

ВЫПУСК 1/2016

# СООБЩЕСТВО БЕЗОПАСНОСТИ

ЖУРНАЛ ОБСЕ



# Общий обзор »



**1** **Тунис** Представители тунисского "Квартета" НПО, выступающих за национальный диалог, которому в 2015 году была присуждена Нобелевская премия мира, рассказывают о том, как Тунис, являющийся страной – партнером ОБСЕ, осмелился пойти по пути демократического диалога для предотвращения гражданской войны и противодействия вызовам, которые все еще стоят перед страной. стр.6

**2** **Казахстан** Эксперт по миграционной политике Елена Садовская объясняет, как опыт Казахстана в качестве страны, принимающей трудовых мигрантов, может оказаться полезным подспорьем для приумножения той пользы, которую центральноазиатские страны уже извлекают из трудовой миграции. стр.22

**3** **Рим** Три итальянские мировоззренческие общины, действуя сообща с правительством страны, создают гуманитарные коридоры в Италию для находящихся в уязвимом положении беженцев из таких стран транзита, как Ливан, Марокко и Эфиопия, в рамках вдохновляющей инициативы, которую стоит взять за образец. стр.30

# СОДЕРЖАНИЕ »

## Выпуск 1/2016

### 4 #ОБСЕ

### 6 ИНТЕРВЬЮ

Беседы с представителями тунисского "Квартета": интервью с лауреатами Нобелевской Премии Мира 2015 года

### 10 ХЕЛЬСИНКИ ПЛЮС 40

Первые меры укрепления доверия и безопасности, согласованные на Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе

### 14 СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ: МИГРАЦИЯ

Шанс для нравственного роста

Миграция повышает нашу безопасность, делает нас богаче и более стойкими

Трудовая миграция в Центральной Азии

Дни безопасности ОБСЕ, Рим: путь вперед

Не ограничиваясь добрыми намерениями: обеспечение безопасного пути в Италию

### 34 РАЗНОЕ

**Журнал "Сообщество безопасности"**  
издается Отделом по связи и работе со СМИ Секретариата ОБСЕ  
Wallnerstrasse 6  
A-1010 Vienna, Austria  
Тел.: (+43-1) 514 36-6267  
osce.magazine@osce.org

Публикуется в печатном виде на английском и русском языках, а также в онлайн-формате на английском, русском, немецком, французском, итальянском и испанском языках на сайте: [www.osce.org/magazine](http://www.osce.org/magazine)

Высказываемые в его статьях мнения принадлежат авторам и не обязательно отражают официальную позицию ОБСЕ и ее государств-участников.

**Редактор**  
Урсула Фрёзе

**Редакционная коллегия**  
Мирослава Бехам, Пауль Беккерс, Урсула Фрёзе, Алексей Лыженков, Марцел Пешко, Наташа Раякович, Сандра Саккетти, Дезире Швайцер

**Художественное оформление**  
Александр Ракоцевич, AVD

**Перевод**  
Лингвистическая служба ОБСЕ

**Типография**  
Юберрайтер принт  
Шрифты: LeMonde Journal; Akkurat

Все материалы публикуются по усмотрению ОБСЕ. За опубликованную работу гонорар не выплачивается. Пишите по адресу: [oscemagazine@osce.org](mailto:oscemagazine@osce.org). ОБСЕ признательна всем авторам и художникам за их вклады.

**На обложке**

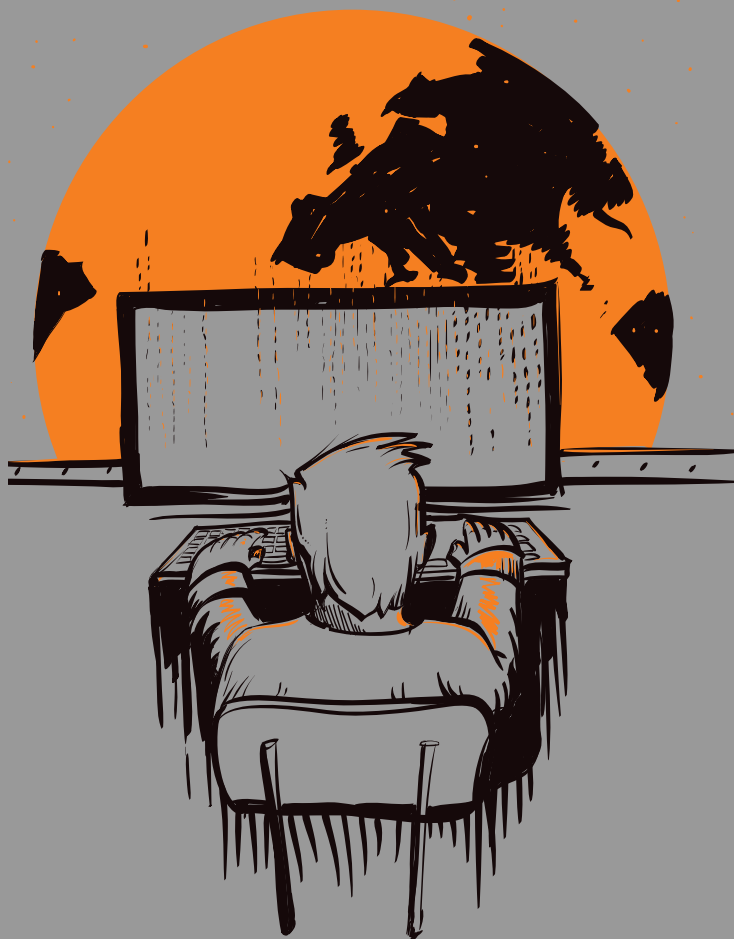
**Сирийские беженцы**

Композиция Мустафы Якуба

Мустафа Якуб – сирийский художник, который проживает в Хьюстоне, шт. Техас (США).



# #ОБСЕ



## Укрепление безопасности киберпространства

10 марта 2016 года государства – участники ОБСЕ сумели несколько повысить надежность киберпространства, договорившись о расширении охвата первого беспрецедентного блока разработанных ОБСЕ мер укрепления доверия (МД) в целях укрепления безопасности и стабильности в киберпространстве.

Новый блок из пяти мер укрепления доверия в кибер-/ИКТ-области дополняет 11 мер, которые были приняты 3 декабря 2013 года. Государства-участники договорились провести обмен мнениями для изучения всего спектра мер на основе сотрудничества, которые могут быть приняты ими для уменьшения опасности конфликта, спровоцированного применением ИКТ. Они постановили оказать поддержку в упрощении использования одобренных властями каналов связи для предотвращения и снижения рисков ошибочного восприятия; способствовать государственно-частному партнерству; поощрять взаимодействие между органами власти, отвечающими за безопасность критически важной инфраструктуры; и поощрять ответственное информирование о факторах уязвимости и способах их устранения. Как и первый блок МД в кибер-пространстве, все согласованные меры носят добровольный характер.

На настоящий момент ОБСЕ является единственной из региональных организаций по безопасности со столь широким составом участников, которой удалось договориться о МД, касающихся киберпространства.

Полный перечень принятых ОБСЕ МД в кибер-/ИКТ-области см. здесь: Решение № 1202 Постоянного совета [www.osce.org/pc/227281](http://www.osce.org/pc/227281)

Читать статью Генерального секретаря ОБСЕ Ламберто Заньера, посвященную первому блоку МД, под названием "Кибербезопасность/безопасность ИКТ: укрепляя доверие" в выпуске 2/2014 Журнала "Сообщество безопасности" [www.osce.org/magazine/2014/2](http://www.osce.org/magazine/2014/2)

## Военная доктрина

"Войнам место в музее" – этот лозунг, который размещен над входом в музей истории армии в Вене, к сожалению, сохраняет свою актуальность. 16–17 февраля 2016 года в этом музее, а также в венском Хофбурге прошел семинар ОБСЕ высокого уровня по военным доктринам.

Этот семинар представляет собой единственное в своем роде мероприятие, на которое собираются старшие офицеры и правительственные должностные лица из 57 государств – участников ОБСЕ для откровенного обсуждения своих намерений в военной области. Он организуется раз в пять лет Форумом ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности, председательские функции в котором в первой трети текущего года исполняли Нидерланды.

В своем вступительном слове глава оборонного ведомства Нидерландов генерал Том Миддендорп задал вопрос: "Почему не провести значительные перемены? Почему для начала не заняться модернизацией Венского документа (разработанные ОБСЕ меры укрепления доверия и безопасности в военной области)? Почему не добиться повышения взаимного доверия в военной области, какими бы глубокими ни представлялись наши разногласия?".

Смотреть заседание, посвященное открытию, здесь: [www.osce.org/fsc/222696](http://www.osce.org/fsc/222696)

## Затяжные конфликты: Приднестровье

2–3 июня впервые за два года в Берлине возобновились проводимые при посредничестве ОБСЕ переговоры в т. н. формате "5+2" об регулировании затяжного конфликта вокруг отколовшегося Приднестровского региона Молдовы. Формат "5+2" предполагает участие Молдовы, Приднестровья, ОБСЕ, Российской Федерации, Украины, США и Европейского союза. "Мне отрадно заявить о том, что после двухдневных предметных дискуссий нам удалось продвинуться по ряду содержательных вопросов в интересах обеих сторон; речь идет, в частности, о связи, транспорте и образовании", – заявил специальный представитель Действующего председателя ОБСЕ (Германия) по процессу приднестровского урегулирования посол Корд Майер-Клодт.

## Образование и национальные меньшинства

"Прибытие в Европу спасения, женщин и детей, пытающихся спастись от порождающих насилие конфликтов, несет с собой новый вызов в области образования", – заявила Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств Астрид Турс, задавая тон конференции экспертов, посвященной 20-й годовщине принятия Гаагских рекомендаций о правах национальных меньшинств на образование, которую она организовала в Гааге (Нидерланды) 20–21 апреля.

"Образование – это во многом та сфера, где ведется диалог по вопросам равноправия, национальной идентичности и понятия государственности", – отметила она.

Гаагские рекомендации, подготовленные первым Верховным комиссаром Максом ван дер Стулом, наряду с Люблянскими рекомендациями по интеграции разнообразных обществ служат для Верховного комиссара важными инструментами в ее "кулуарной" работе с правительствами и школами по улучшению положения национальных меньшинств в государствах – участниках ОБСЕ.

Смотреть видеоматериалы победителей конкурса "Наша школа, наше многообразие" здесь: [www.osce.org/our-school-our-diversity](http://www.osce.org/our-school-our-diversity)

## Борьба с терроризмом

"Ясно одно: заниматься безопасностью исключительно с позиций ужесточения не получится. Решительные меры уголовного преследования должны сочетаться с мерами профилактики, которые иногда рассматривают в качестве мягкого подхода", – заявил министр внутренних дел Германии Томас де Мезьер на открытии 31 мая 2016 года в Берлине организованной в масштабах всей ОБСЕ ежегодной конференции по противодействию терроризму. Более 300 экспертов, присутствовавших на этой двухдневной конференции, рассмотрели не только тему предотвращения насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействия им, но и вопросы социальной реинтеграции и реабилитации возвращающихся иностранных боевиков-террористов. Они провели обзор деятельности ОБСЕ по борьбе с терроризмом – от семинаров экспертов, организованных Департаментом транснациональных угроз Секретариата ОБСЕ, до проектов, осуществляемых Бюро по демократическим институтам и правам человека и полевыми присутствиями, таких, как осуществляемый в Таджикистане учебный проект "Родители против терроризма".

Смотреть посвященное открытию заседание организованной в масштабах всей ОБСЕ конференции 2016 года по противодействию терроризму здесь: <http://www.osce.org/cio/243856>

Смотреть информацию о кампании "Сплоченная ОБСЕ в противодействии насильственному терроризму" (#UnitedCVE) здесь: <http://www.osce.org/unitedCVE>

## Эксперимент по налаживанию контактов

Около тысячи ведущих бизнесменов и высокопоставленных представителей государственных органов были приглашены федеральным министерством иностранных дел Германии в Берлин 18–19 мая для участия в организованном немецким Председательством ОБСЕ открытом диалоге на тему о налаживании контактов в интересах развития торговли и инвестиций в масштабах всего региона ОБСЕ и за его пределами, вплоть до Китая на востоке.

"Эта конференция проводится в экспериментальном порядке, – заявил Действующий председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Германии Франк-Вальтер Штайнмайер, – поскольку мы хотим вести разговор о политическом видении будущего в условиях серьезных политических неурядиц. Это эксперимент, поскольку мы хотим вести речь о конкретном сотрудничестве в условиях, когда сопряженные с насилием конфликты на нашем общем пространстве почти ежедневно приводят к гибели людей. Это эксперимент, поскольку мы хотим вести речь о деловых отношениях в условиях, когда, по мнению многих, наши надежды на единое пространство безопасности и стабильности потерпели крах".

См. дополнительную информацию на веб-странице: [www.osce.org/cio/240046](http://www.osce.org/cio/240046) и (на немецком языке) [www.osceconnectivity.org](http://www.osceconnectivity.org).

## "Дни безопасности" ОБСЕ

"Новый подход в вопросах безопасности и миграции: сближение национальных и региональных мер реагирования", Рим, 4 марта – см. стр. данного выпуска.

"От конфронтации к сотрудничеству: восстановление безопасности, основанной на сотрудничестве, в Европе", Берлин, 23–24 июня.

Дополнительную информацию см. на веб-странице: [www.osce.org/sg/secdays](http://www.osce.org/sg/secdays)



## Беседа с тунисским "Квартетом"

Летом 2013 года Тунис, где всего двумя годами ранее произошла "революция достоинства", ознаменовавшая начало "арабской весны" и положившая конец авторитарному правлению Зина эль Абидин Бен Али, сотрясла серия убийств и сопровождавшихся насилием протестов, которые, казалось, предвещали начало гражданской войны. Вместо этого в конце года кабинет министров по собственной инициативе ушел в отставку, а противоборствующие стороны подписали "дорожную карту", обязавшись сформировать беспартийное правительство, принять новую конституцию, сформировать новый избирательный орган, выработать законодательство о выборах и провести парламентские и президентские выборы, причем все эти договоренности были выполнены. Произошедший в стране разворот и ее возвращение на путь демократических преобразований во многом является заслугой четырех объединений гражданского общества,

которые совместными усилиями сформировали тунисский "Квартет" национального диалога. За эту работу им в 2015 году была присуждена Нобелевская Премия Мира.

**"Сегодня вклад, который организация, подобная ОБСЕ, могла бы внести в формирование международного общественного мнения, состоит прежде всего в понимании происходящего в Тунисе."**

В феврале 2016 года представители четырех объединений – Всеобщего трудового союза Туниса (UGTT), Тунисской конфедерации промышленности, торговли и ремесел (UTICA), Тунисской лиги в защиту прав человека и Тунисского ордена адвокатов – прибыли в ОБСЕ в Вену, где выступили на состоявшемся в феврале 2016 года первом заседании Средиземноморской контактной группы, проходившем под председательством Австрии. Ниже приводится стенограмма интервью, в ходе которого они делятся своими соображениями о достигнутом, а также о тех вызовах, с которыми Тунис, являющийся партнером ОБСЕ по сотрудничеству, сталкивается в настоящий момент.

**Вы представляете четыре очень разные организации, которые в прошлом даже находились по разные стороны баррикад, представляя работников и нанимателей, адвокатов и правозащитников. Как Вам удалось объединить усилия?**

**Хусин Аббаси, генеральный секретарь UGTT.**

Прежде всего наше сотрудничество в качестве членов гражданского общества имеет свою предысторию. В 2011 году в стремлении обеспечить плавный переход к новому политическому порядку после бегства тогдашнего президента Зина эль Абидин Бен Али, политические партии и объединения гражданского общества сформировали так называемый Верховный орган по осуществлению целей революции, политической реформы и демократических преобразований. Мой коллега, профессор конституционного права Гази Гераири, который также присутствует здесь сегодня, выступал в роли консультанта и представлял нас в отношениях с общественностью. Наша работа завершилась 23 октября 2011 года выборами в Национальное учредительное собрание (НУС). После того как Собранием было сформировано правительство, Верховный орган был распущен.

К сожалению, год спустя конфликты возобновились и возник серьезный политический кризис. Происходили нападения на видных общественных деятелей, должностных лиц и сотрудников полиции, совершались убийства и нарастала угроза терроризма. Были убиты два крупных политических деятеля: Чокри Белаида (координатор Демократического патриотического движения) и Мохамеда Брахми (лидер Народного движения). Мы следили за развитием положения в других государствах, где также произошла революция, и которые погружались в хаос. Мы сказали себе, что, если мы не хотим допустить развития страны по тому же пути, мы не можем оставаться в роли пассивных наблюдателей. Тунису необходимо было найти собственный выход из сложившегося положения. Поэтому наши четыре организации собрались вместе, чтобы найти выход из тупика, т. е. начать национальный диалог. Вот как все началось.

**Уидед Бушамауи, президент УТИСА.**

Иногда забывают, но полезно напомнить, что еще до того, как нами был запущен национальный диалог, между УТИСА, союзом работодателей и UGTT союзом трудящихся, уже поддерживались прямые контакты. В 2012 году, когда часто происходили сидячие забастовки и стачки, а социальное положение было довольно сложным, состоялись встречи представителей

двух объединений, где была подготовлена почва для диалога. Разумеется, поначалу дело двигалось нелегко. Мне кажется, что этот первый рубеж удалось достичь благодаря нашим личным качествам и из-за сложившегося в стране положения.

**Аббаси.** Мы предложили присоединиться к национальному диалогу многим политическим партиям, и целый ряд из них предостерегали либо г-жу Бушамауи, либо меня от объединения усилий, считая, что расхождения между нами глубже, чем объединяющие нас моменты. Однако мы дали четкий ответ: интересы страны – прежде всего. Мы дали четкий сигнал противоборствующим политическим партиям: как мы, традиционно являвшиеся противниками, смогли прийти к договоренности, так и вам следует преодолеть внутренние разногласия ради благополучия страны, столь дорогой нашим сердцам.

**Нуреддин Аллег, Тунисский орден адвокатов.**

Тунисский орден адвокатов на общем собрании постановил принять участие в этой работе. Было ясно, что мы нуждаемся в урегулировании политической ситуации и не можем пустить дело на самотек. Вполне естественно, что мы наладили сотрудничество с Тунисской лигой в защиту прав человека, поскольку ее руководитель, Абдессатар Бен Муса, является нашим коллегой (он в прошлом возглавлял коллегия адвокатов), а в саму Лигу входило значительное число адвокатов. С двумя другими организациями сотрудничество, причем налаженное уже существовало, и это облегчало нашу задачу.

**Абдессатар Бен Муса, президент Тунисской лиги в защиту прав человека.** При диктаторском режиме все четыре организации уже вели активную работу и принимали участие в революции. Поэтому они пользовались поддержкой у населения и у других объединений и организаций. Нас сближало и то, что мы не зависели от политических партий, а также от иностранного влияния. Посольства хотели вмешаться в этот процесс, но мы отказались.

**Вам удалось то, что казалось невозможным: в качестве объединений гражданского общества вы убедили находящееся у власти правительство добровольно сложить свои полномочия и вместе с оппозицией согласовать "дорожную карту" для начала нового политического процесса. В чем секрет вашего успеха?**

**Бен Муса.** Действительно, было нелегко убедить три составлявшие правительство партии уйти.

В тунисском обществе существовал глубокий раскол по поводу НУС. Перед зданием НУС и по всей стране тысячи людей выражали протест, требуя отставки правительства и роспуска парламента, но был и другой лагерь, который требовал сохранения статус-кво. Что было делать? Мы решили, что поскольку НУС является выборным органом, необходимо уважать его легитимность. Но в то же время необходимо было заставить правительство ответить за сложившееся положение в сфере безопасности и за серию терактов. Поэтому мы предложили "дорожную карту", прокладывавшую компромиссный путь, который вел к выработке новой конституции, созданию беспартийного временного правительства, принятию нового электорального законодательства и проведению парламентских и президентских выборов.

Мы настаивали на немедленном принятии "дорожной карты". "Нам нельзя допустить сохранения этой ситуации гражданской войны и хаоса, – говорили мы. – В противном случае, чем вы будете далее управлять? Требуется незамедлительно наладить диалог". Именно такой тактики мы придерживались, чтобы убедить стороны подписаться под "дорожной картой". И эта карта была принята.

Затем в целях исполнения "дорожной карты" мы иногда выступали на улицах, проводя демонстрации совместно с населением и активистами

**Аббаси.** Мы пользовались широкой поддержкой гражданского общества, и это давало нам силы. И все четыре наши организации имели возможность опереться на итоги наших предшествующих действий: у нас был опыт и экспертный потенциал для проведения результативного диалога.

**Бушамауи.** Секрет нашего успеха? Взаимное уважение, решимость и твердая вера в мир. Мы ставили четкие задачи: в первую очередь, национальные интересы, а во вторую – интересы наших организаций.

**Гази Гераири, генеральный секретарь Тунисской международной академии конституционного права.** Я достаточно глубоко вовлечен и в то же время достаточно отдален для того, чтобы сказать: "Квартет" преуспел, потому что он представляет новый Тунис. При том что легитимность его членов зиждется на их прежней работе – ведь два союза были учреждены в 1940-х годах, Лига в защиту прав человека сыграла свою роль, выступая против авторитарного режима в 1940-х годах, а юридический сектор имеет богатую историю (изучение древних латинских и греческих текстов дает нам основание утверждать, что

Карфаген – это почва, которая не производит ничего, кроме юристов), – интересно отметить, что "Квартет" демонстрирует способность гражданского общества преодолевать свои собственные конфликты и глубокие разногласия и ставить национальные интересы впереди частных, будь то партийных или корпоративных.

**В чем вам видятся вызовы, стоящие перед Тунисом в настоящее время?**

**Бушамауи.** Были реализованы все пункты "дорожной карты": были проведены выборы в Собрание; были проведены выборы президента Республики; а также была принята новая конституция. Так что, откровенно говоря, нам удалось успешно завершить политические преобразования. Однако этот процесс все еще хрупок и останется таковым до тех пор, пока мы не достигнем успеха в проведении экономических преобразований. Так как, молодые люди, которые вышли на улицы, требовали не только достоинства и свободы, но и работу. Сегодня мы живем в демократической стране; мы пользуемся всеми свободами и имеем прочное гражданское общество для защиты этих свобод. Но нам еще не удалось удовлетворить одно из требований людей, а именно предложить безработным молодым людям работу, в которой они столь отчаянно нуждаются.

Поскольку наша страна невелика, у нас нет ресурсов, чтобы добиться этого в одиночку, особенно учитывая, что большинство тунисских предприятий имеют небольшой размер. На 90 процентов это малые и средние предприятия, причем большинство из них совсем малы и состоят из одного работника. Поэтому в одиночку наша страна не способна предложить молодежи достаточно широкие возможности. Именно поэтому мы предлагаем иностранным инвесторам вкладываться в Тунис. Но – и в этом ключевое отличие – нам нужны не субподряды, а совместное производство.

Мы стремимся к тому, чтобы инвестиции в Тунис производились в духе подлинного партнерства. Мы вовсе не хотим, чтобы люди рассматривали Тунис в качестве страны с низким уровнем издержек. Мы стремимся найти возможности для выдвижения новаторских подходов в областях технологии, здравоохранения, образования: есть немало секторов, которые нуждаются в исследованиях, творчестве и инновациях, и я более чем уверена, что тунисцы способны предложить эти возможности иностранцам.

**Среди молодежи, в том числе и в Тунисе, нарастают настроения радикального экстремизма и джихадизма. Что может предпринять гражданское общество, чтобы не допустить этого?**



**Бушамауи.** Действительно, какое-то количество молодых людей уезжают, чтобы присоединиться к джихаду. Появляются сообщения о том, что Тунис – первая среди стран, представляющих интерес для радикальных экстремистов, и это пугает людей. Но прежде всего следует уточнить цифры. Во-вторых, нам необходимо прислушиваться к этим молодым людям, вступать с ними в диалог, обсуждать с ними причины, заставляющие их уезжать. Если мы будем слушать их и говорить с ними, всегда можно будет найти ответ. Конечно, у этого дела есть и материальная сторона: есть молодые люди, живущие в бедности, нуждающиеся в работе; есть и те, кто из-за отсутствия социальных связей, от скуки или по каким-то другим причинам тяготеет к тем людям, которые позиционируют себя в качестве приверженцев ислама, хотя это и не так. Поэтому нам нужно попытаться убедить их в том, что у них есть лучшее будущее, что счастье состоит в другом. Задача в том, чтобы использовать все имеющиеся у нас средства, чтобы слушать, создавать достойные условия жизни и прежде всего предложить молодежи достоинство, которого она заслуживает.

#### Что может извлечь Тунис из партнерства с ОБСЕ?

**Гераири.** На мой взгляд, ОБСЕ, будучи организацией миролюбивых стран, понимает что происходит вокруг нее; Тунис – это страна, находящаяся в географической близости к ОБСЕ, где происходят важные вещи. С одной стороны, у Туниса есть то, за что он был удостоен похвал сегодня утром; это общегражданский консенсус в поддержку демократии. Однако в Тунисе имеются и скрытые потенциальные проблемы, включая неудовлетворенность социальных запросов, что может создать миграционные потоки (вы помните, что в первые недели после революции возникла волна миграции в Европу, особенно в Италию), или, например, то, что, по предположениям средств массовой информации, пользующихся непроверенными данными, якобы происходит в стране, если судить по наличию определенного количества тунисцев, проходящих подготовку для джихада на Ближнем Востоке. На мой взгляд, было бы ошибкой трактовать эти тенденции по отдельности; наоборот, их следует рассматривать вместе. Происходит благотворный процесс демократизации и социальной интеграции, но, чтобы добиться его признания и оценки обществом и придать ему стабильный характер, требуется время. Специфика нашего международного окружения такова, что оно не всегда благоприятствует миру или демократическим ценностям. Зачастую эти антидемократические дискурсы поддержаны деньгами, если не сказать

петродолларами. Как было установлено в Тунисе, некоторые группы приверженцев радикализма (речь идет о нескольких десятках человек) связаны с подобными сетями. Поэтому сегодня вклад, который организация, подобная ОБСЕ, могла бы внести в формирование международного общественного мнения, состоит прежде всего в уяснении происходящего в Тунисе. В первую очередь, – в осознании. В понимании того, что есть страна, которая решила вопреки всему построить демократическое, основанное на морали, самостоятельное общество. Сейчас мы оказались в определенном международном контексте. Если это будет понято, нам даже не нужно будет говорить вам, что надо делать: настолько это очевидно. Это отвечает самому смыслу существования ОБСЕ как организации, которая выступает за мир – мир не просто как отсутствие конфликта, а как установление постоянного безконфликтного положения.

#### Каковы ваши дальнейшие планы?

**Аббаси.** "Квартет" завершил ту работу, которую он взял на себя. Наладив общенациональный диалог, мы нашли решение, которое позволило учредить и укрепить государственные институты. Нас просили придать этому диалогу организационную форму. Но мы отказались. Поскольку это означало бы вести работу параллельно заявленной воле электората; это ослабляло бы демократические институты. Наша задача решена, а работу теперь предстоит продолжить этим государственным институтам.

Однако "Квартет" будет постоянно отслеживать происходящее в Тунисе; все четыре наши организации будут сохранять бдительность до тех пор, пока в нашей стране не утвердятся равновесие – как в политической и социально-экономической плоскости, так и в плане безопасности, с наибольшим отстранением от терроризма. Наша роль сводится к тому, чтобы вмешаться, если когда либо мы заметим признаки дестабилизации. В таком случае нам необходимо будет действовать незамедлительно, поскольку, если этого не сделать, последствия окажутся пагубными. Именно это по-прежнему объединяет нас. Мы вмешаемся, если наша страна будет нуждаться в нас.

**Бен Мусса.** Позвольте мне добавить, что наши организации продолжают участвовать в проведении реформ. Лига в поддержку прав человека ведет работу на многих направлениях: реформа системы образования, правовая реформа, реформа сектора безопасности, а также борьба с безработицей, против терроризма и насилия. Нам предстоит немало сделать в качестве организации, действующей методом убеждения, однако мы не подменяем собой политические институты.

# Первые меры укрепления доверия и безопасности, согласованные на Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе

Полковник (в отставке) Вольфганг Рихтер

*В нынешнем контексте геополитической напряженности в регионе ОБСЕ можно извлечь ряд полезных уроков из принятых в эпоху Холодной войны Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ – это предшественник ОБСЕ) мер, призванных наладить сотрудничество в вопросах обеспечения безопасности в военной области.*

В последнее десятилетие наблюдалось ослабление багажа, наработанного ОБСЕ в области безопасности, в условиях, когда происходило размывание фундамента контроля над обычными вооружениями в Европе, коим являлся Договор 1992 года об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), без каких либо перспектив его замены. Вместо этого утвердилось новое ощущение геополитической конкуренции, порождаемое расширением предпосылок для возникновения кризисов и новыми вызовами в области безопасности, в частности кризисом на Украине и вокруг нее. Эти тенденции изменили ландшафт европейской безопасности и поставили под сомнение основополагающие принципы евроатлантического и евразийского сотрудничества в области безопасности. Кроме того, они привели ряд государств-участников к мысли о необходимости противодействовать предполагаемым угрозам их суверенитету и территориальной целостности наращиванием усилий в области сдерживания и обороны. И вот, за последние два года число и масштабы полетов, военных учений и военно-морских маневров близ границ достигли уровня, невиданного с момента окончания Холодной войны.

На этом фоне стоит вспомнить о том, что даже на пике межблоковой конфронтации в Европе в 1960-х годах Организация Североатлантического договора (НАТО) исходила из того, что, как было рекомендовано в подготовленном ею в декабре 1967 года "Докладе Хармела", инструмент сдерживания должен дополняться мерами разрядки в сочетании с предложениями о сотрудничестве в области безопасности. Такой подход со встречным провозглашением Советским Союзом идеи "мирного сосуществования" различных политических и идеологических систем позволил создать почву для созыва в 1973 году в Хельсинки Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). В нем приняли участие 35 государств, принадлежавших к тому или другому из военных блоков, а также нейтральных и неприсоединившихся стран.

Путь к Хельсинки был проложен рядом двусторонних соглашений между Западной Германией и Советским Союзом, Польшей, Чехословакией и Восточной Германией, вступлением обоих немецких государств в Организацию Объединенных Наций и четырехсторонним соглашением по Берлину, подписанием Советским Союзом и Соединенными Штатами Договора об ограничении стратегических вооружений (ОСВ I) и началом переговоров о взаимном и сбалансированном сокращении вооруженных сил, посвященных контролю над обычными вооружениями в Центральной Европе.

В 1975 году Совещание завершилось принятием хельсинкского Заключительного акта, в котором был очерчен широкий круг мер сотрудничества, сгруппированных в три основные "корзины": безопасность; экономическое и техническое сотрудничество; а также гуманитарные и прочие вопросы. В первой корзине были прописаны не только 10 принципов, определяющих отношения между государствами и (с толкованием конкретного значения и путей применения существующих международно правовых норм в разделенной Европе), но и блок мер укрепления доверия и безопасности (МДБ) в военной области.

## Хельсинкские меры

Тогда как переговоры о взаимном и сбалансированном сокращении вооруженных сил касались только государств – членов НАТО и Варшавского пакта, МДБ, предусмотренные в хельсинкском Заключительном акте, были разработаны с учетом представлений об опасностях, имевшихся у всех 35 государств – участников СБСЕ. Эти меры стали ответом на озабоченность тем, что многократные крупномасштабные военные учения и переброски войск могли бы быть использованы для внезапного нападения или подготовки крупномасштабных наступательных операций без достаточного времени упреждения.

Было согласовано положение о необходимости предварительного уведомления о проведении военных учений с участием не менее 25 тысяч военнослужащих (включая амфибийные и воздушно-десантные войска); оговаривалась и возможность факультативного наблюдения.

Уведомление должно было даваться не менее чем за 21 сутки до начала учения, за исключением внезапных учений с коротким сроком уведомления, о которых следовало уведомлять наиболее кратчайшие сроки. Была высказана идея о том, что уровни, требующие уведомления, применительно к воздушно-десантным или амфибийным операциям, должны быть значительно ниже, но конкретизированы они не были. Эти положения касались численности личного состава, а каких либо пороговых значений для вооружений и техники в хельсинкском Заключительном акте предусмотрено не было. Однако государствам-участникам было рекомендовано предоставлять дополнительную соответствующую информацию об учениях, например об их цели, численности и компонентах участвующих контингентов, графике, сроках и охватываемых ими территориях.

Хельсинкские МДБ были разработаны с учетом особой политической чувствительности и оперативной значимости необычной военной деятельности в приграничных районах. Было рекомендовано направлять уведомление о менее крупных маневрах с участием менее 25 тысяч военнослужащих в случае их проведения в непосредственной близости от других государств-участников. В отношении государства-участника, территория которого простиралась за пределы европейского континента, хельсинкские МДБ применялись только в зоне, не выходящей за пределы 250 км от границы с тем или иным европейским государством-участником.

Согласно хельсинкскому Заключительному акту обмен наблюдателями и дополнительные контакты, такие, как обоюдные выезды военных делегаций, не являлись обязательными, но рассматривались в качестве желательных; при этом, был подчеркнут принцип взаимности. Кроме того, в рамках СБСЕ предполагалось, что опыт первоначального применения согласованных в Хельсинки мер может стать отправной точкой в разработке последующих, более детальных положений.

## Ограниченное применение

К сожалению, в годы, последовавшие за принятием хельсинкского Заключительного акта, политическая обстановка ухудшилась. Приближался к апогею кризис, вызванный размещением баллистических ракет средней дальности в Европе; Советский Союз направил свои силы в Афганистан; в Польше было введено военное положение; а прогресс на ВССВС застопорился. Кроме того, резкие расхождения в толковании хельсинкского Заключительного акта, в особенности положений, касающихся прав человека и основных свобод, привели к углублению взаимного недоверия.

Поэтому более десяти лет после подписания хельсинкского Заключительного акта предусмотренные в нем МДБ

осуществлялись выборочно и ограниченно. С 1975 по 1986 год поступило 72 уведомления о крупномасштабных маневрах, 47 из которых проводились под наблюдением, хотя и оговоренном жесткими ограничениями. Кроме того, в этот период было объявлено о 53 менее масштабных учениях, из которых 19 проводились под наблюдением. На встречах СБСЕ в рамках дальнейших шагов в Белграде (1977–1978 годы) и Мадриде (1980–1983 годы) не удалось достичь ощутимого прогресса в разработке новых МДБ. Однако в Мадриде государства-участники договорились созвать в январе 1984 года в Стокгольме конференцию для содействия выполнению и дальнейшему развитию МДБ.

## Стокгольмский документ

Переговорам на Стокгольмской конференции был неожиданно придан импульс, когда советский президент Михаил Горбачев начал пересмотр подхода Советского Союза к реформам. С обеих сторон появились признаки разрядки, включая компромиссные предложения по контролю над обычными вооружениями и баллистическим ракетам промежуточной и средней дальности. В 1986 году в Стокгольме государствам – участникам СБСЕ удалось принять пакет пересмотренных МДБ (изложены в Стокгольмском документе), которые и по сей день составляют ядро функции раннего предупреждения, выполняемой сменившим его Венским документом: это предварительное уведомление и наблюдение за военными учениями и необычной военной деятельностью; ежегодные графики; ограничительные положения, подкрепляемые мерами проверки.

В согласованном в Мадриде мандате на проведение Стокгольмской конференции было оговорено, что район применения новых МДБ охватывает всю Европу, а также относящиеся к ней воздушное пространство и акватории, под которыми понимались также морские акватории, прилежащие к Европе. Это последнее уточнение было новым моментом по сравнению с хельсинкскими МДБ. В прилежащих акваториях и воздушном пространстве МДБ применялись бы в отношении военной деятельности всех государств-участников только в тех случаях, когда она затрагивала бы безопасность в Европе и являлась бы составляющей их подлежащей уведомлению деятельности в пределах всей Европы.

Сроки обязательного предварительного уведомления об определенных видах военной деятельности, согласно Стокгольмскому документу, были увеличены с 21 дня, как было предусмотрено в хельсинкском Заключительном акте, до 42 суток. И в данном случае было сделано исключение для внезапных учений: объявление об их проведении должно было даваться в момент начала такой деятельности.

Предусмотренное в Хельсинки пороговое значение в 25 000 военнослужащих, участвующих в такой деятельности, было сокращено до 13 000, если они участвуют в одном и том же учении, проводимом под единым оперативным командованием, при их организации в дивизионную структуру или по крайней мере в две бригады/полка. Было определено, что эти войска (которые теперь именовались "сухопутные войска"), включает не только армейские, амфибийные и воздушно-десантные, но и аэромобильные войска.

Кроме того, был введен дополнительный пороговый уровень в 300 боевых танков. Подлежали уведомлению и менее масштабные учения, если в амфибийной высадке или парашютном десанте участвовало по меньшей мере 3000 человек. Впервые в уведомлении должно было указываться участие военно-воздушных сил, если в ходе деятельности предполагалось произвести 200 или более самолето-вылетов (исключая вылеты вертолетов).

Была подробно указана информация, подлежащая включению в уведомления: это наименование и общая цель военной деятельности; название государств, участвующих в ней; уровень командования; даты начала и окончания; виды и общая численность войск; количество и тип дивизий; участие в амфибийной высадке или парашютном десанте; а также участвующие основные системы вооружений (включая боевые танки, пусковые установки противотанковых управляемых ракет, артиллерийские орудия и многоствольные реактивные пусковые установки калибра 100 мм или более, вертолеты и предполагаемые самолето-вылеты, а также военно-морскую корабельную артиллерийскую поддержку).

Что касается учений с участием нескольких государств, то в Стокгольмском документе предусматривалось, что принимающее государство, на территории которого проводилась такая деятельность, должно было направлять уведомление об учении, если совокупная численность войск различных государств превышала указанные предельные уровни, даже при том что национальные контингенты не превышали требующие уведомления пороговые значения. Кроме того, прибытие значительных по численности сил, перебрасываемых в зону применения МДБ из-за ее пределов или внутри этой зоны, в пункты сосредоточения внутри зоны, также подлежало уведомлению. Эти положения обеспечивали прозрачность переброски подкреплений, прибывающих из-за пределов Европы, или переброски значительных резервов в зоне применения.

В Стокгольмском документе довольно туманные рекомендации относительно наблюдения за необычной военной деятельностью, содержащиеся в хельсинкском Заключительном акте, были заменены конкретными положениями. Государства-участники были обязаны приглашать наблюдателей из всех других государств-участников на подлежащие уведомлению учения и при сосредоточении войск во всех случаях, когда численность участвующих войск достигала или превышала 17 000 человек. В случае амфибийной высадки или парашютного десанта численность участвующих войск была ограничена предельным уровнем в 5000 человек. Каждое государство-участник имело право направить двух наблюдателей. Их задача состояла в подтверждении того факта, что военная деятельность не носит угрожающего характера. С этой целью они были наделены правом пользоваться соответствующими

картами и средствами наблюдения, ежедневно заслушивать брифинги о развитии ситуации, получать расписанную по дням программу наблюдения, посещать ключевые географические точки в районе проведения операций и вступать в контакт с командирами и военнослужащими крупных боевых частей. В случае внезапных учений приглашение наблюдателей было обязательным, только если их продолжительность превышала 72 часа.

Еще одним нововведением, закрепленным в Стокгольмском документе, было требование о представлении государствами-участниками не позднее 15 ноября каждого года плана своей военной деятельности, подлежащей предварительному уведомлению, на следующий календарный год. В плане должны быть указаны подробные сведения о сроках проведения военной деятельности, ее общих характеристиках, цели, масштабах и продолжительности, а также о численности войск и видах вооруженных сил, участвующих в военной деятельности. Помимо этого, были введены ограничительные положения: сообщать о военной деятельности, в которой участвует 40 тыс. человек и более, и которую государство-участник планирует провести во второй следующий за календарным год, и предоставлять соответствующую информацию; не проводить военной деятельности, в которой участвует более 75 тыс. человек, если только она не была предметом такого сообщения; не проводить военной деятельности, в которой участвует более 40 тыс. человек, если только она не была включена в ежегодный план. В силу этих положений не разрешается без заблаговременного уведомления проводить внезапную проверку боевой готовности с превышением данных порогов. Их цель, таким образом, заключалась в том, чтобы не допустить разработки сценариев, которые можно было бы использовать для совершения внезапных нападений.

Если возникают сомнения относительно соблюдения данных положений, в качестве дополнительной меры укрепления доверия государствам-участникам предоставлено право проводить инспекции по требованию на территории любого другого государства-участника в зоне применения МДБ. Однако ни одно государство не обязано принимать на своей территории более трех инспекций в течение календарного года. В запросе на инспекцию должен указываться район, в котором, по мнению запрашивающего государства-участника, проводится подлежащая предварительному уведомлению военная деятельность. Указанный район не должен выходить за рамки района, который требуется для проведения военной деятельности на уровне армии. Принимающее государство обязано обеспечить представителям инспектирующего государства беспрепятственный доступ, за исключением чувствительных пунктов или небольших закрытых зон, например оборонных объектов, военных транспортных средств, летательных аппаратов или судов. Ответ на запрос должен даваться в течение двадцати четырех часов. Инспекционной группе разрешается въезд на территорию принимающего государства в течение 36 часов через пункт въезда, расположенный как можно ближе к указанному району. Инспекторам предоставляется право проводить инспекцию с земли, с воздуха или обоими способами одновременно в течение 48 часов.

В заключительной части Стокгольмского документа прямо говорится о том, что осуществление мер укрепления доверия и безопасности будет содействовать уменьшению опасности вооруженного конфликта и неправильного понимания или неправильной оценки военной деятельности.

## Дальнейшие шаги

К моменту завершения Стокгольмской конференции уже набрал темп процесс разрядки. В мае 1987 года было объявлено о принятии странами – участницами Варшавского договора новой военной доктрины, носившей оборонительный характер. В декабре того же года между Советским Союзом и Соединенными Штатами был подписан Договор о ликвидации ракет средней и малой дальности (РСМД). В январе 1989 года достигнута договоренность по поводу нового мандата на проведение переговоров по контролю над обычными вооружениями. В результате этих переговоров в 1990 году был подписан Договор об ОБСЕ.

Осуществление программ взаимного наблюдения за военной деятельностью в соответствии с положениями Стокгольмского документа началось в Центральной Европе в 1987 году. Результаты были обнадеживающими: удалось подтвердить соблюдение положений Документа и, благодаря первым контактам между профессиональными военными, создать атмосферу взаимного доверия.

В начале 1989 года на встрече представителей государств – участников СБСЕ, состоявшейся в Вене в рамках дальнейших шагов, принято решение о продолжении переговоров по укреплению МДБ, изложенных в Стокгольмском документе. В итоге переговоров был принят Венский документ 1990 года, ставший первым в ряду Венских документов. Ныне действующие МДБ изложены в Венском документе ОБСЕ 2011 года.

## Использование накопленного опыта

В рамках первых МДБ, разработанных СБСЕ и закрепленных в хельсинкском Заключительном акте и Стокгольмском документе, основное внимание уделялось необычной военной деятельности и предусматривалось заблаговременное предоставление

информации, уведомление и проверка. В основе данных мер лежали пороговые величины, соответствовавшие огромному количеству вооружений и обширному потенциалу, которыми обладали военные блоки до 1991 года. Однако принципы, на которые опирались при их введении и осуществлении, возможно, не утратили своей ценности в наши дни и заслуживают должного внимания.

1. Совершенствование и осуществление первых МДБ стало возможным после достижения общего понимания разрядки и благодаря наличию политической воли, направленной на содействие открытому диалогу и обеспечению безопасности, основанной на сотрудничестве, общих нормах и взаимных обязательствах проявлять сдержанность. Сегодня, как и тогда, дальнейшей разработке МДБ благоприятствовала бы обстановка безопасности, поддерживаемая благодаря сотрудничеству, что, в свою очередь, позволило бы повысить прозрачность и укрепить доверие.

2. Наилучшим способом достижения взаимной сдержанности является контроль над обычными вооружениями, имеющий целью конкретное ограничение наступательного военного потенциала. Поэтому одновременно с первоначальным обсуждением в рамках СБСЕ мер укрепления доверия и безопасности рассматривался вопрос о контроле над обычными вооружениями с акцентом на основных видах вооружения, необходимых для проведения наступательных общевойсковых операций. Сегодня, как и тогда, новый толчок деятельности по контролю над обычными вооружениями сказался бы положительно на усилиях ОБСЕ по повышению прозрачности.

3. Актуальность первых МДБ с военной точки зрения объяснялась тем, что они отвечали реалистичным сценариям и представлениям об опасности, которые преобладали на тот момент. В центре внимания находилась необычная военная деятельность, в особенности в приграничных зонах. Такой подход актуален и сегодня. Необходимо, однако, привести пороговые величины, связанные с международным наблюдением, и инспекционные квоты в соответствие с реалиями современной Европы.

*Вольфганг Рихтер, полковник в отставке, старший научный сотрудник Германского института международной политики и безопасности (Stiftung Wissenschaft und Politik), Берлин. В 2005–2009 гг. г-н Рихтер работал в постоянной миссии ФРГ при ОБСЕ в качестве начальника военного отдела и старшего военного советника.*

1. Из 72 уведомлений 36 были направлены членами НАТО, 27 – членами Варшавского пакта и 9 – нейтральными и неприсоединившимися государствами; было направлено 47 приглашений о проведении наблюдения, в том числе 31 – членами НАТО, 8 – членами Варшавского пакта (только в период с 1975 по 1979 год) и 8 – нейтральными и неприсоединившимися государствами.

2. 37 уведомлений о менее масштабных учениях поступили от членов НАТО, 6 – от членов Варшавского пакта и 10 – от нейтральных и неприсоединившихся государств; 13 приглашений о проведении наблюдения были направлены членами НАТО, одно – членом Варшавского пакта (только в период с 1975 по 1979 год) и 5 – нейтральными и неприсоединившимися государствами.

# Специальный раздел: Миграция

**ОБСЕ** работает не только над тем, чтобы превратить миграцию в позитивную силу на региональном уровне, но и – совместно со своими партнерами – занимается выработкой соответствующего подхода, основанного на сотрудничестве, в масштабах всего мира.



# Шанс для нравственного роста

Питер Д. Сазерленд

Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу международной миграции Питер Сазерленд считает, что международные усилия по управлению обширными миграционными потоками почти полностью провалились. В преддверии встречи на высшем уровне, посвященной положению беженцев и мигрантов, которая пройдет в сентябре под эгидой ООН, у международных субъектов имеется возможность разобраться в том, что не получилось и что нужно исправить.

Леденящие душу заголовки периодически привлекают наше внимание и встряхивают ото сна нашу совесть. Вспомнить хотя бы ужасающее фото с изображением тельца выброшенного минувшим летом на турецкий берег сирийского мальчика, Айлана Курди, или трагическую гибель восьмисот человек, находившихся на борту судна, которое затонуло в Средиземном море в апреле 2015 года. В то время как эти заголовки размываются под напором набирающей силу ядовитой волны национализма и пробуждающихся племенных инстинктов, наш долг – неуклонно требовать от мировых лидеров проявлять моральную ответственность.

Возрождение агрессивного национализма чревато пагубными последствиями для всех. Особенно уязвимыми являются беженцы – первые жертвы терроризма, бегущие от связанных с насилием конфликтов в надежде обрести безопасный приют. Зачастую путь им преграждает забор из колючей проволоки; иногда они вынуждены жить в ужасающих условиях на протяжении длительного времени.

Перед теми из них, кто столкнулись с такими препятствиями, встает выбор: либо снова отдаться на волю контрабандистов в отчаянной попытке найти безопасный путь в обход границ, либо далее влачить существование в состоянии неопределенности. Под "существованием" следует подразумевать пребывание в постоянно пополняющихся лагерях, где часто царят антисанитарные условия. В цивилизованном мире это положение нельзя ни принять, ни оправдать с моральной точки зрения.

За всем этим стоит расплывающийся по всей Европе и перекинувшийся за океан страх перед чужеродцами, которые каким-то образом могут разрушить традиции и ценности. По сути же, в некоторых странах под влиянием националистской риторики их разрушают сами граждане и их лидеры. Партии крайне правого толка фактически укрепляют свои позиции, а националистически настроенные участники уличных демонстраций проверяют на прочность европейские ценности, сформулированные после окончания Второй мировой войны в столь возвышенных выражениях: терпимость, плюрализм и недискриминация.

Следствием подобного покушения на европейский проект станет потворство авторитарным режимам и создание культуры, типичной для описанного Хантингтоном антиутопического столкновения цивилизаций, в которой восторжествует ксенофобия и преследованиям будут подвержены ни в чем не повинные люди. Все это будет происходить на фоне нового разделения Европы, которое будет выражаться не только в восстановлении национальных границ. Похоже, что подобные силы, вдохновленные идеями национализма и нативизма, оказывают влияние на общественные дискуссии в Соединенных Штатах, где Дональд Трамп, один из лидеров президентской гонки, предлагает ввести запрет на въезд мусульман в страну.

На фоне открыто враждебного отношения к идее принятия беженцев, преобладающего в одних странах, и намного более гостеприимного настроения в других, совместные попытки установить контроль за мощными миграционными потоками завершились почти полным провалом. Для решения глобального кризиса требуются глобальные действия и сильные лидеры.

В 2016 году международным субъектам представилась возможность разобраться в том, что не получилось и что нужно исправить. Прежде чем мировые лидеры соберутся на созываемую ООН в сентябре встречу на высшем уровне, посвященную проблеме крупномасштабного перемещения беженцев и мигрантов, они должны почувствовать возложенную на них ответственность

**В**о-первых, необходимо признать, что речь не идет о проблеме, которая разрешится сама собой, или о кризисе, с которым мож-

но бороться чужими руками, как, судя по всему, предпочитают считать некоторые лидеры. В будущее нужно неизменно смотреть с реализмом. Миграция – это факт международной реальности, который не прекратит своего существования. Согласно докладу "Глобальные тенденции"<sup>1</sup>, опубликованному в июне 2015 года Верховным комиссаром ООН по делам беженцев (ВКБ ООН), в настоящее время в мире насчитывается почти 60 миллионов перемещенных лиц, 20 миллионов из них – беженцы, нуждающиеся в убежище. Еще большему числу людей угрожает риск быть согнанными с насиженных мест в результате маячащих на горизонте

Необходимо увеличить нашу способность предоставлять защиту, с тем чтобы охватить не только тех, кто подпадает под определение "беженец" в строгом смысле этого слова. Подумайте о детях, подвергающихся трудовой эксплуатации, или о группах населения, которым грозит опасность в связи с неравномерным распределением негативных последствий изменения климата. В результате тайфуна, обрушившегося на Бенгальский залив, в одной только Бангладеш миллионы людей были вынуждены покинуть свои дома, расположенные в низменных прибрежных зонах. Для решения этих проблем необходимы меры реагирования на глобальном уровне и долгосрочный подход.

**В**о-вторых, для того чтобы реагирование международного сообщества не носило случайного характера, необходимо конкретным образом улучшить систему международной защиты. Для этого, в частности, требуется признать, что степень ответственности не определяется географической близостью. Риторические заявления необходимо превратить в конкретные действия, предпринимаемые в соответствии с международным правом, – действия, которые должны быть прозрачными и поддающимися проверке.

Это подразумевает проведение оценки того, во что обходится прием вынужденных мигрантов государствам, находящимся на переднем крае. Это достижимо только в рамках долгосрочного гуманитарного плана, предусматривающего – во всемирном масштабе – и расширение финансовой помощи, и развитие потенциала переселения на уровне соответствующих стран. Сценарий или-или здесь не подходит.





Как стало очевидно в ходе конференции высокого уровня, посвященной приему сирийских беженцев, которую УВКБ ООН провело 30 марта в Женеве, прилагаются явно неравномерные усилия по приему перемещенных лиц. Так, лишь несколько государств заявили о новых планах по приему беженцев. Многие богатые страны не выполняют обещания по переселению. Просто непостижимо, что, как сообщается в упомянутом выше докладе ВКБ ООН, 86 процентов беженцев нашли пристанище в развивающихся странах. Согласно исследованию, проведенному правозащитной организацией "Хьюман райтс фёрст"<sup>2</sup>, в Иордании, Ливане и Турции насчитывается почти 4,5 млн беженцев из одной только Сирии. Как следствие, в силу отсутствия достаточного разделения ответственности, ухудшилась обстановка в странах, находящихся на переднем крае, и беженцам стало труднее туда попасть. Атрибутом современного мира являются взаимосвязанность и неперенная интегрированность; это должно найти свое отражение в общей миграционной политике, основанной на сотрудничестве. В то же время международному сообществу необходимо на основе сотрудничества создавать безопасные, законные траектории для беженцев в качестве противовеса нелегальной миграции, которую мы абсолютно не приемлем. Согласно опубликованному в феврале докладу Европола "Незаконная перевозка мигрантов в ЕС", доход преступных организаций контрабандистов в Европе только за 2015 год оценивается в сумму от трех до шести миллиардов евро. Необходимо создать альтернативные пути, чтобы доведенным до отчаяния людям не нужно было пускаться в полное опасностей путешествие по Средиземному морю и по суше.

Нужно создать стандартные каналы интеграции мигрантов и беженцев в качестве активных членов общества. Следует вводить программы выдачи гуманитарных виз, координировать частное спонсорство и предоставлять стипендии.

В качестве модели функционирования законных каналов миграции можно рассматривать бразильскую программу гуманитарных виз для гаитян, осуществляемую при поддержке Международной организации по вопросам миграции. Еще одним примером хорошей практики может служить реализуемая в Канаде на протяжении 38 лет программа "Частное спонсорство беженцев". В рамках этой программы координируются усилия организаций и объединений обычных канадцев, направленные

на частное спонсирование беженцев в течение первого года пребывания в стране. В настоящее время программой охвачено около 40 процентов всех вновь прибывших в страну перемещенных лиц. Эта программа частного спонсорства стала глобальной моделью, и некоторые сторонники прав беженцев в Соединенных Штатах выступают за то, чтобы перенять этот опыт. Такие инициативы следует поощрять.

Необходимо также помнить о том, что, по данным ООН, более 41 процента беженцев во всем мире – дети<sup>3</sup> и, как сообщает ЮНИСЕФ, около 36 процентов тех, кто совершают рискованное путешествие из Турции в Грецию, – тоже дети<sup>4</sup>. Этим детям нередко задерживают на неопределенные сроки, не предоставляя им возможности требовать судебного рассмотрения вопроса о законности их содержания под стражей. Необходимо не только обеспечить воссоединение семей, но и удостовериться в том, что в качестве главного приоритета рассматривается физическое и психическое благополучие ребенка и соблюдается абсолютный запрет на содержание детей под стражей. Этот подход необходимо закрепить в виде свода правил на будущее, который станет юридически обязательным для всех стран мира.

**Н**аконец, необходимо также содействовать переосмыслению на глобальном уровне самого представления о том, каковы наши обязанности по отношению к беженцам и незащищенным группам мигрантов. Международному сообществу необходима улучшенная концепция, которая позволит учитывать эволюционирующий характер миграции. Беженцев не следует рассматривать в качестве угрозы безопасности, с которой нужно бороться. Наоборот, необходимо показать, что они могут быть членами общества, вносящими позитивный вклад в его жизнь, включенными в общины, рынки и систему образования.

Международное сообщество не должно поддаваться первобытному страху, который нагнетают националисты крайне правого толка; оно должно воспользоваться представившейся на данном этапе возможностью, чтобы улучшить условия жизни множества людей уже сегодня и еще большего числа в будущем.

*Питер Д. Сазерленд, Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу международной миграции.*

1. [unhcr.org/556725e69.pdf](http://unhcr.org/556725e69.pdf)
2. [www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/HRFSyrianRefCrisis.pdf](http://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/HRFSyrianRefCrisis.pdf)
3. [www.un.org/en/globalissues/briefingpapers/refugees/](http://www.un.org/en/globalissues/briefingpapers/refugees/)
4. [www.unicef.org/media/media\\_90000.html](http://www.unicef.org/media/media_90000.html)

# Миграция повышает нашу безопасность, делает нас богаче и более стойкими

Мандат Бюро ОБСЕ, отвечающего за координацию экономической и экологической деятельности, основывается на позитивном концептуальном подходе к миграции как к ресурсу, одному из основных локомотивов экономического развития, роста и процветания.

Тереза Альбано

**В** наше время, отличительной особенностью которого является рост нерегулируемых потоков людей, перемещающихся по всему миру, в том числе в регионе ОБСЕ и вокруг него, тема миграции является предметом жарких дискуссий. Среди главных новостей в СМИ преобладают тревожные сообщения об угрозах нашей безопасности и образу жизни; политики популистского толка используют страхи людей, обусловленные ростом безработицы и экономическим неравенством, для разжигания неприязни к беженцам и гастарбайтерам. В такой обстановке весьма непросто говорить о миграции как о ресурсе. Тем не менее, именно так рассматривает миграцию Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (БКЭЭД ОБСЕ), причем имея на это достаточно веские основания.

## Направление миграции в легальное русло

За последние 25 лет глобализация сформировала, ускорила и усилила миграционные потоки. Хотя перемещения людей облегчаются снижением транспортных расходов и падением прежних политических и идеологических барьеров, государства проявляют все более жесткий подход к мобильности населения. В этом и состоит парадокс наших все более взаимосвязанных экономик. Мобильность профессионально компетентных и способных кадров является неотъемлемым атрибутом делового мира, стремящегося ко все более высокой производительности и эффективности.

Проводившееся Международным институтом по миграции<sup>1</sup> в течение пяти лет исследование подтвердило, что ограничительная политика в области трудовой миграции лишь усугубляет проблемы, которая она призвана предотвращать, приводя, в частности, к сдвигу последней в сторону нелегальности. Вопреки бытующему "здоровому" мнению повышение мобильности людей является частью решения данной проблемы. В мире, где каждый седьмой живет и работает за пределами родины, налаживание эффективных законных каналов миграции оказывает позитивное преобразующее воздействие как на жизнь конкретных людей, так и на национальные экономики в целом.

Увеличение легальной миграции способствует повышению общественной безопасности в наших странах, приводя к

уменьшению эксплуатации труда и препятствуя социальной маргинализации легальных и нелегальных трудовых мигрантов, которая может провоцировать общественные волнения. По оценкам Международной организации труда, сегодня во всем мире насчитывается 20 млн подневольных работников. Это неприемлемо с правозащитной точки зрения и влечет за собой социально-экономические издержки, которые мировая экономика себе позволить не может.

Допущение роста законной миграции повышает степень нашей социальной защищенности. Это позволяет сохранить нам свои системы социального обеспечения благодаря пополнению нашего стареющего общества молодыми и мотивированными талантами. Согласно прогнозам Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, к 2050 году доля людей в возрасте 60 лет и старше в народонаселении планеты впервые в истории сравнивается с долей молодежи в возрасте до 15 лет. По расчетам мюнхенского Института экономических исследований, лишь одной Германии к 2035 году теоретически потребуется дополнительно 32 млн человек для финансирования пенсионной системы в ее нынешнем виде.

Увеличение законной миграции делает нас богаче, поскольку нам может пойти на пользу инвестирование сбережений рабочих-мигрантов в страну их происхождения и назначения. Всемирный банк в своем опубликованном в апреле справочном материале "Migration and Development Brief" сообщил, что объем средств, ежегодно переводимых трудящимися-мигрантами на родину, составляет 583 млрд долларов – в три раза больше выделяемых правительствами сумм на оказание помощи иностранным государствам в целях развития. Это – наглядное свидетельство весомого вклада рабочих-мигрантов в обеспечение глобального процветания.

Наконец, увеличение законной миграции повышает нашу жизнестойкость. В сегодняшнем мире миграция уже больше не является каким-то разовым событием в жизни человека. Она представляет собой стратегию выживания перед лицом растущей неопределенности, обусловленной все большей переменчивостью мирового рынка труда, фрагмент постоянно меняющейся мозаики альтернативных вариантов трудоустройства и обустройства в жизни. Открытые двери миграционных процессов все больше становятся похожими на постоянно вращающуюся дверь, повышающую цикличность процесса: эмиграция – возвращение на родину – реэмиграция.

## Переосмысление политики

Испытываемый нами сегодня кризис, вызванный наплывом мигрантов, дает возможность переосмыслить существующие механизмы и политику управления миграционными потоками. С нашей стороны было бы ошибкой считать одних мигрантов – беженцев, спасающихся от войны или преследования, – "хорошими", а других – экономических мигрантов, стремящихся найти средства к существованию за границей, – "плохими". Миграция – многогранный феномен, и, соответственно, инструменты ее регулирования должны учитывать разные мотивы, побуждающие людей менять место жительства.

К числу мощнейших стимулов к миграции относятся чаяния, мечты, творческие устремления, конкурентное начало и самоотдача, то есть те же самые силы, которые являются двигателем экономических инноваций и роста. Важно учитывать, что среди тех, кто сегодня претендует на международную защиту, много таких, которые ищут возможность доказать свою ценность в качестве члена общества. Создание доступных и отвечающих реальности каналов для трудовой миграции должно стать одной из приоритетных задач, решение которой позволит экономике принимающих стран с пользой задействовать этот ресурс.

### Что может сделать ОБСЕ?

Существует острая потребность в эффективном управлении миграционными процессами с перспективой расширения законных каналов миграции. Этого можно достичь лишь коллективными усилиями. БКЭЭД ОБСЕ в соответствии со своим мандатом предоставляет государствам-участникам возможность использовать его многолетний опыт и экспертный потенциал, постоянно имея в виду, что решение вопроса о том, кто и на каких условиях имеет право въезжать на территорию данной страны и оставаться в ней, является прерогативой соответствующего государства. Стратегические рекомендации Бюро основываются на трех столпах – знании, кадровом потенциале и сотрудничестве.

Знание. Для того чтобы политика в области трудовой миграции давала положительный эффект, она должна основываться на экономических данных и их анализе. БКЭЭД ОБСЕ издает различные стратегические руководства, справочники и учебные материалы, призванные способствовать совершенствованию законодательства и политики в области миграции. Оно выступает инициатором внедрения новаторских методов учета чаяний и факторов уязвимости трудящихся-мигрантов, как мужчин, так и женщин, а также создания эффективных систем сбора и обмена информацией и статистическими данными по миграции. Помимо этого, Бюро использует такие возможности, как заседания Экономикоэкологического комитета, ежегодный Экономикоэкологический форум, совещания и семинары

экспертов, для информирования государств-участников о важнейших исследованиях и практике в этой области.

Кадровый потенциал. Связанные с миграцией вызовы требуют прагматичных мер реагирования на национальном и местном уровнях. Стремясь воплотить теоретические знания в повседневную практику, БКЭЭД ОБСЕ занимается подготовкой кадров соответствующих министерств, органов местной власти, представителей профсоюзов и частного сектора, а также мигрантских сообществ. Взаимодействуя со всеми этими заинтересованными сторонами, оно способствует обмену идеями, ведущими к разработке и реализации пилотных инициатив, таких, например, как создание в Таджикистане в сотрудничестве с Международной организацией по миграции (МОМ), ресурсных центров для мигрантов, по линии которых осуществляется профориентация последних перед их отъездом и, соответственно, по их возвращении на родину.

Сотрудничество. Постоянно меняющийся характер миграционных потоков обуславливает необходимость непрерывного поиска общих подходов и совместных решений с участием различных игроков, включая страны происхождения и назначения, частный сектор, местные власти, профсоюзы, местное население и мигрантские общины. Эффективные системы управления процессами трудовой миграции должны обеспечивать баланс разных интересов, связанных с контролем над границей, демографическими сдвигами, нуждами национальной экономики, потребностями трудовых рынков и частного бизнеса в работниках конкретных специальностей. БКЭЭД ОБСЕ способствует обмену информацией и толкованию ключевых инструментов оценки, мониторинга, адаптации и реализации эффективной политики в области трудовой миграции. Его цель – поддерживать политические решения, которые основываются не на эмоциях или, еще хуже, демагогическом подходе, а на экономических реалиях.

Использование миграции в качестве фактора экономического развития и роста экономики стран происхождения и назначения является политической обязанностью, причем обязанностью совместной. Для превращения проблем в возможности требуется сотрудничество и перестройка мышления. Нам следует понять, что ограничительная миграционная политика – это часть проблемы, а не её решение. Мы все должны воспринимать миграцию положительно, как структурную особенность глобальной экономики. И мы должны совместно проводить такую политику, которая использует миграцию в качестве инструмента обеспечения всеобщего процветания. Работая рука об руку, мы можем превратить миграцию в ресурс, полезный для всех.

*Тереза Альбано является сотрудником по экономическим вопросам Бюро Координатора экономической и экологической*  
1. [www.imi.ox.ac.uk/completed-projects/demig](http://www.imi.ox.ac.uk/completed-projects/demig)

## На пути к миграционной политике, основанной на фактах

Рекомендации по улучшению доступности, качества и сопоставимости данных по миграции в Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Российской Федерации и Республике Таджикистан



**ОБСЕ** Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

  
IOM International Organization for Migration

## Публикации БКЭЭД ОБСЕ по вопросам миграции

2006 год: Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения (на английском и русском языках)

2007 год: Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies, Mediterranean edition (на английском, арабском и французском языках)

2009 год: Strengthening Migration Governance (на английском языке)

2009 год: Руководство по осуществлению гендерно чувствительной политики в области трудовой миграции (на английском, русском и испанском языках)

2012 год: Учебные модули по вопросам управления трудовой миграцией. Пособие для методистов: оптимальное управления трудовой миграцией (на английском и русском языках)

2012 год: Пособие по организации обучения на тему: гендерные аспекты трудовой миграции (на английском и русском языках)

2014 год: На пути к миграционной политике, основанной на фактах (на русском языке)

Онлайновый доступ к публикациям на сайте:

[osce.org/secretariat/111294](http://osce.org/secretariat/111294)

## Мандат БКЭЭД ОБСЕ в области миграции

Хельсинкский Заключительный акт 1975 года содержит главу, посвященную "экономическим и социальным аспектам мигрирующей рабочей силы" как одному из направлений сотрудничества между государствами-участниками.

Решением Совета министров № 2/05 по вопросам миграции (Любляна, 2005 год) структурам ОБСЕ поручено вести работу по вопросам, касающимся миграции, которая в нем определена как явление, становящееся все более "разноплановым и сложным"; в своем Заявлении по миграции, принятом годом позже (Брюссель, 2006 год), Совет министров пошел на шаг дальше, назвав миграцию "позитивной силой" и признав "потенциальный вклад миграции в процесс устойчивого развития".

О связанной с миграцией деятельностью подробно говорится в Решении Совета министров № 5/09 "Управление миграционными процессами", в котором министры поручили исполнительным структурам ОБСЕ "оказывать государствам-участникам содействие во внедрении эффективных методов управления миграционными процессами, в том числе путем обмена примерами лучшей практики, в облегчении законной миграции и в борьбе с незаконной миграцией, уделяя при этом повышенное внимание двустороннему и многостороннему сотрудничеству в этой сфере".

# Трудовая миграция в Центральной Азии

Елена Садовская

Трудовая миграция в Центральной Азии выгодна как принимающим странам, таким, как Казахстан, так и более бедным странам происхождения мигрантов, однако она могла бы приносить обеим сторонам еще большую пользу при условии решения проблем, связанных с ее регулированием.



**В** последовавшее за распадом Советского Союза десятилетие экономического кризиса в Центральной Азии во всех вновь образовавшихся независимых республиках – Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане – наблюдался отток рабочей силы за рубеж. Исход значительного числа квалифицированных специалистов в 1990-х годах привел к "утечке умов", последствия которой ощущаются в регионе до сих пор.

Экономика Казахстана первой стала на путь восстановления. Примерно в 2000 году эта страна стала привлекательным местом назначения для трудовых мигрантов из других центральноазиатских республик. Дисбаланс в показателях экономического развития и уровня жизни, а также географическая близость и безвизовый режим (за некоторыми исключениями) в Содружестве Независимых Государств (СНГ) побуждали трудящихся из прилегающих центральноазиатских стран, где наблюдался переизбыток рабочей силы при низком уровне зарплат, эмигрировать не только в Россию, но и в находящуюся к югу от нее соседнюю страну.

В середине 2000-х годов в Казахстан ежегодно приезжало свыше миллиона трудовых мигрантов на долю которых, согласно оценкам, приходилось от 10 до 12 процентов валового внутреннего продукта (ВВП) страны. Хотя их число в последние годы и сократилось вследствие замедления темпов экономического развития, Казахстан продолжает извлекать экономическую выгоду из присутствия на его территории рабочих-мигрантов. Идет оно на пользу и странам происхождения. По данным Всемирного банка, на долю средств, официально переведенных мигрантами в беднейшие страны Центральной Азии, Кыргызстан и Таджикистан, в 2013 году приходилось 32 и, соответственно, 49 процентов ВВП этих стран; объемы же денежных средств и товаров, ввезенных неофициально, еще выше.

Значительная часть экономически активного населения центральноазиатских стран трудится за рубежом: так, из относящихся к этой категории жителей Узбекистана, самой крупной по численности населения страны региона, 20 процентов работают в России, Казахстане или в какой либо из западных стран. Эмиграция излишней рабочей силы способствует установлению баланса на местном трудовом рынке, предотвращая социальную напряженность и волнения. Для мигрантов основное преимущество работы за рубежом заключается в улучшении экономического положения их семей. Кроме того, они приобретают профессиональный и социальный опыт и имеют больше шансов получить хорошую работу по возвращении на родину.

### Регулирование остается проблемой

Хотя выгоды, связанные с трудовой миграцией в Центральной Азии, не подлежат сомнению, процесс этот в значительной мере носит нерегулируемый характер. Широко распространенные положения о безвизовом режиме и географическая близость стран региона стимулируют спонтанную, краткосрочную, "круговую" миграцию, которая зачастую носит сезонный характер. Уровень правовой информированности мигрантов, как правило, низок. Они могут прибыть в принимающую страну законным путем, но зачастую устраиваются на работу нелегально, без надлежащего трудового договора. Это лишает их социальной защиты, а государство – налогов с их трудовых доходов. Требуются правовые нормы, стимулирующие законное временное трудоустройство, в том числе предусматривающие упрощенный порядок въезда и выезда из страны.

Казахстан предпринял важный шаг на пути легализации незаконных трудовых иммигрантов, приняв в 2006 году закон об амнистии, согласно которому мигрантам, прибывшим в страну до июня того года, предоставлялся законный статус сроком на три года. К концу 2006 года легализовались 165 000 нелегальных трудовых мигрантов, что стало огромным достижением для Казахстана и уникальным случаем в практике СНГ. В 2013 году Казахстан внес поправки в ряд общенациональных законов, касающихся найма домашних работников, что опять-таки позволило легализовать значительную часть ранее нелегальных мигрантов и в то же время повысить доходы

бюджета за счет налоговых сборов с мигрантов. Но это – исключительные для Центральной Азии случаи. В целом, институциональная база миграции в центральноазиатских странах остается слабой. Национальное законодательство развито недостаточно и не всегда соответствует международным стандартам.

Существует также потребность в более четкой институционализации механизмов трудоустройства, с тем чтобы облегчить мигрантам доступ к рынку труда в странах назначения. В настоящее время трудовая миграция организационно обеспечивается главным образом за счет собственных механизмов взаимопомощи мигрантов. Согласно данным опроса, проведенного автором в 2005 году, 31 процент трудовых мигрантов в Казахстане нашел работу через друзей и знакомых, 22 процента – через родственников, а 20 процентов – самостоятельно. И лишь 5–7 процентов мигрантов нашли работу через агентства по найму. Преобладают системы нелегального найма через посредников, действующих на спонтанно возникающих черных рынках труда. Саморегулированию процессов найма и трудоустройства могло бы способствовать создание бесплатной и легкодоступной базы электронных данных о трудовых вакансиях.

Уважение прав трудящихся-мигрантов является важнейшей предпосылкой для законной, цивилизованной миграции, однако права эти постоянно нарушаются. Проведенный автором в Казахстане в 2011 году социологический опрос выявил массовые нарушения трудовых и социальных прав мигрантов. Сорок семь с половиной процента из них сталкивались с тем, что работодатели отказывались подписывать с ними трудовой договор, обеспечивающий им официальный правовой статус, 53 процента получали зарплату с задержкой, а 17,8 процента не получали ее вовсе. Двенадцать с половиной процента были вынуждены выполнять неоплачиваемую работу, у 30,7 процента отбирались паспорта, 41,6 процента не разрешалось покидать рабочее место, а 17,8 процента было отказано в доступе к медицинским услугам.



Социальная инфраструктура в странах назначения неадекватна. Так, например, система аренды недвижимого имущества в Казахстане остается в значительной мере неразвитой. Ощущается нехватка детских садов, школ и медицинских услуг, а также потребность в системе, позволяющей мигрантам совершенствовать свои профессиональные навыки.

Сотрудничество между правительствами и гражданским обществом в решении миграционных и иных проблем развито недостаточно, что является наследием тоталитарного прошлого. Необходим диалог с участием в том числе международных организаций, экспертов и СМИ для изучения возможностей создания новых механизмов сотрудничества в обеспечении мобильности трудовых ресурсов и управлении миграционными процессами. Такими механизмами, в частности, могли бы стать рабочие группы по разработке законов, публичные слушания, мониторинг исполнения законов, а также миссии по оценке программ и проектов. Особое внимание необходимо уделять исследованиям, информационно-просветительской работе, формированию общественного мнения и популяризаторским кампаниям по вопросам, касающимся мигрантов и их вклада в развитие общества и национальных экономик.

В управлении процессами трудовой миграции страны происхождения должны действовать даже еще активней, чем страны назначения. Им следует обеспечивать предотъездную профессиональную и языковую подготовку мигрантов, их правовую грамотность и информировать их о культуре и традициях

страны назначения. Доступ на рынок труда должен обеспечиваться бесплатно государством, а не только через внутренние механизмы взаимопомощи мигрантов.

### Меры политического реагирования

Несмотря на вышеизложенные проблемы, был осуществлен ряд позитивных инициатив в области управления миграцией, которые заслуживают изучения и тиражирования. Казахстан в дополнение к вышеупомянутой миграционной амнистии 2006 года и законодательным поправкам 2013 года подписал ряд соглашений о реадмиссии и двусторонних договоров с Кыргызстаном и Таджикистаном по вопросам регулирования трудовой миграции и защиты прав мигрантов. Соглашения о защите экономических и социальных прав последних были подписаны в рамках СНГ и Евразийского союза.

Описанный опыт может быть полезен для России и других стран, куда приезжает значительное число нелегальных мигрантов. Для его максимально эффективного использования требуется дальнейшее трансграничное сотрудничество между министерствами, правительственными ведомствами, экспертами, неправительственными и международными организациями, включая Международную организацию по миграции, Международную организацию труда и ОБСЕ.

*Проживающая в Алматы, Казахстан, д-р Елена Садовская – международный консультант по вопросам миграции и миграционной политики в Казахстане и Центральной Азии. Она является членом Экспертной сети по вопросам политики в области глобальной миграции (г. Женева).*



Площадь Фарнезина, Рим.

# Путь вперед

Дни безопасности ОБСЕ, Рим, 4 марта 2016 года

"Новый подход к вопросам безопасности и миграции: сближение национальных и региональных мер реагирования" – так звучала тема мероприятия, проведенного в рамках Дня безопасности ОБСЕ 4 марта 2016 года. На его заключительном заседании Генеральный секретарь ОБСЕ Ламберто Заньер задал участникам панельной дискуссии следующий вопрос: "Каковы основные вызываемые миграцией проблемы, критические точки, как они видятся вам с ваших позиций, и какой вам представляется роль ОБСЕ?" Ниже приводятся ответы шести участников.

### **Уильям Лейси Свинг, генеральный директор Международной организации по миграции**

Мы живем в эпоху наибольшей мобильности в летописной истории человечества: сегодня по миру перемещается больше людей вообще, в том числе больше вынужденных мигрантов, чем в какой либо иной момент после Второй мировой войны. Что же нам делать? Думаю, что в первую очередь нужно сменить ракурс, обратив на минуту взор внутрь себя. Безусловно, поскольку нам не очень-то удалось предотвратить все эти конфликты и еще хуже мы справились с их разрешением, где-то внутри должно ощущаться растущее чувство совместной ответственности.

"Нам надо будет научиться каким то образом справляться с неумолимо возрастающим культурным, национальным и религиозным многообразием".

Второе, что необходимо, честно говоря, сделать – это изменить свою политику: ее мы должны проводить более изобретательно и креативно, если действительно собираемся решать этот вопрос в рамках совместного, ответственного и гуманного подхода. И, наконец, последнее соображение заключается в том, что мы, несомненно, находимся все в одной лодке. Мы все должны работать как партнеры над преодолением важного вызова, найти ответ на который все наши страны, безусловно, в состоянии, если мы будем готовы сделать две вещи. Нам необходимо будет так или иначе найти способ изменить крайне негативное отношение к миграции, наблюдаемое сегодня в обществе. И нам надо будет научиться каким-то образом справляться с неумолимо возрастающим культурным, национальным и религиозным многообразием. Да, это нам, возможно, не нравится, но это происходит, и это – реальность.

### **Дора Бакоянни, депутат греческого парламента, бывший министр иностранных дел Греции и бывший Действующий председатель ОБСЕ**

Есть эмигранты и есть беженцы, и я хочу четко обозначить это различие, поскольку, на мой взгляд, Европа несет на себе определенное обязательство. Не только в силу Женевской конвенции, но и потому, что некоторые из нас ответственны за ситуацию, сложившуюся в таких местах, как Сирия и Ливия. Наша обязанность – принять этих беженцев. Но мы не в состоянии принять мигрантов со всего мира. Это невозможно. Поэтому мы и должны проводить четкое различие между иммигрантами и беженцами.

"Я верю, что политические инициативы, с которыми может выступить ОБСЕ, имеют большое значение".

Европа должна проводить единую политику, и, на мой взгляд, страны ОБСЕ тоже должны проводить единую политику. Я твердо верю в потенциал этой организации. Я верю, что политические инициативы, с которыми может выступить ОБСЕ, имеют большое значение. И я верю, что могут быть выдвинуты такие инициативы, по которым члены этой организации, гораздо более широкой, чем Европейский союз, и насчитывающей гораздо больше стран-участниц, могут договориться.

### **Томаш Бочек, специальный представитель Совета Европы по вопросам миграции и беженцев**

В общественных дискуссиях права человека и безопасность часто противопоставляются друг другу. Нам необходимо отойти от подобного восприятия и на деле признать, что права человека должны лежать в основе наших представлений о безопасности.

"Если мы, международные институты, не активизируем свое сотрудничество и обмен опытом, то не сможем и впредь претендовать на доверие к нашим словам, когда мы призываем отдельные государства-участники к взаимодействию".

Нынешний кризис, вызванный наплывом беженцев, не может быть надежно урегулирован без конкретного международного сотрудничества. Это – не пустая фраза. Реально это означает, что все мы, присутствующие здесь, несем совместную ответственность. Мы не можем винить в неудачах исключительно других. Если мы, международные институты, не активизируем свое сотрудничество и обмен опытом, то не сможем и впредь претендовать на доверие к нашим словам, когда мы призываем отдельные государства-участники к взаимодействию. И если мы не будем двигаться вперед совместными усилиями, то ответственность за неудачу в историческом плане ляжет и на нас. Почему бы не создать целевую группу по регулированию кризиса из представителей международных организаций? Должен сказать, что, со своей стороны, мы готовы в этом участвовать.

### **Джордж Окот-Оббо, помощник Верховного комиссара по операциям УВКБ**

Помимо кризиса, связанного с беженцами, мы сегодня сталкиваемся и с гуманитарным кризисом, который требует энергичных мер реагирования во спасение жизни

людей и во избежание того, чтобы их жизнь подвергалась смертельной угрозе на территории нашего континента вследствие неоправданного пренебрежения. Что касается ОБСЕ, то я первым делом хочу упомянуть о раннем предупреждении. Весьма часто мы не замечаем того, что находится на виду. На мой взгляд, необходимо более детализированное, более конкретное раннее предупреждение, благодаря которому мы, например, сможем определять динамику процессов в области незаконного трансграничного провоза людей, способствующего этим перемещениям. Еще о чем я хотел бы сказать, это пограничный режим. Важно, чтобы он осуществлялся таким образом, который отвечает требованиям защиты людей и гуманитарным нуждам.

"На мой взгляд, необходимо более детализированное, более конкретное раннее предупреждение".

Несомненно, самым слабым звеном во всей этой ситуации являются страны происхождения. Этим я хочу подчеркнуть, что стабильность должна обеспечиваться в странах, находящихся на "переднем рубеже" предоставления убежища, в первую очередь таких, как Турция, Иордания, Ливан и Египет. Крайне важно продвигать такие меры, которые создадут для людей стабильные условия, обеспечат их безопасность, доверие и возможность найти средства к пропитанию.

### **Этторе Греко, директор Института международных отношений, координатор сети "Нью-Мед"**

Думаю, что ОБСЕ может стимулировать дискуссию по весьма сложной и каверзной проблеме взаимосвязанности миграции и безопасности. Подходя к этому вопросу с точки зрения принятой ею всеобъемлющей концепции безопасности, ОБСЕ может внести значительный вклад в противодействие тенденции к рассмотрению проблемы миграции во все большей степени через призму угроз безопасности. Важна, на мой взгляд, и нормотворческая роль ОБСЕ. Организация сыграла бы полезную роль, если бы все более активно отстаивала некоторые принятые ею фундаментальные принципы и обязательства, связанные с регулированием кризиса, вызванного наплывом мигрантов/беженцев. С этим тесно связан и вклад, который может внести ОБСЕ в урегулирование гуманитарного аспекта этого кризиса. В этом отношении важную роль могут сыграть институты ОБСЕ, в частности Бюро по демократическим институтам и правам человека.

"ОБСЕ может стимулировать дискуссию по весьма сложной и каверзной проблеме взаимосвязанности миграции и безопасности".

ОБСЕ как организация, укрепляющая доверие и обеспечивающая раннее предупреждение и предотвращение конфликтов, может играть существенную роль в недопущении того, чтобы кризис доверия между государствами перерос в нечто более серьезное и дестабилизирующее. Еще одним важным "плюсом" является широкий состав участников ОБСЕ: в нее входят такие страны, как Турция, Россия, Соединенные Штаты и Канада, а также восточноевропейские, кавказские и центральноазиатские государства. Они уже являются или могут стать неотъемлемой частью уравнения, позволяющего разрешить кризис.

Хотел бы также подчеркнуть более конкретную, хотя и вспомогательную оперативную функцию, которую может выполнять ОБСЕ. Так, например, в нынешних условиях весьма актуальны такие направления ее работы, как подготовка сотрудников правоохранительных органов по вопросам обеспечения пограничного режима. Важным преимуществом также является накопленный Организацией многолетний опыт полевого присутствия в районах, затронутых наплывом беженцев.

### **Геральд Краус, основатель и председатель Инициативы за европейскую стабильность**

Сегодня мы сталкиваемся с на самом деле беспрецедентной ситуацией, когда некоторые страны Европейского союза, входящие в Шенгенскую зону, поддерживают строительство заграждений, не позволяющих беженцам, находящимся в другой шенгенской стране, попасть на их территорию. Должно быть, это – один из моментов самого низкого падения уровня европейской солидарности за все время. Заграждения не сработают, поскольку люди отыскивают другие пути. Какова же альтернатива? Единственный вариант – это начать с осознания того, что, хотя европейским лидерам и необходимо упорядочить миграционный поток, поскольку ощущение хаоса и утраты контроля лишь стимулирует создание новой коалиции популистов-радикалов, причем даже в "старой" Европе, такое упорядочение может стать реальностью только в том случае, если будет сопряжено с переселением значительного числа сирийских беженцев непосредственно из Турции.

"По сути это битва за душу Европы, битва за ценности, на которых зиждется ОБСЕ".

Если мы не сосредоточимся на деталях, на программах, предлагающих реальные решения, и продолжим при этом совершать беспрецедентные подрывающие солидарность действия, то потерпим неудачу. По сути это битва за душу Европы, битва за ценности, на которых зиждется ОБСЕ, за Парижскую хартию и веру в права человека, за будущее Конвенции о беженцах. Так что у нас нет права на ошибку.

## Истоки кризиса – не в миграции, а в управлении ею

Надлежащее управление, пограничный режим, культивирование терпимости и недопущение дискриминации – некоторые из многих направлений, на которых работает ОБСЕ, чтобы помочь государствам-участникам в повышении жизнестойкости их обществ при решении ими трудной проблемы, связанной с управлением перемещениями людей и приемом мигрантов, приезжающих в поиске защиты или надежных источников средств к существованию.

Бюро по демократическим институтам и правам человека осуществляет подготовку кадров по вопросам, касающимся прав мигрантов, в самое последнее время – в Эстонии и Армении. Пограничный командный колледж в Душанбе занимается обучением старших должностных лиц пограничной службы из разных частей региона ОБСЕ по вопросам обеспечения открытости и безопасности границ. Бюро Координатора экономической и экологической деятельности помимо представления политических рекомендаций, касающихся законной экономической миграции, занимается оценкой воздействия ухудшения состояния окружающей среды и изменения климата на обусловленные миграцией проблемы. Специальный представитель и координатор по борьбе с торговлей людьми инициировала основанный на методике ролевой игры учебный курс по отработке навыков выявления случаев торговли людьми на основных маршрутах миграции и оказания помощи жертвам такой торговли. Другими направлениями работы ОБСЕ, ее институтов и полевых присутствий являются борьба с терроризмом, подготовка полицейских кадров, межконфессиональный диалог и борьба с преступлениями на почве ненависти.

Параллельно с перечисленными устоявшимися направлениями работы государства – участники ОБСЕ в этом году ведут активное обсуждение текущего кризиса. Начиная с марта, неофициальная рабочая группа по вопросам, касающимся потоков мигрантов и беженцев, под председательством посла Швейцарии Клода Вильда ведет поиск возможных новых мер реагирования, опирающихся на сравнительные преимущества ОБСЕ. "Будучи региональной организацией по безопасности, мы отвергаем рассмотрение миграции как проблемы безопасности и считаем отвратительной ядовитую пропаганду, распространяемую популистскими и ксенофобскими силами. Истоки нынешнего кризиса – не в миграции, а в управлении ею, которое требует модернизации и реформирования, – говорит Генеральный секретарь ОБСЕ Ламберто Заньер. – Необходимо расширить законные каналы для экономической миграции. Права мигрантов требуют более четкой кодификации. Границы должны оставаться открытыми, но пограничный режим необходимо осуществлять более продуманно".

"Миграционные потоки – это не вопрос отдельных стран или даже регионов, – говорит Заньер. – Существует необходимость в утверждении глобальных принципов управления миграцией, чтобы справиться с этим процессом, который быстро становится определяющим феноменом XXI века".

### Деятельность Парламентской ассамблеи ОБСЕ

За последний год миграция стала одним из главных вопросов в работе Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ). В своем поиске примеров наиболее эффективной практики и конкретных мер по линии ОБСЕ в противодействии миграционному кризису, она проводит обширную работу на местах – в Шанлыурфе (Турция), Лампедузе и Минео (Италия), Прешево и Миратоваче (Сербия). "Мы слышали душераздирающие истории, истории о торговле людьми, насилии на гендерной почве, унижении человеческого достоинства и об экономических тяготах. Мы также слышали рассказы, укрепившие нашу уверенность в том, что мы, как европейцы, можем действовать более эффективно. И ОБСЕ с ее многогранным подходом к безопасности является мощным инструментом для решения этой задачи", – говорит советник Председателя ПА ОБСЕ Мария Чепурина.

В феврале 2016 года Генеральный комитет ПА ОБСЕ по демократии, правам человека и гуманитарным вопросам представил доклад "Миграционный кризис в регионе ОБСЕ: на пути к более широкому участию ОБСЕ", в котором высвечена неотложная необходимость в комплексном подходе к решению этой проблемы в масштабах всей ОБСЕ. В заключение в докладе отмечается, что главная сила ОБСЕ – в совокупности возможностей ее органов при всемерном задействовании уникального потенциала ее парламентского измерения. С докладом можно ознакомиться на сайте:

[www.oscepa.org/news-a-media/press-releases/2454-osce-pa-debates-crisis-of-migrants-and-refugees-as-special-report-released](http://www.oscepa.org/news-a-media/press-releases/2454-osce-pa-debates-crisis-of-migrants-and-refugees-as-special-report-released)



# Не ограничиваясь добрыми намерениями: обеспечение безопасного пути в Италию

Плодом креативного мышления трех религиозных общин в Италии и итальянского правительства стала процедура выдачи специальных гуманитарных виз на въезд в Италию потенциальным просителям убежища, следующим транзитом через Ливан, Марокко и Эфиопию. Они подвергаются полной проверке еще до въезда в страну и по прибытии сразу же интегрируются в местную социальную инфраструктуру, причем без каких-либо издержек для государственного бюджета. Этот проект вызывает интерес и в других европейских странах и заслуживает тиражирования. Генеральный секретарь общины Сант-Эгидио Цезаре Зукони разъясняет подробности.

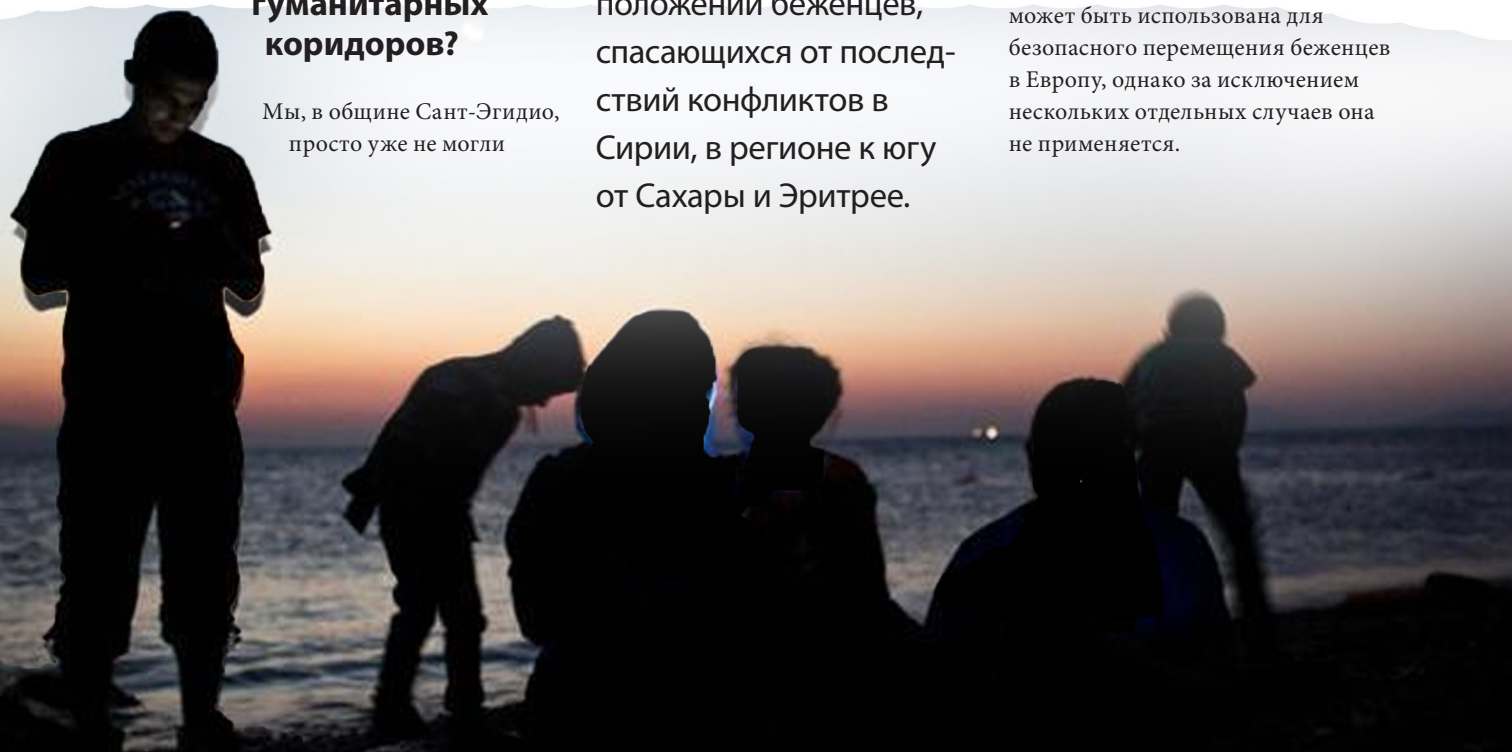
## Каким образом вам пришла в голову идея создания гуманитарных коридоров?

Мы, в общине Сант-Эгидио, просто уже не могли



Гуманитарные коридоры для быстрого перемещения в Италию обеспечивают безопасный путь для тысячи находящихся в наиболее уязвимом положении беженцев, спасающихся от последствий конфликтов в Сирии, в регионе к югу от Сахары и Эритрее.

спокойно смотреть, как столько людей гибнут в море, пытаясь достичь берегов Европы. После трагического кораблекрушения у побережья Сицилии в октябре 2013 года, в результате которого утонули сотни мигрантов, и после посещения Лампедузы папой римским Франциском мы начали изучать европейское законодательство в поиске безопасных путей для беженцев в Европейский союз. Мы обнаружили, что статья 25 Визового кодекса Европейского союза дает государствам-членам возможность по собственному усмотрению выдавать визы географически ограниченного действия, руководствуясь гуманитарными соображениями, национальными интересами или во исполнение международных обязательств. Иными словами, существует правовая норма, которая может быть использована для безопасного перемещения беженцев в Европу, однако за исключением нескольких отдельных случаев она не применяется.



Совместно с вальденсианской церковью и Федерацией евангелических церквей Италии мы предложили итальянскому правительству выдать определенному количеству беженцев такого рода гуманитарные визы. После переговоров с министерством иностранных дел и министерством внутренних дел мы – три религиозные общины и эти два ведомства – смогли в декабре прошлого года подписать меморандум о взаимопонимании. Согласно достигнутой договоренности нам разрешено открыть два гуманитарных коридора, к которым в следующем году добавится и третий, для беженцев, находящихся сейчас в транзитных странах – в первую очередь в Ливане и Марокко, а затем и для находящихся в Эфиопии. Правительство обязалось выдать тысячу въездных виз находящимся в особенно тяжелом положении лицам, указанным общиной Сант Эгидио и ее партнерами, которые обеспечат им безопасную доставку в Италию и размещение на период до удовлетворения их прошений о предоставлении убежища. Выдаваемые визы действуют исключительно на территории Италии и нигде больше.

### Когда через этот коридор поступила первая партия беженцев?

Первая семья прибыла в Рим из Ливана 4 февраля – семилетняя Фалак аль Хурани, страдающая редкой формой глазного онкологического заболевания, вместе со своими родителями и шестилетним братом. Фалак уже потеряла один глаз, и существовала большая опасность того, что рак распространится и на второй глаз. В Ливане у нее не было никаких шансов получить адекватную медицинскую помощь. По приезде с семьей в Италию она была незамедлительно помещена в детскую больницу в Риме. Сегодня же, четыре месяца спустя, ее здоровье идет на поправку. Семья девочки живет в доме, находящемся под управлением Сант-Эгидио, вместе с семьями других беженцев. Оба ребенка ходят в школу и уже немного говорят по итальянски. Их родители тоже учат итальянский в нашей культурно-языковой школе.

Вслед за Фалак и ее семьей 29 февраля прибыли 93 сирийских беженца из Ливана, в том числе 41 ребенок. Третьего мая этим же гуманитарным коридором воспользовалась еще одна группа беженцев в составе 101 человека. Они прибыли из разных населенных пунктов в Сирии и Ираке – Хомса, Алеппо, Хамы и Хасаки, находящейся близ иракской границы, недалеко от Масула.

### А почему вы начали с беженцев из Ливана?

Выбор Ливана был очевиден ввиду большого числа находящихся там сирийских беженцев. В этой стране, собственное население которой составляет около 4 млн

человек, находится 1,2 млн беженцев, то есть беженцем является каждый пятый. Причем помимо сирийских беженцев в Ливане – о чем иногда забывают – по-прежнему проживает полмиллиона палестинцев в лагерях для беженцев, таких, как Шатила. Ливан заслуживает признательности за размещение их у себя, однако для страны это непосильное бремя. Беженцы практически лишены доступа к медицинскому обслуживанию и школьному образованию. Речь идет о примерно 400 000 детей, большинство из которых уже пять лет не ходят в школу. А что это означает, когда дети растут без школы и без каких-либо перспектив на будущее? Это значит, что в будущем они могут стать воинами в армии восставших против богатых стран.

Мне довелось разговаривать с многими сирийскими беженцами в Ливане, и большинство из них сказали мне что не имеют никакого желания перебраться в Европу: они находятся в Ливане, потому что хотят вернуться домой, как только закончится война. Но сегодня они сталкиваются с тем фактом, что войне не видно конца. Их дома полностью разрушены – кадры, снятые сегодня в Хомсе или Алеппо напоминают те, что были сделаны в Берлине или Дрездене сразу после Второй мировой войны. Проведя пять лет или около того в Ливане, они сегодня находятся на грани выживания из-за отсутствия средств и вынуждены искать новое пристанище. Они пытаются уехать, но сделать это нелегко.

### Как вы отбираете тех, кому помогаете в рамках своей программы?

Мы ищем тех, кто особенно уязвим – больных детей, женщин, испытывающих трудности, инвалидов. Наши критерии аналогичны тем, что используются ООН для определения лиц, заслуживающих статуса беженца. При этом, однако, мы имеем в виду и тех, кто, возможно, не подпадает под эту категорию, но находится в доказанно уязвимом положении в силу личных обстоятельств, возраста или состояния здоровья. Мы стараемся помочь семьям сохранить единство, а не разделять их.

Община Сант Эгидио имеет множество контактов в Ливане, мы знаем там все церкви, а также ведущие фигуры в правительстве и среди лидеров мусульман. Кроме того, мы поддерживаем связи с сирийцами, находящимися за пределами Ливана, в том числе в Европейском союзе, которые сообщают нам об известных им особо тяжелых случаях. Мы встречаемся с людьми, беседуем с ними, пытаемся определить, станет ли переезд в Италию на самом деле решением



"Гуманитарные коридоры не стоят итальянскому правительству ни цента. Именно это, наряду с тем фактом, что беженцы проходят полную проверку перед въездом в страну и сразу же по прибытии вливаются в местную жизнь, является отличительной особенностью нашей программы".

их проблем. И если мы приходим к такому выводу, то включаем их в наш список потенциальных кандидатов, который передаем итальянским консульским властям. Затем список проверяется министерством внутренних дел Италии. В этом состоит одна из отличительных особенностей нашей программы: ее бенефициары сдают отпечатки пальцев и подвергаются ливанскими и итальянскими властями проверке в соответствии с требованиями безопасности еще до того, как покинут Ливан. Как только по их делу приходит положительное заключение, консульские власти выдают гуманитарные въездные визы, и мы сажаем их на самолет, отправляющийся в Рим.

## **А что происходит с бенефициарами по прибытии в Италию?**

Как и все остальные просители убежища, прибывающие в нашу страну, они должны предстать перед комиссией, которая решает, могут ли они быть признаны беженцами или нет. Если они таковыми признаются, то получают разрешение остаться в стране. До принятия такого решения они находятся целиком под нашим попечительством. Они получают радушный прием и размещаются нами или организациями, являющимися нашими партнерами. В этом заключается важное отличие нашей программы от, например, программы переселения, осуществляемой ООН: бенефициары находятся на нашем полном попечении до тех пор, пока им не будет предоставлен статус беженца. Это включает в себя их размещение и питание, а также предоставление им возможности пользоваться благами нашей сети солидарной помощи. Община Сант Эгидио уже более 30 лет обеспечивает работу школ, где впервые прибывшие в Италию изучают итальянский язык и культуру. Такие школы мы имеем сегодня в целом ряде итальянских городов.

Мы считаем чрезвычайно важным незамедлительно определять детей в школы. После 10 дней пребывания в стране они уже более или менее говорят по-итальянски. Дети все схватывают на лету, и им не трудно учить язык и адаптироваться к реальности. Но очень важно, чтобы они влились в местную жизнь. Социальная интеграция может происходить лишь в рамках местной общины, членами которой являются как старожилы-итальянцы, так и вновь прибывшие. Это крайне важно.

Мы помогаем семьям не только в изучении итальянского, но и в поиске работы, решении правовых вопросов, связанных с предоставлением им статуса беженцев, и в получении ими при необходимости медицинской помощи. Наряду с этим мы очень многое делаем, чтобы благоприятствовать соблюдению ими своих религиозных традиций. Например, предоставляем помещения для отмечания мусульманами своих праздников в наших школах. Нам нет никакой пользы от утраты людьми своей веры.



### Каким образом финансируются гуманитарные коридоры?

Все расходы лежат на нас – трех религиозных общинах. Мы оплачиваем перелет беженцев в Италию и полностью покрываем расходы, связанные с проживанием семей в первое время после их прибытия сюда, до тех пор пока они не будут признаны беженцами, независимо от того, как долго это длится. Вальденсианская церковь и Федерация протестантских церквей используют для этих целей церковные налоги, уплачиваемые гражданами; на их долю приходится большая часть финансирования. Кроме того, мы получаем помощь от щедрых граждан. Гуманитарные коридоры не стоят итальянскому правительству ни цента. Именно это, наряду с тем фактом, что беженцы проходят полную проверку перед въездом в страну и сразу же по прибытии вливаются в местную жизнь, является отличительной особенностью нашей программы.

Разумеется, мы отдаем себе отчет в том, что речь идет о весьма незначительном числе людей, хотя на самом деле 1000 человек нельзя назвать незначительным количеством, поскольку важна каждая спасенная жизнь. Мы, однако, рассматриваем это как пилотный проект, который может побудить другие страны и организации действовать аналогичным образом.

### Что бы вы хотели сказать тем, кто, возможно, захочет последовать вашему примеру?

Полагаю, что другие следят за нашей инициативой, и надеюсь, что они будут вдохновлены ее результатами, а именно тем, что люди приезжают безопасным путем, остаются в Италии и социально интегрируются. Дело не обстоит так, что после прохождения официальной процедуры их бросают на произвол судьбы, как это зачастую бывает с теми, кто ищет убежища. Думаю, что и у итальянского правительства есть основания испытывать чувство гордости, потому что оно сделало нечто совершенно новое, весьма креативное, подав пример другим странам.

Я вижу огромное желание среди граждан Европейского союза, например, в Германии, а также в других странах, сделать что-то для беженцев. Мы получаем сигналы от частных лиц, а также от организаций гражданского общества о готовности оказать помощь, например, разместить у себя семью беженцев. В этом и состоит идея частного спонсорства, которая фактически тоже предусмотрена европейским законодательством, но на практике реализуется редко. Возможно, она также имеет шанс стать решением проблемы и для других европейских стран – совместно с различными организациями, гражданским обществом и церквями.

В конечном счете, если смотреть на вещи реалистично, очевидно, что закрыть двери в Европу невозможно – они все равно не выдержат напора. Кроме того, это не отвечает нашим собственным интересам, в первую очередь интересам экономическим, не говоря уже об очевидных этических соображениях. В глобальном мире невозможно жить за закрытыми дверями.

"Полагаю, что другие следят за нашей инициативой, и надеюсь, что они будут вдохновлены ее результатами".



## Умберто Эко: размягчая твердую корку нетерпимости

Мысли о миграции, однажды изложенные известным итальянским профессором семиотики и автором романов-бестселлеров Умберто Эко, который скончался 19 февраля 2016 года, в коротком эссе под названием "Миграция, терпимость и нестерпимое", сегодня, пожалуй, еще актуальней, чем были, когда он их написал 17 лет назад в связи с наплывом албанцев в Италию: "Проблема в том, что в следующем тысячелетии (я не пророк и точную дату назвать не берусь) Европа превратится в многорасовый или, если предпочитаете, "многоцветный" континент. Нравится вам это или нет, но будет именно так".

Эко пишет, что нашим злейшим врагом в решении проблемы миграции является нетерпимость, которую он определяет, как естественный человеческий инстинкт: "Нетерпимость к иному или к неизвестному естественна для ребенка в той же мере, в какой и инстинкт завладевать всем, что ему нравится.

Ребенка приучают к терпимости шаг за шагом, точно так же, как приучают уважать чужую собственность, а еще раньше – контролировать собственный сфинктер".

Наша единственная надежда на преодоление нетерпимости, утверждает он, – это воспитание, причем начиная с самого раннего возраста:

"Приучать к терпимости людей взрослых, которые стреляют друг в друга по этническим и религиозным причинам, – пустая трата времени. Слишком поздно. Поэтому необузданную нетерпимость надо пресекать в зародыше, посредством постоянного воспитания начиная с колыбели, прежде чем она отпечатается во внутренних "скрижалях" и прежде чем она превратится в поведенческую "корку", непробиваемо толстую и твердую".

Умберто Эко «Пять эссе на темы этики», перевод с итальянского Елена Костюкович, Астрель, 2012

## Летней академии по тематике ОБСЕ – 20 лет

Все началось в замке "Шлайнинг" на востоке Австрии с интереса к ОБСЕ, веры в нее и с идеи. За прошедшие с тех пор 20 лет почти 500 молодых дипломатов, сотрудников миссий, научных работников и членов гражданского общества прошли подготовку в рамках этой уникальной программы – Летней академии по тематике ОБСЕ, занятия в которой проводятся в июне каждого года на базе Австрийского центра изучения проблем мира и урегулирования конфликтов в Шлайнинге. Многие высокопоставленные дипломаты ОБСЕ и бесчисленное количество экспертов Организации обогатили Академию своими знаниями и опытом, причем многие из них сами когда то в ней обучались.

Работа Летней академии обеспечивается за счет поддержки со стороны ОБСЕ, Генерального секретаря, Секретариата, различных органов ОБСЕ и государственных участников, которые в свою очередь с удовольствием используют этот форум для обучения собственных дипломатических кадров. При этом Летняя академия – автономно существующее безопасное пространство, где можно анализировать, ставить под вопрос и комментировать проводимую политику, принимаемые меры и решения, имея в виду разработку новых идей.

За последние несколько лет интерес к Академии значительно вырос – возможно, не только благодаря качеству учебного процесса, но и вследствие складывающейся в мире обстановки. Двадцатилетний юбилей Академии отмечался 9–18 июня 2016 года в замке "Шлайнинг" и в конференц-центре ОБСЕ, расположенном в венском дворце "Хофбург".

Ректоры Академии: Ари Блэд, Уолтер Кемп и Урсула Гамауф

Дополнительная информация: Австрийский центр изучения проблем мира и урегулирования конфликтов [www.aspr.ac.at](http://www.aspr.ac.at)



# Недавние публикации ОБСЕ

**Обновить диалог, вернуть доверие, восстановить безопасность: основные направления председательства Германии в ОБСЕ в 2016 году.** Публикация целевой группы федерального министерства иностранных дел по вопросам Председательства ОБСЕ (на английском, испанском, итальянском, немецком, русском и французском языках)

**OSCE Annual Report 2015.** Публикация Секретариата ОБСЕ (на английском языке)

**Handbook on Combating Corruption.** Публикация Секретариата ОБСЕ (на английском языке)

**Water governance in the OSCE area – increasing security and stability through co-operation.** Публикация Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (на английском языке)

**Regional Organizations in Conflict Mediation: Lessons of Experience & Cooperation with the United Nations.** Публикация Секретариата ОБСЕ, оперативной службы Центра по предотвращению конфликтов (на английском языке)

**The OSCE and contemporary security challenges: A collection of essays.** Публикация Миссии ОБСЕ в Сербии (на английском и сербском языках)

**Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments.** Публикация Анти-террористического отдела Департамента ОБСЕ по транснациональным угрозам (на английском языке)

**OSCE Activities to Counter Foreign Terrorist Fighters.** Публикация Департамента ОБСЕ по транснациональным угрозам (на английском языке)

**Security Sector Governance and Reform: Guidelines for OSCE Staff.** Публикация Секретариата ОБСЕ (на английском языке)

**Комментарий к Плану действий ОБСЕ по торговле людьми с дополнениями к нему.** Публикация Бюро специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (на английском и русском языках)

**2014–2015 Report of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings.** Публикация Бюро специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (на английском языке)

**Countering Online Abuse of Female Journalists.** Публикация Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (на английском языке)

**Media Freedom on the Internet: An OSCE Guidebook.** Публикация Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (на английском языке)

**Empowering women in politics, 2nd edition.** Публикация Присутствия ОБСЕ в Албании (на английском и албанском языках)

