ю Конференцию Альянса против торговли людьми, которая пролила свет на особенно замаскированную форму торговли людьми – в качестве домашней прислуги.

Координационная экспертная группа Альянса (КЭГА), заседающая два раза в год, служит партнерам в качестве консультативного форума. «Альянс – хороший пример того, как ОБСЕ может работать в тесном партнерстве с другими для нейтрализации транснациональных угроз», – заявила М. Г. Джаммаринаро на последнем заседании Группы. – В этой замечательной обстановке я буду продолжать работать в том же духе, что и мои предшественники. В то же время я намерена осуществлять дальнейшее наращивание являющихся уникальной особенностью

ОБСЕ межизмеренческих усилий по борьбе с торговлей людьми, следуя более широкому и углубленному подходу к политике в этой области с акцентом на правозащитном подходе в контексте безопасности, основанной на сотрудничестве».

ДРУГИЕ ПАРТНЕРСКИЕ СОЮЗЫ

В соответствии с принятой ОБСЕ *Платформой безопасности, основанной на сотрудничестве*, Бюро специального представителя вносит свой вклад в работу других форумов по противодействию торговле людьми, таких, как Глобальная инициатива ООН по борьбе с торговлей людьми (ГИБТЛ ООН). Недавно оно выступило в роли координатора проводившегося по линии ГИБТЛ ООН новаторского исследования «Анализ бизнес-модели торговли людьми в целях совершенствования мер предупреждения этого вида преступности». «Адресатом принимавшихся до этого времени превентивных мер были по большей части потенциальные жертвы. Данное исследование стало замечательным первым шагом в формировании более глубокого представления о преступных элементах формулы торговли людьми», – говорит заместитель координатора ОБСЕ Рут Поджман, которой принадлежит идея осуществления этого проекта.

Недавно Бюро в сотрудничестве с Международной организацией по миграции (МОМ) – партнером Альянса и ГИБТЛ ООН – подготовило и издало русскую версию составленного МОМ «Руководства по оказанию непосредственной помощи жертвам торговли людьми», которое широко используется провайдерами услуг из числа НПО, работающих непосредственно с теми, кого удалось выволочить из современного рабства. Ввиду того что каждое лицо, ставшее объектом торговли, уникально, Руководство содержит практические рекомендации о том, как следует оказывать помощь жертвам торговли на всех этапах – с самого первого контакта и проверки до их фактической социальной реинтеграции. Издание переведенной на русский язык версии Руководства делает этот эффективный инструмент доступным для широкого круга русскоязычных НПО.

Другим партнером является Контактная группа международных правительственных организаций по проблемам торговли людьми и незаконного провоза мигрантов через границу – созданная несколько лет назад по инициативе Управления Верховного комиссара ООН по правам человека неформальная группа, которая состоит преимущественно из базирующихся в Женеве международных организаций и НПО, занимающихся вопросами торговли людьми. Специальный представитель внесла свой вклад в работу встречи Контактной группы, состоявшейся в мае.

Партнерства, будь то на глобальном, региональном или даже местном уровне, эффективны в борьбе с современным рабством тогда, когда они базируются на едином понимании феномена торговли людьми и на уважении к правам человека. Это по-прежнему остается краеугольным камнем участия ОБСЕ в совместной борьбе с данным видом транснациональной преступности в глобальных масштабах.

Кара Макгрегор является временным сотрудником по вопросам общественной информации в Бюро специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми.

Вера Грачева является старшим советником специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми.



Инициатива в области окружающей среды и безопасности: сложение сил

Дэвид Сволли

Пожарники тушат пожар в ходе усиленного учебного курса, организованного Региональным управлением лесного хозяйства Турции в Анталии совместно с ОБСЕ и Инициативой ЭНВСЕК (ОБСЕ/Дэвид Сволли)

Я стою вблизи места пожара, вокруг – невыносимая жара. Мимо меня через лес сосновых крепёжных балок, прямоком в трескучие языки пламени и клубы дыма проносится группа пожарников в желтых светоотражающих робах. Они вовсю орудуют саперными топорами и лопатами, создавая пятиметровую противопожарную полосу, дабы остановить надвигающееся пламя. Начальник пожарного расчёта командным голосом отдаёт по коротковолновой радиации приказы другим членам пожарного расчёта, которые стоят рядом со своими пожарными машинами на проселочной дороге позади меня, готовые запустить в ход свои водяные помпы, если пламя переметнется через

заградительную полосу. Наконец пожарная бригада справляется с огнём и направляет его в сторону противопожарной полосы, где пламя теряет силу. За дело берётся вторая линия борцов с огнём, которые открывают брандспойты и гасят последние языки пламени. Опасность миновала, можно расслабиться – впереди не столь героическое занятие – ликвидация последствий пожара.

Я только что стал свидетелем показательного тушения пожара по программе продвинутого учебного курса, организованного региональным управлением лесного хозяйства Турции по Анталии совместно с ОБСЕ и Инициативой в области окружающей среды и безопасности (ЭНВСЕК). Действия пожарных



впечатляют. Но главное не в этом. Курсы можно назвать поистине беспрецедентными по той причине, что на них собрались технические специалисты из Албании, Армении, Азербайджана, Боснии и Герцеговины, Болгарии, бывшей югославской Республики Македония, Грузии и Российской Федерации. Эти технические специалисты не только получают на курсах ценные навыки, которыми они поделятся у себя на родине, но и обмениваются опытом со своими коллегами из стран-соседей.

Борьба с экологическими угрозами – которые, как правило, не знают границ, – вносящая вклад в укрепление безопасности и доверия между государствами – именно в этом суть инициативы ЭНВСЕК. Эта инициатива, представляющая собой партнерство международных организаций, – итог дискуссий, последовавших за Экономическим форумом ОБСЕ 2002 года, – направлена на поиск подходов к преодолению экологических угроз до того, как они выйдут за пределы национальных границ и станут причиной политической нестабильности. Инициатива ЭНВСЕК, с бюджетом порядка 30 млн. евро, в настоящее время реализуется через порядка 45 проектов в странах Юго-Восточной Европы, Центральной Азии, Южного Кавказа и Восточной Европы.

Каждая из шести организаций – участников вносит собственный, особый вклад в партнерство ЭНВСЕК. ОБСЕ с ее мандатом в сфере региональной безопасности и миссиями на местах оказывает Инициативе важную политическую поддержку. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Программа развития Организации Объединенных Наций делятся природоохранной экспертизой и подходами, гарантирующими устойчивое развитие. Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, ответственная за пять многосторонних природоохранных конвенций, обеспечивает правовую базу сотрудничества. Региональный центр охраны окружающей среды для Центральной и Восточной Европы является застрельщиком природоохранных инициатив в этом регионе. И, наконец, программа НАТО «Наука на службе мира и безопасности» – ассоциированный партнер инициативы, содействует научно-техническому сотрудничеству.

Задача получения как можно большего эффекта синергизма от сложения разноплановых мандатов и подходов этих организаций возложена на центральный руководящий совет, региональных сотрудников по проектам и секретариат, базирующийся в Европейском региональном отделении ЮНЕП в Женеве. Сотрудники этих структур не покладая рук трудятся на благо совершенствования взаимной информации и координации действий между организациями-партнерами и участвующими в ЭНВСЕК странами. Правительство Финляндии недавно объявило взнос в 6,5 млн. евро на цели дальнейшего укрепления секретариата ЭНВСЕК и реализацию дополнительных проектов по всему региону.

КАК ВОЗНИКАЮТ ПРОЕКТЫ ЭНВСЕК?

С самого начала движущей идеей инициативы ЭНВСЕК стал императив национальной солидарности. Министерства и ведомства стран, организации гражданского общества и научные и академические круги предлагают партнерам по ЭНВСЕК ряд проблем окружающей среды и безопасности, которые, по их мнению, требуют первоочередного внимания. Их мнение сопоставляется с предложениями, поступившими от государств-соседей, и на этой основе готовятся региональные оценочные доклады; оттачиваясь от них, партнеры по ЭНВСЕК готовят конкретные проекты и мобилизуют политическую поддержку. При этом они тесно сотрудничают с национальными властями и организациями гражданского общества.

Поскольку вопросы окружающей среды и безопасности входят в сферу компетенции не только министерств окружающей среды, ЭНВСЕК в последнее время стала поощрять формирование национальных рабочих групп, в которых представлены также другие министерства и организации гражданского общества. Эти группы помогают ЭНВСЕК направлять ресурсы и специализированные знания на решение тех проблем, которые являются наиболее животрепещущими для местного населения.

Полевые подразделения ОБСЕ нередко оказывают инициативе ЭНВСЕК большую помощь на местах. В свою очередь, как об этом свидетельствует один из недавних проектов в Армении, ЭНВСЕК по силам оказывать помощь операциям на местах в выполнении их собственного мандата.

СПИСАННЫЕ ПЕСТИЦИДЫ В АРМЕНИИ: СРОЧНЫЕ МЕРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КАТАСТРОФЫ

В марте этого года от министерства по чрезвычайным ситуациям Армении в адрес Бюро ОБСЕ в Ереване поступила срочная заявка провести оценку той опасности, которую представляют для окружающей среды и здоровья населения списанные пестициды, захороненные в отвале под поселком Нубарашен, что в получасе езды от Еревана.

Этот отвал, которому уже порядка 30 лет, возник в те времена, когда ныне запрещенные хлорорганические пестициды, такие как ДДТ, имели широкое применение. Чтобы не допустить использования химикатов с истекшим сроком годности, советские власти в то время регулярно проводили кампании по массовой утилизации пестицидов, свозя огромные партии списанных химикатов в крупные отвалы, типа того, который был создан в поселке Нубарашен. Согласно официальным данным в нубарашенском отвале захоронено свыше 500 тонн не менее 31 вида различных пестицидов.

Местные жители и НПО, и в первую очередь такие организации, как «Женщины Армении в защиту здоровья населения и здоровой окружающей среды», уже не первый год бьют тревогу по поводу той опасности, которую списанные химикаты представляют для здоровья населения. Пестициды захоронены на склоне



1 Эксперт от ЭНВСЕК Джон Вийген и эксперты от Армении inspectуют степень ущерба, нанесенного отвалу с захороненными пестицидами в Нубарашене, Армения, апрель 2011 года (Женщины Армении в защиту здоровья населения и здоровой окружающей среды/Елена Манвелян)

горы, который подвержен оползням. Менее чем в километре от этого места, в поселках Джрашен, Геганист и Мушакан проживает более тысячи человек.

Бюро откликнулось на заявку министерства и через Секретариат ОБСЕ в Вене препроводило ее в ЭНВСЕК. ОБСЕ представила руководящему совету ЭНВСЕК предложение, которое получило единодушное одобрение. Международный эксперт Джон Вийген был командирован в Армению для подробной оценки ситуации.

НЕПРЕДВИДЕННАЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СИТУАЦИЯ

Вийген прибыл в Армению 11 апреля и приступил к предварительным обсуждениям с министерствами и НПО, которые были организованы Бюро ОБСЕ в Ереване. Но когда он посетил сам объект, его там ждал неприятный сюрприз.

«Я был знаком с объектом по фотографиям, датированным 2003 годом, сейчас же он пришел в полную негодность, – повествует Вейген. – Все было разрыто, и пестициды были разбросаны по всей территории».

Ситуация изменилась: речь шла уже не о предупреждении долгосрочной опасности, а о ликвидации чрезвычайной ситуации. Она грозила падежом скота на выгоне вблизи разбросанных пестицидов или попаданием вредных веществ в молоко. И что особенно важно, возникала неминуемая угроза того, что дождевые осадки, которые особенно обильны в весенний период, смывают ядовитые химикаты и заразят ими села, расположенные ниже по склону от разгерметизированного отвала.

Бюро ОБСЕ в Ереване довело полученную информацию до сведения правительства Армении, которое оперативно приняло решение выделить 80 тыс. долларов США на проведение срочных работ по предупреждению чрезвычайной ситуации и обратилось к таким международным организациям, как Продовольственная и сельскохозяйственная организация, с просьбой об оказании помощи в определении необходимых долгосрочных мер по восстановлению отвала. Правительство распорядилось провести расследование по факту несанкционированных вскрышных работ в отвале.



2 Отвал в Нубарашене, где захоронены пестициды, расположен на горном склоне, который подвержен оползням, и он находится менее чем в километре от густонаселенных деревень (Женщины Армении в защиту здоровья населения и здоровой окружающей среды/Елена Манвелян)

В настоящее время принимаются меры для восстановления надежного захоронения пестицидов в отвале. Берутся образцы почвы и воды из наземных водотоков ниже по склону, а грунтовые воды анализируются с целью определения распространенности загрязнителей. «Важно выяснить, действительно ли полтораметровый слой глины, который, согласно схеме объекта, предоставленной министерством сельского хозяйства, якобы, служит основанием объекта, существует, – говорит Вийген. – Это принципиально важный фактор. Если глинистый горизонт отсутствует, не исключена вероятность того, что пестициды просочились в близлежащие горизонты».

Ведутся также работы по выявлению фактического количества захороненных пестицидов. «На первый взгляд в отвале захоронено значительно больше тех 500 тонн списанных пестицидов, которые были первоначально заявлены», – говорит Вийген.

ЭНВСЕК и Бюро в Ереване рассматривают проблему в более широкой перспективе, выходя за пределы задачи принятия необходимых мер. «Важно воспользоваться предоставленной возможностью и провести инвентаризацию всех объектов хранения пестицидов на территории Армении и затем решить эту проблему раз и навсегда,» – говорил посол Сергей Капинос, руководитель Бюро ОБСЕ в Армении.

ЭНВСЕК и Бюро ОБСЕ в Ереване тесно сотрудничают в изыскании средств для финансирования реалистичного долгосрочного решения проблемы отвала в Нубарашене. Оно может потребовать модернизации существующего отвала, нейтрализации пестицидов на месте или их вывоза с целью дальнейшей переработки. В соответствии с принятой в ЭНВСЕК практикой выбор окончательного варианта будет сделан после подробных консультаций с местными жителями, экспертами и властями.

Дэвид Сволли – сотрудник по экономико-экологическим вопросам Бюро Координатора экономико-экологической деятельности, Секретариат ОБСЕ в Вене.



Прогулка на лодке вблизи плотины «Кокарал» (ЕС МФСА/Канат Оспанов)
 Береговые скалы, на которых виден прежний уровень воды в Аральском море (ОБСЕ/Айман Смагулова)
 Жительница рыболовецкого села на берегу Северного Арала (ЕС МФСА/Канат Оспанов)

Возвращение Аральску надежды

Многолетняя кампания за спасение Аральского моря

Уильям Метцгер

Пассажиров, прибывающих на железнодорожную станцию Аральск, город в 40 тыс. жителей на юге Казахстана, приветствует мозаика в стиле соцреализма с призывом «На письмо Ленина отгрузим 14 вагонов рыбы!». Это наследие былой истории Аральска, в прошлом процветающего рыболовецкого порта на берегу северной части Аральского моря. Сегодня от воды Аральск отделяют километры суши. Ржавеющие останки судов, некогда составлявших гордость рыболовецкого флота Аральска, встали на вечную стоянку на опаленных солнцем солончаках. Хозяйственная деятельность канула в небытие, местное население страдает от множества заболеваний, а трансграничные споры за воду ставят под угрозу региональную стабильность. Исчезнувшее Аральское море – это одна из самых больших мировых экологических трагедий.

Осознавая серьезность этой проблемы, пять центральноазиатских государств в 1993 году учредили Международный фонд спасения Аральского моря (МФСА). Этот Фонд недавно приступил к реализации новой программы, направленной на координацию международной финансовой помощи на цели выполнения дополнительных проектов на период 2011–2015 годов. На встрече в верхах участников МФСА в апреле 2009 года президент Казахстана Нурсултан Назарбаев предложил воспользоваться председательством его страны в ОБСЕ в 2010 году для того, чтобы «обозначить важность вопросов Арала и попытаться наладить по ним полноценный диалог». Действующий председатель ОБСЕ Канат Саудабаев в последующем озвучил позицию, согласно которой решение проблемы Арала станет одним из приоритетнейших направлений работы Председательства.

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Пан Ги Мун также привлек внимание к проблеме

Аральского моря в контексте ОБСЕ. Выступая перед Постоянным советом в Вене в апреле этого года, он назвал ее «общей для всех народов и наций, составляющих международное сообщество, для решения которой необходимы коллективные действия».

Центр ОБСЕ в Астане не заставил себя долго ждать. Уже в ноябре 2009 года он подписал меморандум о договоренности с казахстанским отделением МФСА и подготовил планы под комплексный внебюджетный проект по управлению водными ресурсами бассейна Аральского моря.

«Впервые в истории Организации в стране действующего Председательства работает полевая миссия ОБСЕ. Я вижу в нашем участии в решении проблемы Аральского моря пример того, как эта взаимосвязь должна работать», – говорит руководитель Центра посол Александр Кельчевский.

ПОЛЕТ НАД АРАЛЬСКИМ МОРЕМ

Первоочередная задача на пути к преодолению кризиса Аральского моря состоит в том, чтобы привлечь знания специалистов и потенциал международных организаций для коллективного выполнения проектов. В мае 2010 года Центр ОБСЕ в Астане вместе с казахстанским отделением МФСА пригласил более 70 руководящих дипломатических сотрудников, представителей международных организаций, должностных лиц органов местного самоуправления и республиканского уровня, представителей неправительственных организаций и экспертов в Кызылорду на «круглый стол» по вопросам безопасности водных ресурсов в казахстанской части бассейна Аральского моря, по окончании которого участники совершили ознакомительный полет над северной частью акватории Аральского моря. Для большинства участников этот полет стал редкой и первой

возможностью своими глазами увидеть масштабы экологической трагедии. То что они увидели с воздуха, возымело эффект холодного душа.

«В ходе полета благодаря мнениям и оценкам, высказанным коллективом ученых и практиков, удалось получить реальную картину современных проблем региона и его потенциала,» – комментирует полет Бенджамин Мор, руководитель проекта Аральского моря из германской организации помощи развитию ГТЗ.

В ходе облета участники воочию увидели плоды усилий, принимаемых для спасения отдельных участков Арала. Наиболее выдающимся из них является плотина «Кокарал», возведенная благодаря финансовой помощи Всемирного банка. Строительство плотины преследовало цель увеличить приток воды в северную часть Аральского моря. Идея сработала, и после завершения работ на плотине в 2005 году вода стала постепенно возвращаться. Еще одна открывшаяся с воздуха обнадеживающая картина – это вновь сформировавшаяся озерная система, которая благоприятствует сохранению биоразнообразия и открывает для местных рыбаков новые возможности получения дохода.

По мере того как самолет стал приближаться к Аральску, пилот объявил, что по его подсчетам от города до кромки Аральского моря 18 км. Раньше эта дистанция была значительно большей. Мэр Аральска, присутствовавший на борту, не мог сдержать своего ликования. Он высказал надежду на то, что в недалеком будущем кромка моря подойдет к городу. Это эпохальное событие ознаменует собой небольшую победу в многолетней борьбе за спасение Аральского моря.

Уильям Метцгер – выпускник школы дипломатической службы Джорджтаунского университета

Объединение усилий стран Юго-Восточной Европы в борьбе с незаконным оборотом наркотиков

Торстен Стодик

В 2009 году правоохранительные органы Словении, Румынии, Венгрии, Болгарии и Турции совместными усилиями напали на след партии химических веществ, используемых для изготовления героина, которая транзитом перевозилась через их территорию. В ходе операции «Пластенка» был произведен арест пяти подозреваемых и захвачено около 20 тонн химических веществ-прекурсоров.

Незаконный оборот наркотиков в странах Юго-Восточной Европы остается серьезной и многоли-

“Контролируемая поставка” означает метод, при котором допускается вывоз, провоз или ввоз на территорию одного или нескольких государств незаконных или вызывающих подозрение партий груза с ведома и под надзором их компетентных органов в целях расследования какого-либо преступления и выявления лиц, участвующих в совершении этого преступления”.

— *Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности*

кой проблемой. Во многих случаях выявление маршрутов поставки и исполнителей преступления стало возможным только благодаря проведению трансграничных операций по типу той, о которой говорилось выше, и известных на языке сотрудников компетентных органов как «контролируемые поставки».

Успех совместных операций с участием полицейских органов различных стран зависит от множества факторов. Принятие Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КОП ООН) внесло большой вклад в повышение взаимопонимания государств по этой проблематике. КОП ООН дает четкое определение контролируемых поставок и требует от участников прибегать к ним в соответствующих случаях. Группа ОБСЕ по стратегическим вопросам полицейской деятельности (ГСПД) активно сотрудничает с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) в поощрение государств-участников к ратификации и

осуществлению этого всеохватывающего и юридически обязательного договора.

Не менее важной, особенно в таком регионе, как Юго-Восточная Европа, который совсем недавно пережил вооруженный конфликт, является задача укрепления доверия между правоохранительными органами и введения правил их сотрудничества. Ей подчинена *Конвенция о сотрудничестве органов полиции стран Юго-Восточной Европы*, подписанная Албанией, Боснией и Герцеговиной, бывшей югославской Республикой Македонией, Молдовой, Румынией и Сербией и Черногорией в 2006 году. ГСПД совместно с региональными организациями работает в направлении укрепления этой важной правовой базы. Конвенция содержит главу о контролируемых поставках, где говорится, что они должны проводиться в соответствии с национальным законодательством, и устанавливает условия для направления межгосударственных запросов и проведения конфискации и арестов.

РУКОВОДСТВО ПО КОНТРОЛИРУЕМЫМ ПОСТАВКАМ

Даже при наличии действующих глобальных и региональных норм осуществление контролируемой поставки может натолкнуться на трудности. Необходимо быстрое согласование действий, и успех операции может зависеть от таких банальных вещей, как правильный номер телефона партнера в соседней стране.

Операция «Пластенка» координировалась через региональную полицейскую организацию, обеспечивающую оперативный обмен информацией, – Региональный центр по борьбе с трансграничной преступностью Совместной инициативы стран Юго-Восточной Европы (Центр СИЮВЕ). В 2008 году ГСПД объединил свои усилия с Центром СИЮВЕ с целью облегчения согласования контролируемых поставок.

Они совместно подготовили *Руководство по контролируемым поставкам для стран Юго-Восточной Европы*. Это Руководство, разработка которого завершилась в 2009 году, содержит краткий экскурс в национальное законодательство и правила о контролируемых поставках и разъясняет процедуру подачи заявки на их проведение. Что особенно важно, в нем даются координаты должностных лиц, от которых зависит принятие решений, во всех странах региона.

«Центр СИЮВЕ, с его потенциалом в сфере обмена информацией, был наиболее естественным партнером ОБСЕ в этом начинании», – говорит Валерий Коротенко, который руководит проектом со стороны ГСПД.

На ОБСЕ были возложены задачи по общему планированию, составлению данных и редактированию Руководства, а на Центр СИЮВЕ – сбор данных от его 13 стран-участниц.

«Мы считаем *Руководство по контролируемым поставкам* одним из наиболее успешных проектов, в которых мы когда-либо участвовали. Это весьма полезный как с практической, так и теоретической точки зрения инструмент», – говорит Деян Радусинович,

сотрудник Центра СИЮВЕ. «Наш Центр взял на себя обязательство обеспечить обновление этого руководства», – добавляет он.

СОПРИЧАСТНОСТЬ МЕСТНОГО НАСЕЛЕНИЯ

Содействие сопричастности местного населения является одним из главных устремлений ГСПД во всех ее мероприятиях, связанных с полицейской деятельностью: от оказания поддержки реформированию полиции в соответствии с принципами демократического полицейского контроля, борьбы с незаконным оборотом наркотиков и торговлей людьми, борьбы с терроризмом, предупреждения сексуальной эксплуатации детей и до улучшения положения рома и синти.

Поддерживая хорошие рабочие отношения с региональными организациями и институтами, ОБСЕ добивается того, чтобы ее инициативы отвечали конкретным нуждам и вписывались в политический и культурный контекст принимающих государств.

На фоне растущего взаимодействия ОБСЕ с центральноазиатскими государствами ГСПД, учитывая опыт своей работы в Юго-Восточной Европе, оказывает все более активную поддержку сотрудничеству правоохранительных органов региона. Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Центральноазиатский региональный информационный координационный центр (ЦАРИКЦ) являются ключевыми региональными институтами, которые играют большую роль в этой сфере.

По словам Кевина Карти, старшего советника ОБСЕ по полицейской деятельности, «ГСПД и впредь при выполнении своего мандата будет тесно сотрудничать с государствами-участниками, партнерами по сотрудничеству и международными организациями в налаживании эффективных и действенных правоохранительных мероприятий по искоренению транснациональной преступности».

Торстен Стодик – сотрудник по полицейским вопросам и советник по исследовательско-аналитической работе в Группе по стратегическим вопросам полицейской деятельности, Секретариат ОБСЕ в Вене.

Увеличение числа женщин-полицейских

Предоставление женщинам-полицейским Юго-Восточной Европы платформы для обмена опытом и выработки стратегий по повышению представленности женщин в полицейских силах региона – в настоящее время составляющей 10–20 процентов – такова задача проекта, выполняемого под эгидой Ассоциации руководителей полицейских служб стран Юго-Восточной Европы (СЕПКА), который направлен на создание социальной сети для женщин-сотрудников полиции Юго-Восточной Европы; она заработает к концу 2010 года.

Идея создания такой сети была подсказана СЕПКА в октябре 2008 года Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Советом регионального сотрудничества (СРС), и эта инициатива тут же была подхвачена Ассоциацией.

Миссия ОБСЕ в Сербии выделила финансирование, провела у себя совещания группы экспертов и, что особенно важно, оказала помощь министерству внутренних дел Сербии и группе экспертов в проведении обследования среди более 4000 женщин-полицейских в восьми странах. «Доклад о результатах обследования даст мощный стимул продвижению гендерной проблематики в деятельности полицейских служб региона», – говорит Бранка Бакич, возглавляющая усилия Миссии в Сербии на этом направлении.

Другие операции ОБСЕ на местах, БДИПЧ и ГСПД также оказывают поддержку этому процессу. С 2009 года в нем участвуют Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и ее Информационный центр Юго-Восточной и Восточной Европы для контроля за стрелковым оружием и легкими вооружениями (СИИСАК). С самого начала координатором выступает Совет регионального сотрудничества (СРС).

«Проект является показательным примером того, как региональные участники – СЕПКА и СРС – и международные участники – ОБСЕ и ПРООН – объединяют свои усилия для улучшения гендерной сбалансированности полицейских рядов», – говорит Предраг Вуйчич из СРС.



Основные региональные партнеры ГСПД в Юго-Восточной Европе

Региональный центр по борьбе с трансграничной преступностью Совместной инициативы стран Юго-Восточной Европы (Центр СИЮВЕ), который был создан в 1995 году и скоро будет переименован в Центр правоохранительного сотрудничества в Юго-Восточной Европе (Центр ПСЮВЕ), обеспечивает обмен информацией между его 13 странами-участницами в целях ликвидации организованных преступных структур.

Ассоциация руководителей полицейских служб стран Юго-Восточной Европы (СЕПКА), основанная в 2002 году, занимается разработкой стратегии и проектов по укреплению демократического полицейского контроля в регионе.

Консультативная группа прокуроров стран Юго-Восточной Европы (СИИПАГ), существующая с 2005 года, оказывает государствам помощь в согласовании их законов и оказании взаимной правовой помощи в таких вопросах, как выдача и арест финансовых активов.

Совет регионального сотрудничества (СРС), который в 2008 году пришел на смену Пакту о стабильности для Юго-Восточной Европы, играет важную роль в координационных инициативах во многих областях, включая правоохранительную деятельность.

Государства-участники выражают свою убежденность в том, что защита и поощрение прав человека и основных свобод является одной из основополагающих целей правления, и подтверждают, что признание этих прав и свобод является основой свободы, справедливости и мира.

— Копенгагенский документ, статья 1

Копенгагенский документ

Идея, чье время настало

Двадцать лет назад, всего за несколько коротких месяцев барьеры, разделявшие Европу на Восток и Запад, обрушились столь стремительно, что Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), которое до этого свыше десяти лет на протяжении трудилось, пытаясь ускорить этот процесс, неожиданно оказалось вынуждено прилагать все силы, чтобы не отстать от него. В ноябре 1989 года пала Берлинская стена, вскоре после чего волна демократизации захлестнула государства Варшавского договора, и к моменту, когда 5 июня 1990 года министры иностранных дел стран СБСЕ собрались в Копенгагене, чтобы открыть второе из трех совещаний Конференции по человеческому измерению, решение о проведении которых было принято на Венской встрече в рамках дальнейших шагов за два года до этого, — что само по себе стало замечательным достижением — повестка дня совещания, рассчитанная на длительный процесс рассмотрения выполнения принятых обязательств, характерный для встреч СБСЕ периода холодной войны, уже устарела.

В типичном для СБСЕ гибком стиле делегаты перевели свои переговоры — приобретшие гораздо более сложный характер в результате исчезновения четко противостоящих друг другу блоков — в четыре неофициальные рабочие группы, заседания которых проводились параллельно с официальными сессиями. За три с половиной недели они объединили 43 новых предложения с 36 предложениями, перенесенными из документа Парижского совещания по человеческому измерению, состоявшегося в предыдущем году, в результате чего получилось то, что и поныне остается одним из самых полных и авторитетных международно признанных каталогов прав человека и демократических свобод.

Копенгагенский документ, который руководитель советской команды переговорщиков Юрий Решетов привнес тогда как «новую европейскую конституцию», содержит беспрецедентные положения, касающиеся свободных демократических выборов, прав национальных меньшинств, в том числе прав рома и синти, ограничений на введение чрезвычайного положения, права покидать собственную страну и возвращаться в нее, права обладать частной собственностью, свободы ассоциации, свободы совести и свободы самовыражения. Но, пожалуй, наиболее примечателен и оригинален Копенгагенский документ как документ, принятый организацией по вопросам безопасности, тем, что он увязывает обязательства, касающиеся прав человека, с системой правления, которая носит демократический плюралистический характер и отличительной особенностью которой является верховенство права.

В отличие от традиционных соглашений по правам человека Копенгагенский документ рассматривает права не просто как

вопрос взаимоотношений между государством и индивидуумом, но и в плоскости того, насколько они обеспечены демократическими институтами и учитываются другими государствами-участниками. Тот факт, что впервые положение о правах человека, разрешающее присутствие наблюдателей на судебных заседаниях, было названо «мерой укрепления доверия», — термин, до тех пор использовавшийся исключительно применительно к договоренностям в военной сфере, — подчеркивает то, что это документ, призванный обеспечить стабильность, причем не только внут-



“В прошлом году в Париже мы отметили 200-летнюю годовщину Французской революции. В этом году в Копенгагене мы можем воспользоваться богатым наследием Европейской революции 1989 года”, — заявил министр иностранных дел Дании Уffe Эллеманн-Йенсен на открытии второй Конференции по человеческому измерению в Копенгагене 5 июня 1990 года (Полфото)

ри государств, но и в отношениях между ними. Этому аспекту Копенгагенского документа был придан дополнительный вес в ходе Третьего совещания по человеческому измерению, состоявшегося в Москве в 1991 году, тогда государства-участники объявили, что права человека и демократия являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех, и утвердили расширенный механизм выражения озабоченностей и проверки выполнения обязательств в этой области. Используемое в Копенгагенском документе понятие «правовое государство» само по себе является выдающимся в силу своей субстантивной широты. Твердо заявив, что оно выходит за рамки лишь обеспечения демократического порядка, государства-участники подтвердили, что оно непосредственно проистекает из признания достоинства человеческой личности: «[Государства-участники] считают, что правовое государство означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями,

образующими структуры, обеспечивающие ее наиболее полное выражение».

Выступая на Конференции, министр иностранных дел Германии Ханс-Дитрих Геншер говорил о неодолимой силе идеи, чье время настало. «Человек с внутренне присущим ему достоинством и неотъемлемыми правами повсюду становится мерилом политической и социальной жизни», — заявил он.

Твердо зафиксированный в Копенгагенском документе тезис о том, что система правления и верховенство права зиждутся на признании человеческого достоинства, является своего рода наказом для работы ОБСЕ по обеспечению безопасности во всех ее измерениях.

«Защита и поощрение прав человека и основных свобод является одной из основополагающих целей правления (...) и признание этих прав и свобод является основой свободы, справедливости и мира». (Статья 1)



Обеспечение верховенства права в деятельности ОБСЕ на местах

Чарльз Е. Эрлих

Хотя правовые традиции и подходы государств-участников ОБСЕ разнятся, их нынешнее понимание верховенства права вытекает из статьи 5 *Копенгагенского документа* 1990 года, в которой перечислен 21 важнейший элемент концепции справедливости – от свободных выборов, представительных органов власти и равенства всех перед законом до подотчетности правительства. В контексте ОБСЕ существовало четкое понимание этих моментов, причем государства-участники в статье 4 подтвердили, что «они будут уважать право друг друга свободно выбирать и развивать в соответствии с международными стандартами в области прав человека свои политические, социальные, экономические и культурные системы».

В процессе развития этой «повестки дня» в годы непосредственно после Копенгагенской конференции были, в частности, учреждены структуры ОБСЕ на местах. Первоначально созданные для урегулирования конфликтных ситуаций, они в последующем были наделены более долгосрочными мандатами, носящими и более комплексный характер. Они начали способствовать утверждению верховенства права в широком смысле концепции надлежащего управления, затрагивающей широкий спектр проблем безопасности, причем зачастую – в области человеческого измерения, тем самым укрепляя всеобъемлющий подход к безопасности, вытекающий из хельсинкского Заключительного акта 1975 года, положения которого государства-участники обязаны выполнять на основе партнерства.

В этой области ОБСЕ по-прежнему идет в авангарде. Организация Объединенных Наций (ООН) последовала за ней. В докладе генерального секретаря ООН за 2004 год под названием «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах», ставшем своего рода системой координат для общего подхода международного сообщества, понятие господства права определяется как охватывающие все аспекты вопросов управления. Однако в отличие от *Копенгагенского документа* в нем дается отдельное определение понятия «справедливость», ограничивающее последнее более формальными рамками системы правосудия.

Европейский союз (ЕС) создал несколько структур на местах, включающих, как он их назвал, компоненты по вопросам «верховенства права», в том числе в тех частях региона ОБСЕ, где уже существовали структуры ОБСЕ на местах. Учитывая, что по таким показателям как численность и размер их бюджета миссии ЕС зачастую являются просто гигантскими по сравнению с миссиями ОБСЕ, – например, в Косово, где миссия ЕС по обеспечению верховенства права (ЕУЛЕКС) нанимает почти 2000 международных полицейских сотрудников, судей, прокуроров и других представителей системы органов юстиции и правопорядка – важно понимать, чем ценен тот незаменимый вклад, который структуры ОБСЕ на местах вносят в обеспечение верховенства права.

В то время как миссии ЕС нередко сосредоточивают свои

усилия по утверждению верховенства права на укреплении гражданской власти в таких секторах, как полицейская служба и юстиция, структуры ОБСЕ на местах работают на более широком фронте, помогая органам власти выполнять их всеобъемлющие обязательства по линии ОБСЕ в части, касающейся верховенства права. Благодаря своим долгосрочным мандатам они обладают большей гибкостью в реагировании на происходящие в их регионах события и оказании местным властям помощи в проведении комплексных, системных реформ. Своей деятельностью структуры ОБСЕ на местах дополнительно подчеркивают фундаментально присущее ОБСЕ уважение принципа работы в рамках правовой системы каждого государства-участника при оказании ему помощи в сохранении и выполнении принятых в рамках ОБСЕ обязательств. Таким образом, они продолжают играть одну из важнейших ролей в этой области.

Так, например, структуры ОБСЕ на местах в Юго-Восточной Европе взаимодействуют с соответствующими властями, с тем чтобы обеспечить включение определенных фундаментальных элементов в правовой процесс по мере возникновения необходимости. Они регулярно анализируют существующие законы, высказывают по ним свои соображения и помогают в разработке нового законодательства с целью обеспечения не только его соответствия существующим европейским стандартам, но и его формулирования таким образом, чтобы власти могли эффективно его выполнять. Подразделения ОБСЕ по вопросам верховенства права также занимаются проблемой обеспечения функциональности государства путем выработки производных нормативных правовых актов, особенно с целью обеспечения одинакового обращения со всеми в соответствии с законом. В Косово и Боснии и Герцеговине широкое присутствие миссий ОБСЕ на региональном и муниципальном уровнях является важным источником информации о том, как влияет деятельность органов власти на частных граждан, что позволяет миссиям оказывать помощь органам власти в улучшении положения дел в этой области. Это особенно важно в том, что касается этнических общин, не принадлежащих к большинству, а также других уязвимых групп населения.

Хотя зачастую их деятельность оказывается в тени других тематических направлений работы, шире освещаемых СМИ, подразделения структур ОБСЕ на местах, занимающиеся вопросами верховенства права, выполняют важную роль, эффективно взаимодействуя с органами власти и помогая им в осуществлении принятых в рамках ОБСЕ обязательств на основе широкой концепции надлежащего управления.

Чарльз Е. Эрлих является независимым юрисконсультантом, проживает в Вене. Ранее работал в Миссии ОБСЕ в Косово, Секретариате ОБСЕ и Миссии ОБСЕ в Грузии.



Копенгагенский документ и административная юстиция в ОБСЕ

Карстен Вебер

Копенгагенский документ четко определил обязательства, касающиеся функционирования системы административной юстиции (статьи 5.10 и 5.11). Тем не менее на протяжении длительного времени структуры ОБСЕ на местах и БДИПЧ предпочитали концентрировать свои усилия в поддержку принципа верховенства права главным образом на программах помощи в области уголовного правосудия. Та же общая тенденция наблюдалась и в других международных организациях.

В чем причина подобного нежелания заниматься проблемами административной юстиции? В постконфликтных ситуациях, в условиях которых функционировали многие структуры на местах, вполне могло показаться, что уголовные суды, тесно взаимодействующие с полицией, имеют более непосредственное отношение к самым острым угрозам безопасности, в то время как органы государственной администрации и муниципальные власти и их действия могут подождать, пока не будет обеспечена хотя бы минимальная безопасность.

В последние годы такой подход все больше ставится под сомнение – как в ОБСЕ, так и за ее пределами. Проведенное шведской Академией им. Фольке Бернадотта всеобъемлющее исследование под названием «Верховенство права в сфере государственного управления: проблемы и пути миростроительства и развития», опубликованное в 2008 году, выявило тесную взаимосвязь между административной юстицией и безопасностью. В нем указывается, что особенно в нестабильных политических ситуациях хорошо налаженная работа административных органов может повысить доверие граждан к государству и его легитимность, в то время как коррумпированность и плохая работа этих органов может спровоцировать рост напряженности и увеличить опасность конфликта. В самом деле, в то время как число лиц, соприкасающихся с системой уголовного правосудия, относительно невелико, каждый человек нуждается в самых разных административных услугах – от регистрации рождения до оформления свидетельства о собственности, вследствие чего вероятность проявлений недовольства на этой почве велика.

Для ОБСЕ как организации по проблемам безопасности из этого вытекает очевидный вывод, и поэтому внимание к административной юстиции сейчас возрастает. Так, например, миссия в Косово, с 1999 года занимавшаяся мониторингом системы уголовного правосудия, а с 2004 года – мониторингом гражданского судопроизводства, в 2006 году приступила к проведению всеобъемлющего обзора административно-процессуального законодательства и споров в этой области. В результате в 2007 году был опубликован Доклад об административной юстиции в Косово, содержащий рекомендации относительно обоснования административных решений, наличия обеспечительных мер и права представить свою позицию в ходе разбирательства.

ОБСУЖДЕНИЕ ОСНОВ

Подходы государств-участников к административной юстиции весьма существенно разнятся. Это наглядно проявилось в ходе организованного БДИПЧ в 2008 году форума по проблемам уголовного судопроизводства в Центральной Азии, когда обсуждались вопросы надлежащего отправления правосудия, касающиеся,

например, права на справедливое судебное разбирательство в контексте уголовного и административного кодексов. Стало ясно, что эксперты не всегда придерживаются единой позиции. Некоторые рассматривают административную юстицию не только как систему прав граждан на определенные услуги и механизм их осуществления, но и как средство наказания граждан за незначительные проступки, иногда даже с заключением их под стражу.

После этого, в рамках состоявшегося в 2009 году семинара по *человеческому измерению на тему об укреплении верховенства права в регионе ОБСЕ* было проведено заседание, посвященное вопросам административного судопроизводства и средств правовой защиты. Участники семинара сравнили различные модели рассмотрения в судах административных решений и обсудили различия в параметрах такого рассмотрения, особенно в отношении решений административных органов власти, осуществляющих свои дискреционные полномочия. Наряду с этим повестка дня семинара включала проблему административных правонарушений и гарантии справедливого судебного разбирательства.

Состоявшаяся дискуссия вызвала большой интерес, и некоторые делегации специально попросили БДИПЧ разработать программы по административной юстиции, организовать дискуссионные площадки и, возможно, выработать методику мониторинга рассмотрения административных дел в соответствующих судах государств – участников ОБСЕ. Аналогичные рекомендации прозвучали и в ходе рабочего совещания экспертов, организованного в Вене в феврале 2010 года гамбургским Центром исследований по проблематике ОБСЕ (КОРЕ).

СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ В СВЯЗИ С ВЫБОРАМИ

В последнее время БДИПЧ стало уделять более пристальное внимание одной конкретной области административной юстиции – спорным ситуациям, связанным с выборами. Эта тема служит своего рода «мостиком» между административной юстицией и другой связанной с верховенством права темой, охватываемой также огромным числом принятых в рамках ОБСЕ обязательств, в том числе в контексте *Копенгагенского документа*, а именно темой независимости судей. Ни в каком другом случае судебные органы не могут подвергаться большему давлению, зачастую исходящему от двух или более политических сторон. Это говорит о том, что административную юстицию невозможно рассматривать в отрыве от других вопросов. Она является неотъемлемой частью общей концепции верховенства права, и именно так к ней и надо подходить.

Судя по всему, интерес к административной юстиции среди государств – участников ОБСЕ неуклонно растет. Нет сомнений, что предстоит сделать гораздо больше, чем до сих пор, и БДИПЧ весьма серьезно воспринимает адресованные ему рекомендации на этот счет. ОБСЕ с ее широкой концепцией верховенства права в контексте основных прав человека и демократических институтов, как она зафиксирована в *Копенгагенском документе*, имеет все необходимое для решения этой непростой задачи.

Карстен Вебер является начальником отдела верховенства права в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека в Варшаве.



Копенгагенский документ и права меньшинств

Дмитрий Алешкевич

В этом году отмечается 20-я годовщина принятия перво-го согласованного на международном уровне подро-ного перечня прав меньшинств в регионе ОБСЕ. Приняв в 1990 году *Копенгагенский документ*, государства-участники подтвердили, что уважение прав лиц, принадлежащих к на-циональным меньшинствам, является неотъемлемой частью корпуса международно признанных прав человека и существ-венным фактором безопасности. Положения *Копенгагенского документа*, касающиеся национальных меньшинств и сведен-ные воедино в специальном разделе документа (IV, статьи 30–40), идут дальше, чем ранее согласованные запретительные меры в отношении дискриминации и неравенства, содержа-щиеся, в частности, в *Международном пакте о гражданских и политических правах* (1966 год), и отстаивают так называе-мые позитивные права меньшинств.

Копенгагенский документ обязывает государства-участники

Государства-участники признают, что вопросы, относящиеся к национальным меньшинствам, могут быть удовлетворительным образом решены только в демократических политических рамках, основанных на верховенстве закона, в условиях функционирования независимой судебной системы. Эти рамки гарантируют полное уважение прав человека и основных свобод, равные права и положение всех граждан, свободное выражение всех их законных интересов и чаяний, политический плюрализм, социальную терпимость и выполнение правовых норм, ставящих эффективные препятствия на пути злоупотребления государственной властью.
–*Копенгагенский документ*, статья 30

защищать этническую, куль-турную, языковую и рели-гиозную самобытность на-циональных меньшинств на своей территории и созда-вать условия для поощрения этой самобытности. Этот документ – первое между-народное соглашение, в ко-тором говорится об авто-номных органах управления как одном из возможных средств защиты этнической самобытности. В нескольких его статьях подтверждается право лиц, принадлежащих к национальным меньшин-ствам, свободно пользовать-ся своим родным языком в личной и общественной жизни, получать образова-ние на родном языке и ис-

пользовать его в государственных органах.

Раздел о правах меньшинств начинается с ключевого по-ложения (статья 30), устанавливающего четкую связь между правами меньшинств и верховенством права и подтвержда-ющего, что необходимой предпосылкой для решения связан-ных с этими правами вопросов являются демократический политический механизм и функционирующая независимая судебная система. Наличие эффективных средств правовой защиты позволяет не только обладать правами, но и реально пользоваться ими.

Как гласит *Копенгагенский документ*, принадлежность лица к национальному меньшинству является «предметом его личного выбора» (статья 32). Этот принцип самоидентификации меньшинств ограничивает возможности термино-логических злоупотреблений со стороны государства и поз-воляет элегантно избежать спора о дефинициях. Ведь слиш-ком широкое определение было бы лишено смысла, а слиш-ком узкое не могло бы применяться ко всем национальным меньшинствам.

В совокупности с *Докладом совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств в Женеве*, опубликован-ным годом позже, *Копенгагенский документ* является всеобъ-емлющим воплощением консенсуса государств-участников в отношении прав и свобод меньшинств. Эти стандарты, хотя и не являющиеся юридически обязывающими, стали отра-жением существовавших больших ожиданий и оказали оче-видное воздействие на сферу политики в регионе ОБСЕ. Они также повлияли на работу других организаций. В принятой Советом Европы в 1995 году *Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств* содержится четкое признание «документов Совещания по безопасности и сотрудниче-ству в Европе, особенно *Копенгагенского документа* от 29 июня 1990 года».

В 1992 году был учрежден пост Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств. Представленные Вер-ховным комиссаром в последующие годы тематические реко-мендации дают необходимые дополнительные разъяснения и ориентиры, которые помогают государствам-участникам в проведении их внутренней политики и являются источни-ком информации об осуществляемой ОБСЕ работе в интере-сах мира и стабильности во взаимоотношениях между мень-шинствами и большинством населения. Выполнение содер-жащихся в *Копенгагенском документе* обязательств по-пре-жнему занимает одно из главных мест в повестке дня ОБСЕ.

Дмитрий Алешкевич является советником по политическим вопросам Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств в Гааге.



Оценка выборов в странах с традиционными демократическими системами

Почему БДИПЧ направляет наблюдателей и экспертов в страны на всем пространстве ОБСЕ

Йенс-Хаген Эшенбехер

В Копенгагенском документе был впервые дан набор тех норм, которые необходимо соблюдать при проведении любых выборов. Все государства-участники обязались юридически проводить демократические выборы, отражающие волеизъявление граждан страны. Они договорились также приглашать международных наблюдателей для мониторинга хода избирательного процесса (статья 8).

Наблюдение за выборами входит в число наиболее широко известных направлений деятельности ОБСЕ. Присутствие международных наблюдателей помогает укрепить доверие электората к избирательному процессу, удержать от подтасовки результатов и выявить возможные и нуждающиеся в исправлении недоработки.

Такое присутствие имело особо важное значение для государств, проходивших этап становление демократии после окончания холодной войны. Поэтому Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) традиционно сосредоточивало свою наблюдательную функцию на этих странах. Однако в последнее время – все еще незаметно для рядового обывателя – БДИПЧ направляет все большее число миссий по наблюдению за выборами в страны со сложившейся демократией, избирательные процессы в которых имеют давние традиции. «На практике направление миссий по оценке в такие страны, как Соединенные Штаты, Франция или Швейцария, стало для нас обыденным делом», – говорит Николас Качоровский, руководитель Отдела БДИПЧ по выборам.

Для БДИПЧ это, возможно, и обыденное дело, но некоторые страны, которые вдруг обнаруживают, что им необходимо держать экзамен на предмет состоятельности их демократических традиций, порой встречают присутствие наблюдателей за выборами от БДИПЧ с неприкрытым удивлением, если не сказать, с откровенной критикой.

Правы ли эти критики? Стоит ли попусту тратить деньги налогоплательщиков на командирование международных наблюдателей в страны, уже доказавших свою способность проводить демократические выборы? А не является ли присутствие международных наблюдателей ущемлением национального суверенитета?

Посол Янез Ленарчич, директор БДИПЧ, видит две основные причины, по которым для традиционно демократических стран не следует делать исключения из деятельности по наблюдению за выборами: «Во-первых, все государства – участники ОБСЕ в равной степени обязаны выполнять связанные

с выборами обязательства и приглашать международных наблюдателей для проверки их выполнения. И во-вторых, как показал наш опыт, страны с традиционными демократическими системами не лишены связанных с выборами проблем и они могут извлечь пользу из специализированных знаний международных экспертов с целью решения таких проблем».

Ни одно из государств-участников не свободно от обязательств, принятых в 1990 году в Копенгагене: они в равной степени действуют для всех. Никто из стран не может оградить себя от контроля за демократическим процессом ссылками на принципы суверенитета и невмешательства во внутренние дела. На встрече в Москве в 1991 году, по прошествии года после Копенгагенской конференции государства-участники приняли имеющее историческое значение положение, гласящее, что обязательства, принятые ими в области прав человека и демократии, в том числе по выборам, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства.

ОЧЕВИДНЫЕ ВЫГОДЫ

Страны с прочными демократическими системами – т. е. страны с многопартийной системой, уважительным отношением к основным свободам, работоспособными административными и судебными системами, независимыми СМИ и плюралистическим гражданским обществом – в целом должны быть способны самостоятельно выявлять и устранять связанные с выборами проблемы. Следует ли из этого, что они приглашают миссии ОБСЕ лишь из чувства долга?

Нет, это далеко не так. Оценка выборов – это услуга, из которой страны с многолетними демократическими традициями могут извлечь очевидные выгоды. Методы неприкрытой подтасовки выборов, такие, как «вброс» в избирательные урны заранее заполненных бюллетеней или фальсификация результатов подсчета голосов, в развитых избирательных системах допускаются крайне редко, однако миссии ОБСЕ часто обнаруживали, что такие аспекты, как финансирование партий и кампаний, доступ к СМИ, механизмы подачи жалоб и положения об электронном голосовании, в традиционно демократических странах нуждаются в реформах.

«Специализированные знания экспертов со стороны – это наш дополнительный вклад в избирательный процесс, – поясняет Качоровский. – Он позволяет привлечь внимание к



существующим пробелам, которым до этого не уделялось достаточного внимания. Возможный результат – это инициирование или ускорение процессов реформирования избирательной системы с учетом также опыта других стран.

Одним из примеров, когда доклад БДИПЧ был тесно увязан с проходящим процессом реформирования, является Норвегия. После каждых выборов государственная администрация и парламент проводят критический обзор избирательного процесса с целью его усовершенствования. После парламентских выборов прошлого года, для наблюдения за которыми БДИПЧ направило в страну миссию наблюдателей, власти страны тесно сотрудничали с БДИПЧ при выполнении вынесенных рекомендаций. Эксперты БДИПЧ дали, в частности, рекомендации о целесообразности запретить кандидатам работать с электоратом на избирательных участках и пересмотреть положение, которое обязывает граждан в случае их выдвижения кандидатами баллотироваться на выборах даже вопреки своему желанию. После встреч в Осло и Варшаве процесс выполнения рекомендаций завершился включением таких поправок в более широкий круг предлагаемых реформ. Норвегия также поделилась своими последующими шагами с другими государствами-участниками, а также своим опытом и моделью включения рекомендаций БДИПЧ в реформирование избирательного процесса.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТАРИЯ МИССИЙ ПО НАБЛЮДЕНИЮ

Стандартные миссии по наблюдению за выборами, в форме краткосрочного командирования сотен наблюдателей для мониторинга процедуры голосования в день выборов, являются бесполезными и ненужными применительно к странам, где избирательный процесс пользуется большим доверием у населения и которых не волнуют нарушения в ходе голосования и подсчета бюллетеней.

С учетом этого БДИПЧ доработала свою методiku и теперь располагает целым набором форматов миссий по наблюдению за выборами, которые ориентированы на различные потребности. В их числе как масштабные миссии по наблюдению, отслеживающие весь избирательный процесс, равно как и небольшие группы экспертов, которые работают по выявленным потенциально проблематичным направлениям.

«Где находится страна или сколько лет истории насчитывают ее демократические традиции никак не влияет на выбор БДИПЧ формата миссии по наблюдению за выборами, – подчеркивает Ленарчич. – Находится ли страна на Востоке или Западе, относится ли она к традиционным или новым демократиям – все эти понятия для нас ничего не значат. Мы оперируем исключительно фактами и подходим к каждой стране индивидуально. Мы принимаем свое решение, руководствуясь лишь существующей правовой и институциональной базой страны и уровнем доверия среди электората и кандидатов к этому процессу».

Международному контролю над национальными выборами в не столь далеком будущем суждено стать прочно укоренившейся традицией на всем пространстве ОБСЕ. На практике те государства – участники ОБСЕ, у которых хотя бы одни выборы не прошли оценку БДИПЧ, можно по пальцам перечесть. Открытость, которую демонстрируют страны с давними демократическими тенденциями, выгодна не только для них, но и для других стран, считает Ленарчич. Будучи странами со зрелой и уверенной в своих силах демократией, они могут служить положительным примером для стран, которые еще относятся к наблюдению за выборами с подозрением и опасаются международного вмешательства.

Йенс-Хаген Эшенбахер – пресс-секретарь Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.



Джулиан Пил Ятс, руководитель Группы наблюдателей от БДИПЧ, которые осуществляли мониторинг президентских выборов в Австрии в апреле 2010 года, ведет беседу с австрийским тележурналистом Ойгеном Фройндом о наблюдении за выборами в странах с традиционными демократическими системами. «Речь идет о полностью самоокупающемся инструменте. В страну командировается на считанное число дней немногочисленная группа экспертов. В свою очередь принимающая страна получает уникальную возможность выслушать от экспертов объективную и предельно конструктивную международную оценку, их замечания, а если нужно, то и рекомендации», – говорит Пил Ятс. (ОБСЕ/Сюзанна Лёф)

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