



Председательство 2009 года: Греция будет «честным посредником»

Хельсинки: 16-я встреча Совета министров ОБСЕ

Украина и ОБСЕ: плодотворное партнерство по проектам

Правосубъектность ОБСЕ: убедительные доводы «за»



МОНАКО

МОЛДОВА

МАЛЬТА

ЛЮКСЕМБУРГ

ЛИТВА

ЛИХТЕНШТЕЙН

БЫВШАЯ ЮГОСЛАВСКАЯ  
РЕСПУБЛИКА МАКЕДОНИЯ

ЛАТВИЯ

КЫРГЫЗСТАН

КАЗАХСТАН

ИТАЛИЯ

ИСЛАНДИЯ

ИРЛАНДИЯ

ВЕНГРИЯ

Генеральный секретарь

Секретариат



Председательство ОБСЕ 2009 года: ГРЕЦИЯ



БЕЛАРУСЬ

БЕЛЬГИЯ

БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА

БОЛГАРИЯ

КАНАДА

КИПР

ХОРВАТИЯ

ДАНИЯ

ИСПАНИЯ

ЭСТОНИЯ

ФИНЛЯНДИЯ

ФРАНЦИЯ

ГРУЗИЯ

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО





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

**Редактор: Патриция Н. Суттер**  
**Пишущий редактор: Соня Йи**  
**Дизайнер: Нона Рейтер**  
**Напечатано компанией "Манц кроссмедиа"**

Комментарии и авторские материалы просьба направлять по адресу:  
pat.sutter@osce.org или osce-magazine-at@osce.org

Отдел прессы и общественной информации  
Секретариат ОБСЕ  
Wallnerstrasse 6  
A-1010 Vienna, Austria  
Тел.: (+43-1) 514 36-6278 Факс: (+43-1) 514 36-6105

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

#### **Председательство ОБСЕ в 2009 году: Греция**

##### **Структуры и институты ОБСЕ**

Постоянный совет, *Вена*  
Форум по сотрудничеству в области безопасности, *Вена*  
Секретариат, *Вена*  
Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, *Вена*  
Бюро по демократическим институтам и правам человека, *Варшава*  
Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, *Гаага*  
Парламентская ассамблея ОБСЕ, *Копенгаген*

##### **Деятельность на местах**

###### **Южный Кавказ**

Бюро ОБСЕ в Баку  
Миссия ОБСЕ в Грузии  
Бюро ОБСЕ в Ереване  
Личный представитель Действующего председателя по конфликту, являющемуся предметом рассмотрения на Минской конференции ОБСЕ

###### **Центральная Азия**

Центр ОБСЕ в Ашхабаде  
Центр ОБСЕ в Астане  
Центр ОБСЕ в Бишкеке  
Бюро ОБСЕ в Таджикистане  
Координатор проектов ОБСЕ в Узбекистане

###### **Восточная Европа**

Офис ОБСЕ в Минске  
Миссия ОБСЕ в Молдове  
Координатор проектов ОБСЕ в Украине

###### **Юго-Восточная Европа**

Присутствие ОБСЕ в Албании  
Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине  
Миссия ОБСЕ в Косово  
Миссия ОБСЕ в Черногории  
Миссия ОБСЕ в Сербии  
Контрольная миссия ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта  
Бюро ОБСЕ в Загребе

## Читателям от Председателя Постоянного совета

Греция принимает на себя председательские полномочия в непростой период в жизни ОБСЕ. Мы стремимся с самого начала претворить в конкретные дела свое обязательство действовать как честный посредник, и, по-моему, благодаря доброй воле и содействию наших партнеров — других государств-участников, начало у нас получилось многообещающим, о чем свидетельствует первый материал в этом номере журнала «ОБСЕ».



Буквально накануне выхода журнала из печати государства-участники договорились продлить до 30 июня срок присутствия невооруженных военных наблюдателей Организации в Грузии. Хотя это самое последнее событие и не повлияло на мандат Миссии ОБСЕ в Грузии, срок действия которого истек 31 декабря 2008 года, Действующий председатель, министр иностранных дел Греции Дора Бакоянни этой новостью была обнадежена.

«Данное решение показывает, что все государства согласны в том, что эта Организация — одна из важнейших составляющих международных усилий по обеспечению долгосрочной стабильности в регионе, — заявила она. — Я уверена, что мы можем двигаться дальше на основе этого консенсуса с целью обеспечить способность ОБСЕ продолжать свою важную работу на благо всех народов региона и способствовать решению неотложных гуманитарных проблем».

Это лишь начало, и многое еще только предстоит сделать. Мы твердо намерены активизировать дискуссию о будущем европейской безопасности, открывающую, как показала Хельсинкская встреча Совета министров, весьма широкие перспективы. Греческое председательство стремится использовать возможности ОБСЕ как надлежащего форума для ведения такого диалога.

В своих усилиях во всех измерениях ОБСЕ мы руководствуемся принципом трех «С»: стремление к синергии, следование стратегическому подходу и соблюдение симметрии усилий в борьбе с новыми угрозами и старыми вызовами. Уже начатая работа быстрыми темпами движется вперед.

Первый этап 17-й встречи Экономико-экологического форума, посвященной приоритетным для греческого Председательства вопросам эффективного управления миграционными потоками, положил начало оживленному конструктивному обсуждению этой межизмеренческой проблемы, затрагивающей всех нас. В мае в Афинах мы продолжим работу на основе этого целенаправленного подхода.

В Хельсинки министры иностранных дел также поручили греческому Председательству вести диалог об укреплении правовой базы ОБСЕ, что представляет собой весьма интересную тему, которая подробно освещается в журнале «ОБСЕ».

Я не думаю, что 2009-й будет легким годом. Времена сегодня настали суровые, но они доказывают, что мы нуждаемся в ОБСЕ и друг в друге более, чем когда-либо. Я с большой заинтересованностью ожидаю сотрудничества с моими коллегами по Постоянному совету в духе открытости ради достижения консенсуса.

Посол Мара Маринаки  
Вена, февраль 2009 года

# В номере



## ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВО 2009 ГОДА

- 2 Читателям от посла Греции **Мары Маринаки**
- 4 Действующий председатель Дора Бакоянни: Греция будет «честным посредником»  
**Виржини Куллудон**

## 16-Я ВСТРЕЧА СОВЕТА МИНИСТРОВ

- 6 Прошедший год  
Стоила ли игра свеч?  
**Посол Алекси Хяркёнен**
- 8 «Будущее европейской безопасности»  
**Дов Линч**
- 8 Решения Совета министров 2008 года

## УКРАИНА И ОБСЕ: ПЛОДОТВОРНОЕ ПАРТНЕРСТВО ПО ПРОЕКТАМ

- 9 Интервью посла Любомира Копая, Координатора проектов ОБСЕ в Украине  
**Патриция Н. Суттер**
- 12 Создание системы административного правосудия  
Ключ к осуществлению прав человека  
**Оксана Полюга**
- 15 Электронное управление 101  
Граждане Украины с энтузиазмом изучают эстонский опыт  
**Ярослав Юрцаба**
- 17 Украина готовится к выполнению крупнейшего в истории ОБСЕ проекта по утилизации «меланжа»  
**Сюзанна Лёф**

## ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ

- 18 Правосубъектность ОБСЕ: убедительные доводы «за»  
**Соня Брандер**
- 20 Историческая ретроспектива  
**Посол Хельмут Тихи**
- 23 Quo vadis?  
**Посол Ида ван Вельдхейзен**

## ПАМЯТИ ДРУГА

- 24 Виктор-Ив Гелаби, «г-н ОБСЕ» (1942–2009 годы)

## 26 НАЗНАЧЕНИЯ



[www.osce.org](http://www.osce.org)

На первой и последней страницах обложки показана нынешняя схема раскладки членов Постоянного совета ОБСЕ на его заседаниях в хойбургском Нойер-зале. В этой схеме названия государств следуют в порядке французского алфавита против часовой стрелки, начиная с Греции (Председательство), за которой идет Венгрия (справа). Первоначально оригинал этой иллюстрации появился в финской газете «Хельсингин саномат» во время проведения встречи Совета министров в декабре 2008 года; впоследствии с любезного разрешения редакционной группы графического оформления газеты он был адаптирован для публикации в журнале «ОБСЕ».

# Дора Бакоянни: Греция будет «честным посредником»

Мюнхенская конференция по проблемам безопасности, 7 февраля. Действующий председатель Дора Бакоянни (слева) председательствует в ходе дискуссии экспертов о будущем европейской безопасности. Слева от нее сидят: конгрессмен США Джейн Харман, президент Эстонии Тоомас Хендрик Ильвес, премьер-министр Украины Юлия Тимошенко и министр иностранных дел Великобритании Дэвид Милибэнд



Приняв в январе символическую «эстафетную палочку» от Финляндии, греческое Председательство, не теряя времени, приступило к работе над рядом «чувствительных» вопросов, таких, как обновление мандата Миссии ОБСЕ в Грузии, продолжение диалога о будущем европейской безопасности и укрепление правовой базы Организации.

«Мы твердо намерены действовать в качестве «честного посредника» в преодолении некоторых разногласий, возникших между 56 государствами – участниками Организации в последние годы», – заявила новый Действующий председатель, министр иностранных дел Греции Дора Бакоянни в своем первом выступлении перед членами Постоянного совета в Вене 15 января.

Менее чем через неделю она вылетела в Москву для переговоров со своим российским коллегой министром иностранных дел Сергеем Лавровым о предложениях относительно сохранения присутствия ОБСЕ в данном регионе. «Обстановка в ряде районов Грузии остается нестабильной. Нередко происходят различного рода инциденты. Я твердо убеждена в том, что нынешняя ситуация требует расширения, а не сокращения присутствия ОБСЕ», – заявила она.

«Греция стремится к нахождению консенсусной развязки, позволяющей укрепить безопасность в регионе, дающей возможность использовать на местах накопленный Организацией уникальный опыт, в том числе путем задействования ее 28 военных наблюдателей, и внести значительный вклад в улучшение жизни всех людей, независимо от их этнического происхождения».

Министр сразу же обозначила свои планы осуществления «челночной дипломатии», назначив своим специальным представителем греческого дипломата Харалампоса Христопулоса, который уже 12–13 января посетил Тбилиси и Цхинвали. Посол Христопулос обсудил вопрос о возобновлении прекращенных 8 августа прошлого года поставок природного газа в Южную Осетию. Благодаря усилиям ОБСЕ подача газа была возобновлена 25 января.

Другой гуманитарной проблемой в регионе было

водоснабжение. Дора Бакоянни заявила, что греческое Председательство планирует произвести оценку состояния водопроводной инфраструктуры, как только это позволят погодные условия.

И в феврале интенсивный ритм поездок министра иностранных дел не снижался. Лишь за одну первую неделю месяца она побывала с визитом в Белграде и Приштине, а затем приняла участие в Конференции по проблемам безопасности в Мюнхене, где председательствовала в ходе дискуссии экспертов на тему «НАТО, Россия, нефть, газ и Ближний Восток: будущее европейской безопасности».

Открывая экспертную дискуссию, Действующий председатель отметила, что кризис в Грузии продемонстрировал необходимость активизации усилий по урегулированию все еще сохраняющихся в регионе конфликтов.

«Мы должны без раскачки двигаться вперед, используя имеющийся у нас инструментарий, – подчеркнула она. – Здесь в нашем распоряжении есть два инструмента – ЕС, как это было продемонстрировано французским Председательством в августе прошлого года, и ОБСЕ, которая играет уникальную роль как единственная европейская организация по вопросам безопасности, имеющая возможность опираться на политическую волю и ресурсы всех основных заинтересованных сторон».

9 февраля министр иностранных дел Д. Бакоянни посетила Тирану, где призвала правительство Албании продолжить осуществление реформ и движение по пути евроатлантической интеграции и вновь подтвердила поддержку ОБСЕ этих целей. «Наше председательствование в ОБСЕ в 2009 году пойдет на пользу как Западным Балканам в целом, так и конкретно Албании, – заявила она. – Греция будет считать для себя большим успехом, если к концу года – моменту завершения срока нашего председательствования – наш регион станет более благополучной и более стабильной частью Европейского континента».

— **Виржини Кулудон, заместитель пресс-секретаря Секретариата ОБСЕ**



**Вена, 15 января 2009 года.**

Действующий председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Греции Дора Бакоянни (в центре) с 56 главами делегаций при ОБСЕ и Генеральным секретарем Марком Перреном де Бришамбо (крайний справа)



*Ниже приводятся выдержки из первого выступления Действующего председателя, министра иностранных дел Греции Доры Бакоянни на Постоянном совете ОБСЕ.*

### **Обязательства**

Греция принимает на себя обязанности Председательства ОБСЕ в период, когда задача обеспечения безопасности в нашем регионе все более усложняется и когда, как представляется, единственной постоянной величиной в международных отношениях являются стремительные и непредсказуемые перемены. В этих условиях ОБСЕ, на мой взгляд, продолжает оставаться жизненно важной координатой в рамках системы ООН. ОБСЕ – единственный региональный форум, охватывающий в широком плане евроатлантический и евразийский регионы. Своими корнями она уходит в уникальную амбициозную концепцию безопасности, основанную на единых ценностях, согласованных обязательствах и фундаментальном принципе уважения человеческого достоинства.

Греция намерена действовать в 2009 году как «честный посредник», способствуя преодолению некоторых из разногласий, возникших между государствами – участниками нашей Организации в последние годы. В своих усилиях мы будем руководствоваться принципами открытости, транспарентности и стремлением к консенсусу.

В условиях эволюционирующей международной обстановки мы будем стараться изменить ситуацию к лучшему, отстаивая ценности, принципы и правила ОБСЕ. В своей совокупности они являются движущей силой этой Организации и фундаментом нашей основанной на сотрудничестве безопасности.

### **Грузия**

...Хотела бы сказать, что кризис в Грузии я рассматриваю и как вызов, и как открывшуюся возможность. Этот кризис нас как бы «встряхнул» и вывел из состояния самодовольства, напомнив о том, что свое дело мы еще не сделали. Соответственно, он дает нам возможность заново рассмотреть созданные нами механизмы, подтвердить свою приверженность выполнению в полном объеме согласованных нами обязательств и изучить новые пути обеспечения единой и неделимой безопасности. Одним из приоритетов греческого Председательства будет осуществление всех необходимых действий для предупреждения конфликтов и их мирного урегулирования... Во всяком случае, Греция твердо намерена взаимодействовать со всеми сторонами в духе открытости, руководствуясь желанием вести диалог, нацеленный на достижение практических результатов.

Вопрос о будущем присутствия ОБСЕ в Грузии требует нашего особого внимания. С 1 января Миссия находится в процессе технического закрытия. Очевидно, однако, что ситуация в этом районе и в регионе в целом требует не сокращения, а расширения присутствия ОБСЕ. Греческое Председательство твердо привержено сохранению значимого присутствия ОБСЕ в регионе. Мы стремимся к нахождению консенсусного решения, основанного на принятых в рамках ОБСЕ принципах и обязательствах. В ОБСЕ существует давняя традиция принятия творческих и гибких решений, однако таковые могут быть реализованы только при наличии у всех сторон доброй воли и политической смелости.

### **Приоритеты**

Диалог по проблемам безопасности в рамках ОБСЕ остается одним из важнейших инструментов раннего предупреждения и регулирования кризисов... Греция озабочена отсутствием до сих пор ясности относительно будущего ДОВСЕ. Этот договор должен оставаться краеугольным камнем европейской безопасности, и Греция сделает все, что в ее силах, для сохранения и совершенствования этой главной опоры транспарентности и предсказуемости в военной области...

ОБСЕ призвана играть одну из ключевых ролей в борьбе с терроризмом. Я с удовольствием заявляю о нашем намерении способствовать выполнению принятых в рамках ОБСЕ контртеррористических обязательств при полном соблюдении принципа верховенства права и прав человека. Мы будем также напряженно трудиться с целью содействовать выполнению и дальнейшему развитию принятых в ОБСЕ обязательств, касающихся безопасности границ и полицейской деятельности. Полагаем, что одним из приоритетов ОБСЕ в 2009-м и последующих годах должно быть углубление ее взаимодействия с Афганистаном.

Наши государства и общества сталкиваются с серьезными вызовами в экономической и экологической областях. На 17-й встрече Экономико-экологического форума, которая состоится в этом году, будут рассмотрены межизмеренческие аспекты такого феномена, как миграция. Неконтролируемые миграционные потоки являются серьезным вызовом для государств-участников, и я с нетерпением ожидаю нацеленного на результат диалога в процессе нашей подготовки к майской встрече в Афинах.

В сфере человеческого измерения греческое Председательство будет стараться акцентировать такую широкую тематическую область, как принцип верховенства права, руководствуясь более взвешенным и структурированным подходом. Кроме того, Греция будет уделять первоочередное внимание вопросам равенства полов и всестороннему учету гендерных аспектов в проводимой работе. Я убеждена, что расширение реальных возможностей женщин и усиление акцента на необходимости уважать их права могут генерировать позитивные тенденции в государствах-участниках и положительным образом повлиять на их способность выполнять свои обязательства.

В том, что касается толерантности и недопущения дискриминации, греческое Председательство будет уделять особое внимание положению народности рома и синти, а также борьбе с преступлениями, совершаемыми на почве ненависти. Упор будет также сделан на просвещении в вопросах свободы религии и прав человека.

Греция привержена сохранению самых высоких стандартов деятельности ОБСЕ по наблюдению за выборами. В этом году в регионе ОБСЕ состоятся важные выборы, и абсолютно необходимо, чтобы деятельность по наблюдению за электоральным процессом оставалась одним из главных направлений работы Организации. При этом ключом к успеху по-прежнему является сотрудничество между Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Парламентской ассамблеей.



Хельсинки, 16-я встреча Совета министров, 5 декабря 2008 г. Посол Антти Турунен, министр иностранных дел Александр Стубб и посол Алекси Хяркёнен (третий, четвертый и, соответственно, пятый слева на переднем плане) и их команда делают прощальный поклон по окончании последнего выступления и последней пресс-конференции. На этом групповом снимке также присутствует специальный посланник Хейкки Тальвителие (средний ряд, крайний справа) и руководитель Миссии ОБСЕ в Грузии посол Терхи Хакала (первый ряд, четвертая справа)

ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВО ОБСЕ 2008 ГОДА: ФИНЛЯНДИЯ

## Прошедший год Стоила ли игра свеч?

*Приведенный ниже текст – не отчет финляндского Председательства ОБСЕ 2008 года, а мои впечатления о предпринимавшихся усилиях с точки зрения работавшей в Хельсинки целевой группы Председательства. Они могут быть оспорены коллегами, у которых, конечно, имеются собственные оценки непростого плавания «корабля ОБСЕ» по довольно бурному морю политики на пути к Хельсинки.*

### ПОСОЛ АЛЕКСИ ХЯРКЁНЕН

Что представляет собой целевая группа Председательства? Это группа лиц, ответственных за оказание министру иностранных дел, являющемуся Действующим председателем ОБСЕ, консультационной и иной поддержки. Она призвана помогать министерству иностранных дел в удовлетворении связанных с осуществлением председательских функций требований в отношении очередности выполнения задач, ресурсов и рабочего графика министра. Она должна заранее обеспечить, чтобы связь между ней и министром поддерживалась ежедневно в круглосуточном режиме. Что не менее важно, целевая группа и финская делегация в Вене должны были работать как единая, слаженная команда, договорившись о рациональном разделении труда. Именно так все и было организовано в нашей совместной работе с послом Антти Туруне-ном и его командой.

Мне удалось собрать группу из 12 человек для решения вышеперечисленных разнообразных вопросов, включая подготовку заседаний. Работали они с самого начала очень хорошо. Были моменты, когда их рабочая нагрузка неимоверно возрастала, но они неизменно оказывались на высоте. К нашей команде в качестве специальных представителей присоединились два дипломата-ветерана и один депутат парламента.

Самым молодым из нас было 20 с небольшим, а самым пожилым – за 60. По-моему, все мы испытывали истинное удовольствие от окрыляющего чувства причастности к международной политике, но при этом нам удавалось в самый разгар ее перипетий замечать и непреднамеренно «юморные» моменты в поведении людей, что немало нам помогло.

Для каждого Председательства самое худшее время – это когда еще ничего не началось. Становится гораздо легче, как только программа Председательства представлена и готова к претворению в жизнь. На самом деле единственным спокойным периодом за время нашего Председательства было начало 2008 года. Действующий председатель, министр иностранных дел Илкка Канерва совершал тогда свои первые официальные визиты. Секретариат и структуры ОБСЕ на местах внесли свой, весьма высоко оцененный вклад в обеспечение успеха этих поездок.

Миссия ОБСЕ в Косово пережила провозглашение в феврале независимости этого края. Отсутствие наблюдателей на состоявшихся в марте президентских выборах в России было воспринято как «дежа вю» – не вызвало никакого особого резонанса и не побудило другие страны последовать этому примеру. Туркменистан впервые организовал у себя мероприятие ОБСЕ по экономическим и экологическим вопросам, причем сделал это с большим размахом.

Со сменой министра иностранных дел в апреле нам представилась возможность заново разъяснить свои приоритеты. Новый Действующий председатель Александр Стубб в свою очередь осуществил весной и в начале лета целый ряд визитов и провел несколько раундов консультаций. Были, наконец, утверждены бюджет и шкалы распределения взносов. Эта повторяющаяся ежегодно и похожая на фарс процедура доставила нам меньше хлопот, чем некоторым предыдущим председателям. Были успешно завершены переговоры по согласованию мандата Бюро в Таджикистане, благодаря чему удалось начать важную для этого региона работу.

В то же время над Грузией стали сгущаться грозные тучи. Россия установила официальные отношения с сепаратистскими республиками Абхазией и Южной Осетией. Происходившие в этом районе инциденты стали приобретать все более серьезный характер в связи с применением тяжелых

вооружений. Ранее полный оборот набрали усилия по предотвращению конфликта, во главе которых стоял специальный представитель Хейкки Тальвитие. Неоценимую поддержку в этом деле оказывала Миссия ОБСЕ в Грузии, руководимая послом Терхи Хакала.

А в августе ситуация «взорвалась». Разразившаяся между двумя государствами-участниками война стала настоящим кошмаром, усугубленным разнузданной пропагандой, в которую оказались вовлечены даже уважаемые средства массовой информации. Тексты заявлений мы составляли в тесном взаимодействии с сотрудниками ОБСЕ, занимающимися вопросами прессы, которых, похоже, никакой расклад событий не мог заставить врасплох. У нас появилось ощущение, что на этот раз к голосу ОБСЕ стали прислушиваться. Действующий председатель совершил блиц-поездки в Тбилиси и Москву с целью инициировать переговоры о прекращении огня, которые в последующем были доведены до успешного завершения французским председательством ЕС. ОБСЕ незамедлительно направила на места дополнительный контингент наблюдателей, а Действующий председатель вновь посетил Грузию, чтобы дать старт их работе.

Вторым ударом стало принятое Россией решение признать Абхазию и Южную Осетию в качестве независимых стран. Хотя ни одно другое государство – участник ОБСЕ не последовало этому примеру, мы знали, что конфликт между Россией и Грузией будет «задавать тон» работе Председательства в течение оставшейся части года.

Идея о налаживании тесного взаимодействия между ЕС, ООН и ОБСЕ в Грузии высказывалась финляндским Председательством еще до войны. Сейчас же такая платформа оказалась весьма востребованной, и три организации решили выступить в качестве сопредседателей на женевских переговорах, проведение которых было предложено Францией и Россией. В сентябре Действующий председатель представил свои соображения по Грузии и другим проблемам ОБСЕ в Совете Безопасности ООН. В следующем месяце женевские дискуссии начались, и к концу года на них был достигнут определенный прогресс.

В то время как гуманитарные организации имели возможность работать в регионе, на пути ОБСЕ были воздвигнуты новые препятствия. Военным наблюдателям не было разрешено выполнять свои функции в Южной Осетии. Все представители ОБСЕ должны были добираться до места назначения с севера, через знаменитый Рокский туннель, а это не самый короткий путь из расположенных на юге городов Тбилиси и Гори. Соответственно, можно было предвидеть, что консенсуса по мандату Миссии ОБСЕ на 2009 год, охватывающему всю территорию Грузии, достичь не удастся.

Нам задавали вопросы: «Какова обстановка в Южной Осетии сейчас, после войны?», «Имеет ли место этническая чистка?», «Почему международным организациям, таким, как ОБСЕ, не удастся наладить мониторинг ситуации?». Мы попросили Янеза Ленарчича, директора Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), и Кнута Воллебека, Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, выяснить ситуацию с правами человека и положением меньшинств. В трудных условиях они прекрасно справились со своей задачей. Рекомендуем вам ознакомиться с докладом БДИПЧ на эту тему, в составление которого внес свой вклад и ВКНМ.

По мере приближения момента открытия встречи Совета министров в Хельсинки число прибывающих в город министров иностранных дел росло с каждым днем. Мы решили организовать для них рабочий завтрак с целью обсудить одну актуальную тему. В качестве таковой совершенно естественно была выбрана тема «Будущее европейской безопасности», поскольку российский и французский президенты поставили этот вопрос со всей принципиальностью и также упоминали ОБСЕ в качестве возможного форума для проведения подобной дискуссии. Обсуждение оказалось чрезвычайно интересным, и, вне всякого сомнения, напомнило всем нам об имеющемся у ОБСЕ потенциале в том, что касается содействия диалогу на высоком уровне по актуальным проблемам безопасности.

Для нас стало приятным сюрпризом, что на встрече в Хельсинки было одобрено весьма внушительное число решений. Отсутствие консенсуса по политической декларации было очевидно с самого первого дня. При этом, однако, стало также понятно, что наше предложение о новом варианте текста пользуется очень широкой поддержкой, и лишь незначительное число делегаций противятся его принятию. У нас осталось досадное чувство, что поиск компромиссов, видимо, не входит на данный момент в список приоритетов международной политики.

Обеспечивая подготовку и проведение встречи министров, мы напряженно трудились днем и ночью и были удовлетворены тем, как 1500 гостей, включая делегатов и представителей СМИ, взаимодействовали с нашими сотрудниками по связи и персоналом, помогавшим проводить заседания. Эта встреча стала для всех нас незабываемым опытом, особенно для новичков в этом деле.

Я пишу эти строки в начале февраля, когда впору пожелать всяческого успеха греческому Председательству. Почти все в финской целевой группе уже перешли или в скором времени перейдут на новую работу. Они направляются в Нью-Йорк или Грузию, переходят в другие департаменты министерства иностранных дел или приступают к подготовке участия Финляндии во Всемирной выставке в Шанхае в 2010 году. Я рад за них, да и сам в скором времени получу новое назначение.

Главное в политике – люди. Для меня было огромным удовольствием сотрудничать с Канцелярией Генерального секретаря и Секретариатом ОБСЕ, с ее институтами и структурами на местах, с делегациями и Парламентской ассамблеей, но прежде всего – с теми замечательными людьми, которые там работают. Возможно, нам не всегда и не во всем удавалось прийти к единому мнению, но мы всегда, оказываясь в сложной ситуации, доверяли друг другу.

Так что никаких сомнений нет: игра, безусловно, стоила свеч!

**Посол Алекси Хяркёнен, руководитель целевой группы финляндского Председательства ОБСЕ в период с 2007 по начало 2009 года, был с 1 марта назначен советником президента Финляндской Республики по вопросам внешней политики. Свою страну он представлял в ОБСЕ с 2002 по 2007 год. Ранее занимал ряд ответственных должностей в министерстве иностранных дел Финляндии, специализируясь на вопросах политики в области безопасности и контроля над вооружениями. Кроме того, в качестве дипломата он работал в Каракесе, Бонне и Вашингтоне. Посол Хяркёнен окончил Хельсинкский университет, имеет степень магистра политологии.**



## 16-я встреча Совета министров ОБСЕ

На встрече Совета министров ОБСЕ в Хельсинки было принято 13 решений по военно-политическим, экономико-экологическим и гуманитарным аспектам безопасности. 56 государств-участников приняли заявление Совета министров по Нагорному Карабаху с призывом к сторонам конфликта активизировать усилия в переговорном процессе. В связи с 60-й годовщиной принятия Всеобщей декларации прав человека государства-участники в совместном заявлении Совета министров вновь подтвердили свою решительную приверженность изложенным в ней принципам.

### Решения, касающиеся человеческого измерения

MC.DEC/5/08. Повышение эффективности борьбы с торговлей людьми в рамках уголовного правосудия на базе комплексного подхода

MC.DEC/6/08. Повышение эффективности усилий ОБСЕ по выполнению Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ

MC.DEC/7/08. Дальнейшее укрепление верховенства права в регионе ОБСЕ

MC.DEC/8/08. Вклад ОБСЕ в фазу выполнения инициативы „Альянс цивилизаций“

### Решение, касающееся экономико-экологического измерения

MC.DEC/9/08. Дальнейшие шаги по итогам 16-й встречи Экономико-экологического форума по вопросам сотрудничества на морских и внутренних водных путях

### Решения, касающиеся военно-политического измерения

MC.DEC/10/08. Дальнейшее наращивание деятельности ОБСЕ по противодействию терроризму

MC.DEC/11/08. Легкое и стрелковое оружие и запасы обычных боеприпасов

MC.DEC/13/08. Вопросы, относящиеся к Форуму по сотрудничеству в области безопасности

### Решения, касающиеся административных вопросов

MC.DEC/1/08. Назначение Директора Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Было решено назначить г-на Янеза Ленарчика Директором БДИПЧ на трехлетний период начиная с 1 июля 2008 года.

MC.DEC/2/08. Назначение Генерального секретаря ОБСЕ на новый срок. Было решено назначить г-на Марка Перрена де Бришамбо Генеральным секретарем ОБСЕ на новый срок продолжительностью в три года начиная с 1 июля 2008 года.

MC.DEC/3/08. Периоды службы Генерального секретаря ОБСЕ. Было решено, что Генеральный секретарь ОБСЕ назначается на трехлетний срок, который может быть продлен на второй и окончательный трехлетний срок.

MC.DEC/4/08. Укрепление правовой базы ОБСЕ. Действующему председателю было поручено на основе консультаций с государствами-участниками продолжать диалог об укреплении правовой базы ОБСЕ и представить доклад встрече Совета министров в Афинах в 2009 году.

MC.DEC/12/08. Сроки и место проведения следующей встречи Совета министров ОБСЕ. Было решено, что 17-я встреча Совета министров ОБСЕ будет созвана 1–2 декабря 2009 года в Афинах.

С полным текстом решений можно ознакомиться на вебсайте встречи Совета министров, в рубрике «Документы»: [www.osce.org/conferences/mc\\_2008.html](http://www.osce.org/conferences/mc_2008.html)



Хельсинки, 5 декабря 2008 года. Слагающий с себя полномочия Действующего председателя ОБСЕ министр иностранных дел Финляндии Александр Стубб и новый Действующий председатель, министр иностранных дел Греции Дора Бакоянни в пресс-центре. В Хельсинки находилось около 1200 делегатов и 300 представителей СМИ

## «Будущее европейской безопасности»

В последние несколько лет встречи Совета министров проходили по установившейся схеме: выступления на пленарных заседаниях, долгие заседания подготовительного комитета и закулисные переговоры. Такая схема позволила принять ряд важных решений и придать полезный импульс работе Организации. Однако на состоявшемся в Хельсинки 4 декабря рабочем завтраке имело место нечто весьма многообещающее, чего мы уже давно не видели – свободная дискуссия министров иностранных дел на тему «Будущее европейской безопасности».

Адресованное всем министрам иностранных дел и главам делегаций стран – участниц ОБСЕ приглашение принять участие в рабочем завтраке в первый день встречи было направлено Действующим председателем, министром иностранных дел Финляндии Александром Стуббом. 50 министров иностранных дел приняли участие в первом многостороннем обсуждении на высоком уровне предложения по-новому взглянуть на проблемы общеевропейской безопасности. С инициативой на этот счет выступил российский президент Дмитрий Медведев во время своего посещения Германии 5 июня.

Дискуссию за завтраком открыло краткое вступительное слово Действующего председателя, за которым выступили Сергей Лавров (Российская Федерация), Бернар Кушнер (Франция), высокий представитель ЕС Хавьер Солана, Али Бабахан (Турция) и Карл Бильдт (Швеция). Кроме них с изложением своих взглядов на вышеназванную тему выступили еще 13 министров иностранных дел.

Министр иностранных дел Лавров

ответил на заданные непосредственно ему вопросы. Завершилась дискуссия выступлениями представителей будущих председательств ОБСЕ в 2009 и 2010 годах – Доры Бакоянни (Греция) и Марата Тажина (Казахстан).

Сергей Лавров в общем плане изложил основные моменты предложения президента Медведева о широкой «обще европейской» дискуссии с целью выработки юридически обязывающего «договора о европейской безопасности». Министры обменялись мнениями о содержании возможных обсуждений на высоком уровне и о том, в какой форме лучшего всего их организовать. В конечном итоге вопросов оказалось больше, чем ответов, но все сошлись на том, что дискуссию следует продолжить и что ОБСЕ продемонстрировала свой потенциал в качестве форума для ведения открытого и конструктивного диалога.

Кроме того, это мероприятие показало, что уникальный географический состав Организации и ее концепция всеобъемлющей безопасности – продукт более чем 30 лет напряженной работы – по-прежнему служат прочным фундаментом для дальнейших усилий.

Подводя итоги обсуждению, слагающий с себя полномочия Действующего председателя Александр Стубб заявил, что, по его мнению, состоявшийся министерский завтрак стал одним из основных моментов хельсинкской встречи: «Обсуждение было вдохновляющим, открытым, открытым и носило аналитический характер, а это, на мой взгляд, само по себе является одной из составляющих духа Хельсинки».

— Дов Линч, старший советник в Канцелярии Генерального секретаря ОБСЕ





Киев, декабрь 2008 года.

Координатор проектов ОБСЕ в Украине посол Любомир Копай (средний ряд, в центре) с некоторыми членами своей команды, состоящей из трех международных и 45 местных сотрудников. В 2008 году «портфель» КПУ содержал 24 проекта, финансируемых за счет добровольных донорских взносов. Ассигнования по проекту сводного бюджета на 2009 год составляют 2,8 млн. евро

КООДИНАТОР ПРОЕКТОВ В УКРАИНЕ

# Украина и ОБСЕ

## Плодотворное партнерство по проектам

*Учреждение должности Координатора проектов в Украине (КПУ) в июне 1999 года означало рождение новой формы сотрудничества между ОБСЕ и правительством Украины. Этому событию предшествовало успешное выполнение своих задач базировавшейся в Киеве Миссией ОБСЕ в Украине и ее отделением в Симферополе (ноябрь 1994–апрель 1999 года). По случаю 10-й годовщины со дня учреждения должности КПУ посол Любомир Копай в своем интервью редактору журнала «ОБСЕ» Патриции Н. Суттер рассказал о самых последних инициативах, осуществляемых Организацией совместно с Украиной.*

**Патриция Н. Суттер: Что отличает Бюро Координатора проектов в Украине от большинства других структур ОБСЕ на местах?**

**Посол Любомир Копай:** В-первых, наш мандат не требует от нас представления каких-либо политических отчетов. При этом, конечно, я все же должен внимательно следить за политической ситуацией, во всяком случае в той мере, в какой она влияет на нашу работу.

Во-вторых, наши усилия целиком и полностью сосредоточены на проектах – их планировании, осуществлении и мониторинге. Это всё, чем занимается наше Бюро, и мы стараемся обеспечить, чтобы проекты, за которые мы беремся, реализовывались эффективно, на высоком управленческом уровне. Хотя мы ведем постоянный обмен идеями с потенциальными партнерами, инициатива реализации проектов всегда должна исходить от украинской стороны, будь то правительственные ведомства и министерства или НПО.

Все без исключения наши проекты направлены либо на оказание помощи стране в выполнении ею своих обязательств в рамках ОБСЕ, либо на то, чтобы приблизить ее законы и институты к тем стандартам, в которых нуждается современное демократическое общество для своего нормального функционирования. Украина четко заявила о своем намерении интегрироваться в европейские структуры. В этой связи выполнение ею обязательств в рамках ОБСЕ, чему, в частности, служат проекты и деятельность Координатора проектов, остается одним из важных направлений работы.

**Что Вы считали первоочередными задачами Бюро, когда прибыли в Киев?**

Первые несколько месяцев оказались довольно непростыми. Одним из наших самых первых дел была реорганизация управленческой схемы, носившей слишком «вертикальный» характер. Сейчас Координатор проектов, старший руководитель проектов и руководитель группы по управлению фондом составляют первый структурный уровень, кроме которого мы также ввели второй уровень, к которому относятся восемь управленцев среднего звена, все – украинцы.

Команда у нас подобралась очень хорошая, но нам необходимо было улучшить работу с информацией. Мы стали проводить заседания на более регулярной основе, три раза в неделю, для обсуждения стратегии и обмена мнениями.

При условии утверждения бюджета на 2009 год я также предложил создать у нас секцию управления проектами – небольшую группу лиц, которые отвечали бы за обеспечение соблюдения нашими руководителями проектов соответствующих директив ОБСЕ. В прошлом году мы прошли организованный группой поддержки по вопросам составления программ и оценки Центра по предотвращению конфликтов в составе Секретариата 4-дневный учебный курс по вопросам планирования проектов и управления ими на основе используемой в масштабах всей ОБСЕ методики.

Другая приоритетная задача заключалась в том, чтобы сделать нашу работу более прозрачной для Вены – Секретариата и государств-участников. Существовала практика

представления отчетов Постоянному совету два раза в год, но некоторые делегации считали, что это недостаточно часто. Мы предложили компромиссное решение: теперь я докладываю четыре раза в год – дважды в Вене и дважды на месте, «двусторонним» посольствам в Киеве.

Я также поставил перед собой задачу наладить более тесное сотрудничество с принимающей страной, особенно с министерством иностранных дел, которое согласно нашему Меморандуму о договоренности является той украинской инстанцией, которая должна утверждать все наши проекты. Теперь мы проводим с ними консультации не реже одного раза каждые три недели.

Ну и, кроме того, мы, конечно, продолжаем плотно сотрудничать с нашими международными партнерами на всех уровнях, особенно с Советом Европы и Еврокомиссией. Это позволяет нам, дополняя усилия друг друга, избежать дублирования в работе.

**Каких реальных результатов ожидают украинцы от Вашего долгосрочного триединого проекта, направленного на совершенствование электорального процесса в стране?**

Бюджет этого финансируемого за счет донорских средств проекта составляет более 5 млн. евро, благодаря чему он является крупнейшим – после проекта по утилизации «меланжа» (см. стр. 17) – начинанием ОБСЕ в этой стране и одним из крупнейших внебюджетных проектов Организации в целом.

Мы сотрудничаем с Центральной избирательной комиссией по главному компоненту проекта, связанному с созданием единого электронного списка избирателей. Это то, что давно рекомендовало сделать Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).

Недавно мы завершили процедуру тендера на закупку необходимого ИТ-оборудования. Как только оно поступит весной на Украину, можно будет приступить к работе над списком, с тем чтобы его можно было использовать уже к следующим президентским выборам.

Второй компонент проекта также является реакцией на рекомендацию БДИПЧ и связан с составлением единого избирательного кодекса. В решении этой задачи мы сотрудничаем с группой парламентариев. Поскольку нынешнее законодательство о выборах уже в значительной мере соответствует демократическим нормам, цель заключается не столько в его изменении, сколько в том, чтобы свести вместе в единые правовые рамки все элементы, касающиеся различных видов выборов.

После того как избирательный кодекс будет утвержден и вступит в силу, мы начнем работу над следующим компонентом – подготовкой примерно 82 000 сотрудников избирательных комиссий.

**Каким образом Вы решаете гендерные вопросы в контексте электоральной реформы?**

К сожалению, доля женщин в Верховной Раде (парламент) составляет всего лишь около 7 процентов. Мы стараемся привлечь внимание более широких кругов украинской общественности к этому дисбалансу и помочь украинцам найти пути решения данной проблемы, но при этом, разумеется, не пытаемся навязать им какую-либо конкретную систему.

**Каким образом вписывается Ваш новый проект по борьбе с торговлей людьми в общую схему Вашей деятельности в данной области?**

В 2007–2008 годах мы финансировали проведение исследования, целью которого было определить, каким образом украинские власти и существующая в стране сеть социально-

правовых учреждений могли бы максимально улучшить свою работу по выявлению лиц, становящихся жертвами торговли, по защите их прав и расширению их доступа к правовой помощи в рамках того или иного национального механизма передачи и рассмотрения дел. Результатом исследования стал рассчитанный на три года проект по созданию упомянутого механизма в сотрудничестве с партнерскими НПО и министерством внутренних дел.

Это является воплощением концепции, активно претворяемой в жизнь в рамках Плана действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми. Кроме того, данный проект позволит более реалистично оценить масштаб проблемы, поскольку весь процесс – от выявления жертв торговли людьми до содействия им в социальной реинтеграции – станет теперь более скоординированным.

Наряду с этим новый проект позволит усовершенствовать законодательство и расширить возможности украинских властей в выявлении жертв торговли и оказании им помощи. На начальном этапе, в 2009–2010 годах, работа будет вестись в двух регионах, а позднее мы распространим этот опыт на всю страну.

**Каким образом Вы осуществляете передачу соответствующего экспертного опыта и знаний украинским учреждениям для обеспечения устойчивого продолжения работы по проектам?**

ОБСЕ не будет оставаться в стране вечно, поэтому мы постоянно в первую очередь думаем о постепенной передаче функций решения практических задач украинским учреждениям и представителям НПО.

Одним из примеров этого может служить наш проект, направленный на социальную адаптацию бывших военнослужащих, уволенных в запас в ходе реформы украинских вооруженных сил. Ежегодно с 2004 года мы обеспечиваем переподготовку примерно 1000 мужчин и женщин этой категории, проживающих в разных регионах страны. Процесс их обучения мы ориентируем на определенные конкретные профессии и навыки. Так, например, группа бывших военных пилотов и бортиженеров, пройдя обучение навыкам действий в чрезвычайных ситуациях, влилась теперь в ряды одного из подразделений пожарной авиации.

Благодаря небольшому количественному составу групп и применению подхода, нацеленного на конкретный результат и на перспективные с точки зрения трудоустройства отрасли экономики, удалось обеспечить весьма высокую степень эффективности проектов. На сегодняшний день около 85 процентов прошедших подготовку смогли в течение трех месяцев по завершении курсов найти работу или открыть собственный малый бизнес.

Ранее все затраты на финансирование переподготовки оплачивались по линии Координатора проектов ОБСЕ, но теперь украинцы начинают постепенно брать осуществление проекта на себя. Недавно я имел удовольствие принимать участие в церемонии выпуска первой группы, чья подготовка финансировалась министерством обороны Украины. Это – небольшой, но значимый шаг на пути к полной самостоятельности.

Примерно месяц тому назад наши партнеры из НПО были не очень довольны, узнав, что мы не сможем помогать им всегда, но потом они вдруг стали проявлять больше изобретательности и креативности в изыскании способов финансирования собственной деятельности.

**Склад боеприпасов близ деревни Новобогдановка в Запорожской области на востоке Украины, 21 августа 2008 года.** Должностные лица из украинского министерства по чрезвычайным ситуациям показывают послу Любомиру Копаю образцы оборудования, предоставленного ОБСЕ в рамках помощи по очистке территории от неразорвавшихся боеприпасов

**Справка.** В сентябре 2004 года Украина обратилась к Форуму ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности с просьбой о помощи в осуществлении плана действий по ликвидации последствий пожара, произошедшего на складе боеприпасов 16 мая 2004 года, в результате которого за несколько дней сдетонировало в общей сложности около 56 000 тонн боеприпасов.

Результатом обращения стал «новобогдановский проект», финансировавшийся Бельгией, Литвой, Люксембургом, Польшей, Словенией, Соединенными Штатами и Чешской Республикой.

Этот проект, осуществленный в сентябре 2007 года в рамках Документа ОБСЕ о запасах обычных боеприпасов, значительно расширил возможности правительства Украины по очистке территории склада и близлежащей местности от неразорвавшихся боеприпасов.



**Помимо прочего Вы содействуете повышению способности гражданского сектора взять на себя более активную роль в строительстве украинского общества. Каков эффект этой деятельности?**

Гражданское общество в Украине относительно сильно, но все считают, что оно могло бы быть более самодостаточным и независимым от финансирования по линии правительства и деловых кругов, а также от иностранных пожертвований, что позволило бы ему действительно представлять собственные интересы. Пока что при поддержке Дании мы помогаем НПО в форме предоставления микрогрантов и обучения методам сбора средств в рамках рассчитанного на три года комплексного проекта, осуществляемого в пяти регионах.

Но мы хотели бы двигаться дальше путем создания более благоприятных условий для самодостаточности и с этой целью проводим совместные «мозговые штурмы» с представителями НПО и правительства. В мире существует множество хороших моделей, которые могут быть весьма привлекательны для Украины. Сам я, например, как гражданин Словакии имею в своей стране право использовать следующую альтернативу: я могу перечислять два процента от общей суммы налогов, которые плачу правительству, на счет любой организации гражданского общества по своему выбору.

**Как влияет внутривнутриполитическая обстановка на работу Координатора по проектам?**

Конечно же, политические события в принимающей стране могут повлиять на условия, в которых мы работаем. В частности, на нашей деятельности сказались, например, то, что в прошлом году Верховная Рада оказалась не способна к принятию решений. По линии различных проектов мы помогали в подготовке ряда законов, но если парламент не работает, то и законы не принимаются.

Ввиду того что многие из Ваших проектов, особенно из крупномасштабных, зависят от

донорских средств, насколько озабочены Вы воздействием глобального финансового кризиса на Вашу работу?

Пока мы находимся в ситуации, где у нас больше добровольных доноров, чем проектов. Полагаю, что настроен на достижение качественных результатов по нашим проектам – лучший способ избежать урезания фондов, потому что доноры сами видят, куда им лучше вкладывать собственные деньги. **Видно, что для Вас это первое «полевое» задание по линии ОБСЕ – настоящий вызов, который в то же время приносит удовлетворение. Что придает ему особый характер?**

Люди! Когда я впервые соприкоснулся с ОБСЕ, работая в миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами, на меня огромное впечатление произвел высокий профессионализм сотрудников в сочетании с сильными человеческими качествами. Приехав на Украину, я не разочаровался.

**Каким Вам представляется будущее Бюро Координатора проектов в Украине?**

У меня нет магического хрустального шара, но могу сказать, что сейчас наша помощь пользуется большим спросом со стороны партнеров, которые продолжают предлагать нашему вниманию новые идеи по проектам, например, по недопущению ксенофобии и предупреждению преступлений на почве ненависти, борьбе с коррупцией и обеспечению независимости судебных органов.

Наша цель заключается в том, чтобы максимально помочь стране справиться с этими серьезными вызовами, а затем передать всю ответственность за выполнение соответствующих проектов самим украинцам, когда они будут к этому готовы.

Украина – замечательная страна, и я придерживаюсь весьма оптимистического взгляда на ее будущее. Ее главный потенциал находится, возможно, не в недрах земли, а «на поверхности». Миллионы преданных делу, хорошо образованных, патриотично настроенных и трудолюбивых украинцев, работающих не покладая рук.

**Любомир Копаи (Словакия) вступил в должность Координатора проектов в Украине в апреле 2008 года. Его работа по проблематике ОБСЕ началась в 1984 году, когда он входил в чехословацкую делегацию на Совещании по безопасности и сотрудничеству в Стокгольме. За прошедшие годы ему доводилось возглавлять ряд миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами. Посол Копаи занимал несколько старших должностей в словацком министерстве иностранных дел, а с 1997 по 2000 год был послом своей страны в Нидерландах.**

Координатор проектов ОБСЕ в Украине  
улица Стрелецкая, дом 16, офис 55  
Киев – 01034, Украина  
[www.osce.org/ukraine](http://www.osce.org/ukraine) (на английском)  
[www.oscepcu.org](http://www.oscepcu.org) (на украинском)



# Создание системы административного правосудия

## Ключ к осуществлению прав человека



ПРЕСС-СЛУЖБА ВЬШЕГО АДМИНІСТРАТИВНОГО СУДА УКРАЇНИ

Судья Александр Пасенюк (слева), Председатель Высшего административного суда Украины, и судья Михаил Смокович на слушании дела. «Без активной поддержки наших международных партнеров, включая ОБСЕ, Украине было бы не под силу создать у себя систему административного правосудия», – говорит судья Смокович, который является также наставником для коллег-судей

*Трансформация глубоко укоренившихся общественных настроений и практики невозможна в одночасье, даже если при этом ставится ясная задача служения великим целям. Наглядным примером является попытка воспитания культурной среды, в которой граждане могут оспаривать решения государства, если чувствуют, что правила, нормы, постановления или решения правительства ущемляют их права.*

### ОКСАНА ПОЛЮГА

В 2005 году, не испугавшись грандиозности задач, правительство Украины приступило к созданию системы административного правосудия, которая наделяет граждан правом оспаривать решение или бездействие государственных властей – начиная с чиновников органов местного самоуправления и центральных органов и кончая президентом – путем обращения с жалобой в административный суд.

«Эта концепция, обиденная для большинства стран мира, еще совсем недавно была абсолютно

чуждой для нашей страны», – говорит юрист Оксана Сыроед, руководитель национального проекта в Отделе верховенства права Бюро Координатора проектов ОБСЕ в Украине.

«Судебное обжалование административных решений – это вещь, которая не существовала и не могла существовать в советские времена, – говорит Игорь Колюшко, председатель Совета Центра политико-правовых реформ, одной из украинских НПО. – В то время решения официальных лиц считались истиной в последней инстанции и не могли быть никем оспорены или поставлены под сомнение».

По мере того как правительство занималось созданием судов – к настоящему времени это 27 районных судов, 16 апелляционных судов и Высший административный суд Украины, – Координатор проектов ОБСЕ, от лица которого выступает Оксана Сыроед, начал оказывать помощь рабочей группе в подготовке будущего кодекса административного судопроизводства. В июле 2005 года этот Кодекс вступил в силу, и в нем прописана процедура для обжалования решений официальных инстанций частными

лицами, организациями, предприятиями и другими юридическими лицами.

#### ИСТОРИЧЕСКАЯ ВЕХА

«Принятие Кодекса стало историческим событием, но, конечно, это было лишь начало, – говорит г-жа Сыроед. – Ясно, что в этом деле простым механическим применением предложенных методов и инструментов не обойтись».

Во-первых, необходимо было приложить огромные усилия для того, чтобы донести новые идеи до сотен судей, многие из которых получили академическую подготовку при советской системе и до этого занимались только гражданским и торговым правом.

«Надо было убедить судей в том, что они наделены полномочиями и правом пересматривать решения правительства, – говорит г-жа Сыроед. – Их также необходимо было ознакомить с национальными и международными правовыми инструментами, на которые они и истцы могут ссылаться. И, конечно, в дополнение ко всему судьи должны были владеть концепцией прав человека и разделять ее».

«Самую большую трудность для вновь назначенных судей составляет не то, чтобы усвоить целостную концепцию административного правосудия, а в том, чтобы претворять ее на практике», – говорит судья Алена Головка, работающая в районном административном суде

Днепропетровска, промышленном центре на юго-востоке страны.

Понимая эту задачу, Координатор проектов ОБСЕ обратился за помощью к тем же национальным экспертам, которые разработали Кодекс административного судопроизводства Украины, и поручил им подготовить всеобъемлющую учебную программу, сочетающую в себе концептуальные, теоретические и практические элементы. За период, прошедший с 2005 года, порядка 570 судей, в том числе из состава Высшего административного суда, прошли обучение в ходе 20 учебных сессий.

«Именно благодаря этому обучению удалось воспитать подлинный дух административного правосудия», – говорит бывший слушатель курсов судья Владимир Поплавский, заместитель председателя апелляционного административного суда Днепропетровска.

#### ПРОНИКНОВЕНИЕ В СУТЬ ВЕЩЕЙ

Будучи сам инструктором, судья Поплавский



Судья регионального административного суда Днепропетровска: «Содействие укреплению правосудия – это призвание»

**Два не связанных между собой дела, о которых говорится ниже, могут показаться обыденными, однако они ярко иллюстрируют те изменения, которые повлекло за собой создание системы административного правосудия в Украине. В обоих делах, рассматривавшихся в административном суде, судьи признали, что руководители государственных органов допустили нарушение основных прав человека – вывод, который невозможно было бы себе представить еще несколько лет назад, когда у судов не было ни инструментов, ни полномочий вставать на защиту прав отдельных лиц или их групп.**

*Представители местного органа власти в Днепропетровске, крупном промышленном центре на юго-востоке Украине, обратились в административный суд с просьбой запретить одной неправительственной организации проведение собрания на территории городского парка на том основании, что это создает неудобство для движения автотранспорта и пешеходов.*

Районный административный суд города обратился к положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принципу обоснованности и праву быть заслушанным.

Суд счел требования местных властей «необоснованными», указав на то, что НПО выполнила требования к проведению мирных собраний. Суд также обвинил должностных лиц в непринятии надлежащих действий с целью

«соблюдения права ответчика на участие в процессе принятия решения», например, путем предложения альтернативных мест для проведения митинга НПО.

*Гражданин Афганистана подал прошение о предоставлении статуса беженца в Украине. Со ссылкой на законодательство страны миграционная служба не удовлетворила это ходатайство на том основании, что проситель убежища не смог доказать обоснованность своих опасений, что он может подвергнуться преследованию при возвращении в страну происхождения.*

Проситель убежища опротестовал это решение в районном административном суде Киева. По итогам слушания дела суд обязал миграционные власти повторно рассмотреть прошение и толковать украинское законодательство с учетом международно-

правовых документов, таких, как Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженца и аналогичных дел, рассмотренных в Европейском суде по правам человека.

Суд отметил, что «опасение стать жертвой преследований» является предположением, имеющим под собой объективные основания, но что практическая проверка его достоверности могла бы поставить под угрозу жизнь истца. Поэтому, исходя из принципа гуманизма, который лежит в основе Конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженца, дело пришлось пересмотреть в пользу просителя убежища. Кроме того, суд подчеркнул, что в административных делах «бремя доказательства лежит на ответчике (в данном случае, органе государственной власти)».



ОКСАНА ПОЛЮГА

## ЗАКРЕПЛЕНИЕ ТРАДИЦИЙ

Прошло чуть менее четырех лет, как в Украине при финансовой поддержке Германии, Франции, Бельгии и Лихтенштейна была создана система административного правосудия, и поэтому еще слишком рано давать полную оценку деятельности системы, считает г-жа Сыргод. Однако уже сейчас ясно видны те препоны, которые следует преодолеть.

«Не все административные суды работают как надо, и не все судейские вакансии заполнены, – говорит она. – Государственные органы не всегда благосклонно относятся к эффективной деятельности системы административного правосудия, и, как уже я говорила ранее, перестройка менталитета судей оказалась нелегким делом».

Судья Поплавский из Днепропетровска признает, что для укоренения системы потребуются время. Именно поэтому он решительно настаивает на принятии совместных усилий по ее активному продвижению.

«Благодаря наличию Кодекса административного судопроизводства Украина теперь удовлетворяет требованиям, предъявляемым в плане оценки решений, действий и бездействия государственных органов в их взаимоотношениях с населением, – говорит он. – Принципы законности, добросовестности, обоснованности, рациональности, справедливости, права на ответ, пропорциональности, транспарентности, наказания и компенсации впервые опробуются на практике».

«Это заставит чиновников быть более осмотрительными и осторожными при принятии решений, – добавляет судья Поплавский. – Кроме того, принцип, согласно которому бремя доказательства лежит на ответчике, делает государственных чиновников более дисциплинированными и подготовленными к судебным спорам».

Несмотря на неизбежные препятствия и задержки в пути, одна вещь неопровержима: возврата к прошлой практике нет, считает Оксана Сыргод.

«Впредь стоящие перед нами задачи будут заключаться в том, чтобы, во-первых, добиться полного выполнения принципов, прописанных в Кодексе, и, во-вторых, воспитывать у государственных должностных лиц более глубокое понимание того факта, что, когда они оказывают услуги от имени государства, их решения находятся в центре внимания административного правосудия».

**Оксана Полюга – сотрудник национального проекта в Бюро координатора проектов ОБСЕ в Украине**

Киев, январь 2009 года. Оксана Сыргод, руководитель национального проекта в Бюро Координатора проектов ОБСЕ в Украине, обсуждает детали учебной программы для судей с Романом Куйбидой (слева) и Александром Банчуком, экспертом Центра политико-правовых реформ

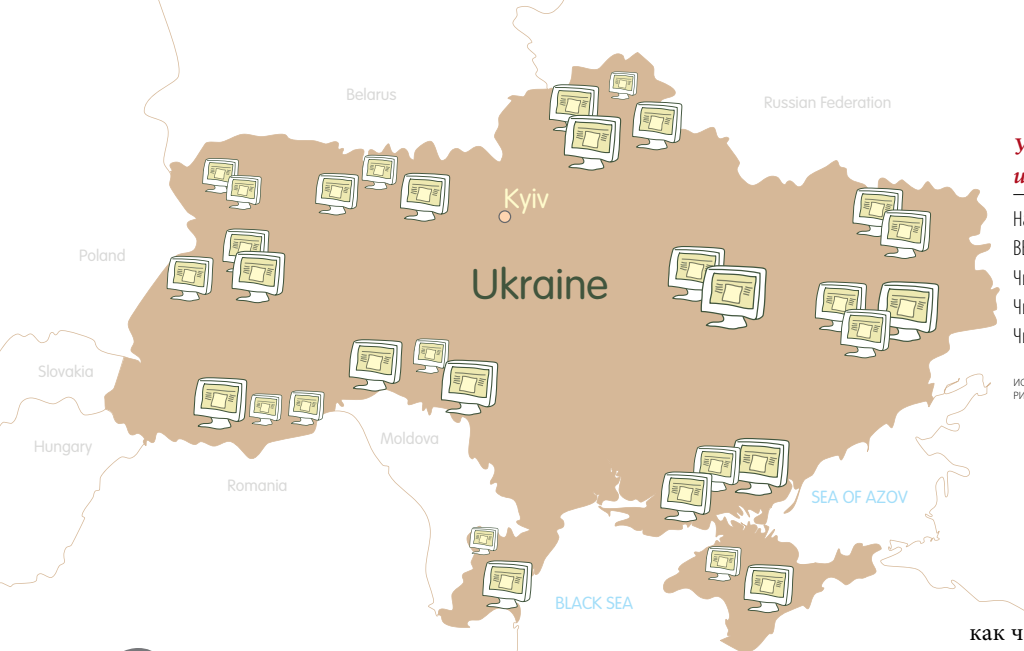
все свои семинары предваряет следующей фразой: «Забудьте о том, как вы вели дела в прошлом, и вникните в глубинную идею, которая пронизывает концепцию административного правосудия. Вникайте в смысл административного правосудия и задавайте сами себе вопрос: «Для чего она была создана? Какие ценности пытались донести до нашего сознания те, кто составляли Кодекс административного судопроизводства?».

Административное законодательство Украины сложилось еще не полностью, и поэтому судьям приходится заимствовать передовой опыт у стран с похожими правовыми системами. Стремясь дать им возможность перенять опыт у самых авторитетных в Европе экспертов, Координатор проектов ОБСЕ обратился к почтенному институту – Государственному совету Франции, который уходит своими историческими корнями в XIII век и по сей день служит верховным судом административного правосудия во Франции.

«Невозможно представить более идеального партнерства, – говорит Оксана Сыргод. – У французской и украинской правовых систем одни и те же корни – гражданское право. У Франции к тому же уже давно сложилась практика толкования и применения принципов административного права и судопроизводства, которые и составляют главный интерес для Высшего административного суда Украины».

Сотрудничая с Государственным советом Франции, работники Бюро Координатора проектов ОБСЕ организовали в Киеве в период с апреля по июнь 2007 года серию семинаров по повышению квалификации судей по вопросам судебного надзора над односторонними административными решениями, правового регулирования административных договоров и ответственности государственных чиновников.





**Украина: стремительное движение вперед по информационной супермагистрали**

Население: 45,9 миллиона человек  
 ВВП: 141 миллиард долларов США  
 Число компьютеров на 100 человек в 2006 году: 4,6  
 Число пользователей Интернетом на 100 жителей: 21,7  
 Число абонентов широкополосной сети Интернета на 100 жителей: 1,7

ИСТОЧНИК: МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОЮЗ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ, 2007 ГОД  
 РИСУНОК: ОБСЕ/НОНА РЕЙТЕР

# Электронное управление 101

## Граждане Украины с энтузиазмом изучают эстонский опыт

*Почти каждый, кто владеет электронными средствами связи, совершает банковские операции в интерактивном режиме и совершает покупки через Интернет, знает, что такое «электронное управление». Речь идет о феномене, который является естественным развитием успеха электронной торговли 1990-х годов: государственные ведомства и министерства начинают применять ориентированный на клиентуру подход и повышать эффективность своей работы с населением благодаря применению информационно-коммуникационной технологии (ИКТ). Однако для многих других концепция «электронного управления», выходящая за пределы ускорения операций и удобства, по-прежнему остается абстрактным понятием.*

**ЯРОСЛАВ ЮРЦАБА**

«Для меня самой привлекательной стороной электронного управления является то, что оно призвано содействовать либерализации и резкой активизации хозяйственной деятельности, поскольку позволяет обойти «вездесущие административные препоны» и положить конец коррупции. Однако я мало что знаю о конкретных технических деталях этой концепции», – говорит Алена Саенко из Фонда «Восточная Европа», базирующейся в Киеве НПО и активного партнера ОБСЕ по проектам развития малого и среднего предпринимательства.

Г-жа Саенко была в числе девяти представителей областных и городских советов и организаций гражданского общества из пяти различных регионов Украины, чей большой интерес к этой теме «довел» их до Академии электронного управления в Таллинне, Эстония. Эта ознакомительная поездка была организована Координатором проектов ОБСЕ в Украине в ноябре 2008 года

как часть проекта развития хозяйственной деятельности на местах – инициативы, начатой в 2004 году с целью освоения экономического потенциала ряда наименее развитых регионов Украины.

«Цель электронного управления заключается в том, чтобы дать гражданам права и полномочия участвовать в принятии решений государственными чиновниками и влиять на этот процесс, – делится с группой Арво Отт, Исполнительный директор Академии электронного управления. – Подотчетность, транспарентность, оперативность и эффективность – это ключевые понятия демократического процесса. В силу того что электронное управление способствует расширению участия, оно повышает шансы того, что мнения меньшинства и наиболее уязвимых слоев общества будут услышаны и приняты по внимание».

**УСТОЙЧИВЫЙ РОСТ**

Украинцы не ошиблись в выборе. Эстония входит в число лидирующих сторонников электронного управления. Практически ни один из сегментов ее государственного сектора – от здравоохранения и образования до избирательной системы – не остался неохваченным электронной сетью.

Рынок услуг через Интернет в Украине демонстрирует стабильный рост, и охват широкополосной связью территории страны демонстрирует самые быстрые в мире темпы. И тем не менее г-н Отт напоминает группе о том, что технология и программное обеспечение – это лишь одни из слагаемых формулы электронного управления.

«Идея создания «Электронной Эстонии» возникла в первую очередь благодаря тому, что правительство проявило решительную политическую волю и поставило задачу придать динамизм развитию страны путем внедрения эффективной модели управления, – говорит он. – Мы также знали, как это важно завоевать поддержку со стороны населения, дав возможность убедиться в том, что электронное управление принесет огромную пользу. Открытость и готовность как должностных лиц, так и их подопечных к переменам и перестройке традиционной

административной практики – это главная составляющая плавного перехода на работу с населением в интерактивном режиме».

На Оксану Розанову, заместителя начальника Отдела социального обеспечения города Конотопа, что в Сумской области на севере Украины, произвело большое впечатление то, с какой простотой и удобством функционирует система социального обеспечения Эстонии, в основе которой лежат принципы электронного управления. «Меня восхитило, что рядовые эстонцы играют столь активную роль в управлении своей страной, – говорит она. – Они уже давно перешли от фазы электронной торговли к этапу, когда они публично делятся своим мнением на интерактивных форумах, посвященных конкретным темам, таким, как лесное хозяйство или защита окружающей среды».

Другим полезным уроком, которым поделились эстонцы, стало то, как властям удалось подвигнуть частный сектор создать по всей стране солидную инфраструктуру ИКТ. «Именно благодаря этим многочисленным государственно-частным партнерствам и удалось сделать Интернет доступным практически для всех, – говорит г-н Отт. – Компании, работающие в секторе ИКТ, и банковский сектор признали существование очевидной взаимосвязи между новым инструментом управления и экономическими возможностями, которые неизбежно должны появиться после формирования цифрового общества».

Не стоит удивляться тому, что гостей из Украины глубоко беспокоили порождаемые электронным управлением вызовы в плане безопасности и конфиденциальности. Все были в курсе того, что в 2007 году Эстония подверглась серии беспрецедентных по масштабам кибератак.

«Конечно, любой инцидент, заканчивающийся утечкой закрытой информации, или любая техническая поломка поставят под сомнение саму идею электронного управления и дадут карты в руки ее оппонентов», – говорит г-н Отт.

В ходе специального заседания эстонские эксперты продемонстрировали многоплановые меры обеспечения безопасности, которые эстонцы планируют продолжать внедрять в целях недопущения потенциальных рисков и несанкционированных проникновений и для снижения уязвимости киберпространства страны – опыт, который, по мнению украинских коллег, они могли бы вполне перенять.

Эксперты также настоятельно призывали украинских коллег к созданию надлежащей правовой базы и проведению широкой информационно-пропагандистской кампании среди населения на тему о большом значении информационной безопасности, охране личных данных и применении антивирусного программного обеспечения. Они напомнили о том, что идея цифровых подписей – атрибут, который в настоящее время стал частью

**Ноябрь 2008 года.** Тоомас Сепп, глава городского совета Таллинна раскрывает перед членами украинской делегации секреты «электронного Таллинна» Академия электронного управления: [www.ega.ee](http://www.ega.ee)



повседневной практики – вызвала в Эстонии горячую дискуссию среди населения.

#### **ОТПРАВНАЯ ТОЧКА**

Руководство Академии электронного управления обещало поделиться с участниками рекомендациями по созданию географической информационной системы (ГИС), мощного инструмента сбора, демонстрации, анализа и обмена данными относительно конкретного физического участка территории. Те, кто наделен полномочиями принимать решения, и рядовые граждане могут обращаться за такой информацией по целому ряду причин, например, при выборе подходящего места для склада, определении воздействия на окружающую среду, изучении и картины преступности в конкретном районе и т. д.

«Эта технология придаст деятельности местных органов самоуправления большую эффективности и транспарентность, – говорит Иван Романов, руководитель отдела информации городского совета Славутича в Киевской области. – Мы планируем взять ее за отправную точку для оказания качественных услуг предпринимателям и населению в целом».

Тем временем представители города Конотопа хотели узнать как можно больше о том широком спектре информации, которую они потенциально могли бы предоставить в распоряжение граждан через консоли с сенсорными экранами, которые город планирует разместить в общественных зданиях. Им хотелось бы дожить до того дня, когда информация о решениях местных органов власти, тендерах и конкурсных предложениях, а также планы городского развития будут у каждого под рукой.

Василий Мельник, возглавляющий секретариат городского совета Заставны, что в Хмельницкой области на западе страны, говорит, что он был восхищен, воочию увидев «эстонское чудо электронного управления» и услышав от самих участников событий о тех крупных вехах в процессе внедрения электронного управления, которое им пришлось пройти, таких, как внедрение «сертификатов электронного гражданства».

«С трудом верится, что Эстонии для превращения в полномасштабное информационное общество с вовлечением всего населения потребовалось всего десятилетие, – говорит он. – Все участники сходятся на том, что при наличии у нас в Украине достаточной политической воли нет причин, по которым мы не могли бы повторить опыт Эстонии. Украина уже сейчас вооружена информационной стратегией, осталось воплотить ее на практике. Мы надеемся, что наши пробные инициативы на уровне местных муниципалитетов в конце концов перерастут в общенациональные мероприятия и вызовут эмоциональный всплеск, энтузиазм и интерес населения и дадут стимул экономическому росту и социальному развитию страны».

**Ярослав Юрцаба – руководитель национального проекта и начальник Отдела экономического развития в Бюро Координатора проектов ОБСЕ в Украине**

# Украина готовится к выполнению крупнейшего в истории ОБСЕ проекта по утилизации «меланжа»

*Пятна ржавчины выдают возраст десятков огромных металлических цистерн, в большинстве своем хранимых под открытым небом на шести складах, разбросанных по территории всей Украины. Эти цистерны, с каждым днем все больше приходящие в негодность, – это «бомбы замедленного действия», они представляют угрозу для жизни людей и состояния окружающей среды как в непосредственной близости, так и далеко от них, ведь в цистернах хранятся тысячи тонн «меланжа», токсичного и крайне опасного для окружающей среды компонента жидкого ракетного топлива для ракет ближней и средней дальности, некогда находившихся на вооружении Советской армии.*

## СЮЗАННА ЛЁФ

С 2005 года ОБСЕ и Украина работают над совместным проектом по устранению этой маячащей на горизонте угрозы. Организация обладает всем необходимым для выполнения этой задачи. За период с 2002 года она накопила солидный опыт и знания в ходе оказания четырем другим государствам-участникам помощи в утилизации их запасов «меланжа» с применением безопасных, экологически чистых и рентабельных технологий.

В этом году ожидается начало практической работы по выполнению совместного проекта ОБСЕ и Украины. В общей сложности проект предполагает освобождение этой страны от невообразимого количества – 16 000 метрических тонн – «меланжа», и он обещает стать крупнейшим в истории ОБСЕ проектом, финансируемым за счет средств доноров. В Албании, Армении, Грузии и Черногории от 34 до 872 тонн «меланжа» на страну и в общей сложности 1484 тонны были либо обезврежены или переработаны в минеральную добавку, либо с предельной осторожностью вывезены для утилизации за рубеж. Украинский проект предполагает переработку продукта в количествах, которые в десять раз превышают то, что было переработанного в рамках всех ранее выполненных проектов вместе взятых.

Украина уже многие годы занимается поиском решения дилеммы с «меланжем». По количеству этого оставленного на ее территории ядовитого вещества она занимает второе место среди всех бывших союзных республик.

В своем выступлении перед Постоянным советом ОБСЕ в апреле 2007 года тогдашний министр иностранных дел

Украины Арсений Яценюк назвал этот вопрос «огромной проблемой» для страны.

«Эта Организация заслуживает благодарности за ту практическую помощь, которую она оказывает государствам-участникам в устранении тех рисков, которые создают для них продукты, составляющие экологически опасное наследие военной и промышленной деятельности», – говорил он.

Генеральный секретарь ОБСЕ Марк Перрен де Бришамбо отмечал, что беспрецедентный размах этого проекта свидетельствует о потенциальных возможностях и актуальности деятельности Организации по прошествии более 30 лет после ее создания. «Стареющие цистерны с «меланжем» в Украине представляют угрозу не только для жизни сотен тысяч человек, проживающих поблизости, но и для тех, кто живет далеко от этих складов», – добавил он.

В случае серьезной утечки продукта или возникновения аварии последствия могут нанести тяжелый удар по всему живому в радиусе двух километров и превратить зону на расстоянии 25 километров от эпицентра в опаснейшую зону загрязнения. «Меланж», представляющий собой азотный окислитель, при контакте с водой или любым органическим веществом, немедленно активно воспламеняется. Видеоролик, снятый на тему о проектах ОБСЕ по утилизации «меланжа», позволяет увидеть вызывающую ужас картину того, как этот опасный химический продукт, попав на кожаный ботинок, вызывает его немедленное возгорание.

«Оказывая государству-участнику помощь в устранении этой серьезной угрозы для населения и окружающей среды, ОБСЕ еще раз вносит



Склад на западе Украины, июль 2005 года.

Специалист от ОБСЕ Антон Мартынюк и украинский генерал-лейтенант Александр Фоменко inspectируют порожнюю цистерну для хранения «меланжа» на предмет оценки ее поражения коррозией. В резервуарах на этом складе по-прежнему хранится порядка 2200 тонн опасного продукта «меланжа», предназначенного для утилизации в рамках совместного проекта ОБСЕ и Украины

положительный вклад в укрепление безопасности всего региона», – указывал Генеральный секретарь.

На начальном этапе проекта работы будет вестись на двух складах, которые вызывают особую тревогу. Первый, где хранится 2200 тонн «меланжа», находится на западе Украины, вблизи города Ивано-Франковска – родины более 200 000 человек, всего в километре от села Ценжев. Второй склад, ближе к центру страны, находится в окрестностях Винницы, города с населением более 350 000 человек, и на нем хранится 950 тонн «меланжа». Опасность этого места хранения усугубляется его близостью к крупному складу боеприпасов и оживленному железнодорожному узлу – станции Сальницкая.

Процесс международных торгов на выполнение этих пилотных проектов на условиях подряда был запущен в середине декабря 2008 года, и ожидается, что успешный соискатель приступит к выполнению работ этим летом. Для завершения операций по удалению дается 12 месяцев.

Если все пойдет как запланировано, в том числе в плане поддержки со стороны стран-доноров, то в рамках того же проекта работы по утилизации будут проведены и на остальных четырех складах в период 2010–2012 годов. В настоящее время сбор средств на работы по утилизации продолжаются, причем список доноров уже включает Швецию, Данию, Норвегию, Испанию, Германию, Финляндию, Чешскую Республику, Польшу и саму Украину.

**Сюзанна Лёф – сотрудник по вопросам прессы в Отделе по вопросам прессы и общественной информации Секретариата ОБСЕ**





ОБСЕ/МИХАИЛ ПЕСТОВЕВ

## Правосубъектность ОБСЕ: убедительные доводы “за”

*Дискуссии по поводу потребности в конвенции о правовом статусе ОБСЕ и ее привилегиях и иммунитетах начались задолго до моего прихода в юридический отдел Канцелярии Генерального секретаря в 2004 году. Рабочая группа в 2001 году подготовила проект документа о правоспособности Организации, но не смогла прийти к консенсусу. Принципиальный вопрос звучал так: «Зачем ремонтировать то, что не ломалось?». Некоторые государства-участники считали, что механизм Организации и так работает и не нуждается в улучшении, а Конвенция может сказаться на гибкости деятельности ОБСЕ – организации, известной быстротой своей реакции на конфликтные ситуации.*

### СОНЯ БРАНДЕР

**М**еня поставили в известность о факте отсутствия у Организации правосубъектности в ходе моего собеседования как кандидата на должность старшего юрисконсульта, и

я воочию убедилась в том, какие повседневные практические трудности правового характера создает то, что Организация не обладает международно признанной правосубъектностью, привилегиями и иммунитетами.

Уже в первые недели моей работы на Организацию передо мной была поставлена задача дать юридическое заключение по следующим ситуациям.

- Банк отказал ОБСЕ в открытии счета, пока она не представит доказательства того, что она является юридическим лицом, способным нести ответственность за операции по дебитованию и кредитованию счета.

- Должностное лицо получило повестку явиться в суд в качестве свидетеля по гражданскому делу. По мнению страны пребывания, оно не обладало иммунитетом и ему грозил арест. Процесс должен был вот-вот начаться. Не могла ли я представлять его интересы?

- В сотрудника, находившегося при исполнении служебных обязанностей, был произведен выстрел. Его руководитель опасался, что ему может быть предъявлен иск. Гарантирует ли

Сопредседатели неофициальной рабочей группы, подготовившей проект конвенции о правосубъектности ОБСЕ, посол Ида ван Вельдхейзен-Ротенбюхер, руководитель делегации Нидерландов при ОБСЕ (третья слева) и посол Хельмут Тихи, заместитель юрисконсульта министерства иностранных дел Австрии в окружении сотрудников Юридического отдела Организации: бывшего старшего юрисконсульта Сони Брандер (слева), юриста Марии Амор Мартин Эстебанес и юрисконсульта Лауры Норвеги Мартин (крайняя справа)

ОБСЕ ему в этом случае защиту? Следует ли ему застраховаться?

• Местный проект «пробуксовывал». С кого требовать убытки? С сотрудника ОБСЕ, который подписал контракт, с ОБСЕ или с государственных участников? Встанет ли ОБСЕ на защиту должностного лица? С учетом возникающих рисков не стоит ли перепоручить выполнение этого проекта другой организацией?

Я привыкла давать юридические заключения по поводу ответственности и ее последствиях в контексте организаций, созданных на основе договоров, где четко прописаны международная правосубъектность и режим привилегий и иммунитетов. В отличие от них у ОБСЕ правовая база не столь очевидна. Юристам приходится каждый раз ломать голову в поисках решений, которые восполняли бы пробелы, а руководителям – быть осмотрительными и тщательно взвешивать риски. Ситуацию можно сравнить с домом, у которого есть крыша и окна, но нет фундамента. По мере расширения деятельности ОБСЕ на стенах этого дома появляются трещины. Того и гляди рухнет крыша! К счастью, этого пока не произошло.

Однако по мере того как ОБСЕ взваливает на свои плечи все более усложняющийся комплекс мероприятий – от утилизации излишков боеприпасов и создания компьютеризированной избирательной системы для всей страны до выполнения проектов в «горячих точках», – наличие прочного фундамента, несомненно, оказало бы ей большую пользу, создав внятное правовое пространство и надежную оперативную базу.

Некоторые государства-участники опасались того, что такая правовая база скажется на маневренности ОБСЕ: а не помешают ли «высеченные в камне» заповеди системе быстрого реагирования? А не будут ли эти заповеди ограничивать свободу действий, когда нам то и дело придется выслушивать окрики типа: «Этого делать нельзя согласно правилу «икс» или «А вот правило «игрек» это запрещает»?

Однако многие соглашались с тем, что принятие правил может придать предсказуемость, последовательность, четкость и системность осуществляемой деятельности. Те, кто с нами сотрудничают, оценили бы правила по достоинству, ведь они облегчили бы взаимодействие. Те, кто хотел бы с нами работать, могли бы не сомневаться в нашем статусе. А те, кто на нас работают, имели бы четкое представление о своих обязательствах перед нами и наших обязательствах перед ними.

#### **НОВЫЙ СТИМУЛ**

Дискуссия вокруг вопроса о консолидации правового статуса ОБСЕ еще больше оживилась, когда в июне 2005 года Группа видных деятелей, созданная решением Совета министров в Софии в 2004 году, выпустила свой доклад «Единство

цели: сделать ОБСЕ более эффективной».

Эта группа «семи мудрецов» рекомендовала государствам-участникам «разработать краткий статут или устав ОБСЕ, определяющий ее основные цели, принципы и обязательства, а также структуру ее главных директивных органов». Группа также считала, что государствам-участникам следует «согласовать конвенцию, признающую правоспособность ОБСЕ и наделяющую Организацию и ее должностных лиц привилегиями и иммунитетами».

В развитие рекомендаций была создана рабочая группа по повышению эффективности ОБСЕ, которую возглавил Аксель Берг, глава делегации Германии при ОБСЕ. Перед ней была поставлена задача изучить вопрос о наделении ОБСЕ правовым статусом, привилегиями и иммунитетами.

В мае 2006 года посол Берг подготовил документ, в котором указал на ряд проблем, с которыми сталкивается ОБСЕ, и предложил круг ведения небольшой группы юридических экспертов во главе с Хельмутом Тихи, заместителем юрисконсульта министерства иностранных дел Австрии. Эти юридические эксперты в сентябре 2006 года представили бельгийскому Действующему председателю доклад, который послужил основой для дискуссий между государствами-участниками в рамках рабочей группы по повышению эффективности ОБСЕ.

После этого в 2006 году на встрече Совета министров в Брюсселе было принято решение о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ, в котором говорилось, что работа над проектом конвенции будет продолжена на основе текста проекта, подготовленного в 2001 году. Этим же решением была создана неофициальная рабочая группа экспертов в рамках Постоянного совета, которой было поручено доработать проект конвенции для представления через Постоянный совет Совету министров для утверждения, «по возможности, в 2007 году».

Затем новое испанское Председательство предложило послу Иде ван Вельдхейзен-Ротенбюхер, руководителю делегации Нидерландов в ОБСЕ, возглавить неофициальную рабочую группу с послом Хельмутом Тихи в качестве сопредседателя. После многотрудных и продолжительных переговоров на семи совещаниях, которые проходили с марта по октябрь 2007 года, наконец-то появился на свет согласованный текст.

#### **ОСТАЮЩИЕСЯ ВОПРОСЫ**

Однако некоторые государства-участники по-прежнему считали, что ОБСЕ нуждается в правообразующем документе в форме статута или устава, в котором были бы прописаны основные цели и принципы Организации, ее структура и система взаимоотношений внутри ОБСЕ. Они аргументировали это тем, что принятие конвенции в

Аксель Берг – руководитель делегации Германии в ОБСЕ с августа 2005 года по июль 2008 года. В настоящее время является послом Германии в Швейцарии и Лихтенштейне







РАЙНО ХАЙОНЕН

Пайви Каукоранта, начальник Отдела по делам ЕС и праву договоров в правовом департаменте министерства иностранных дел Финляндии

отсутствие устава не решит главную проблему на пути надления ОБСЕ правосубъектностью и правоспособностью.

Они ссылались при этом на правовую практику других международных организаций, таких, как Организация Объединенных Наций, Совет Европы и НАТО, у которых есть уставные документы, благодаря которым они обладают «реальным и полноценным международно-правовым статусом». Эта группа стран заявила, что без такого устава или статута для них невозможно будет ратифицировать конвенцию.

Это не было новым предложением, однако разработка такого документа не была предусмотрена мандатом рабочей группы. Другие государства-участники считали, что конкретные проблемы, вызванные отсутствием устава, уже сняты в положениях проекта конвенции. По их мнению, сам факт подписания государством-участником конвенции станет актом признания ОБСЕ этим государством.

На своей последней встрече в октябре 2007 года рабочая группа пришла к консенсусу

по тексту проекта конвенции, хотя и с тремя ссылками на устав ОБСЕ. К сожалению, несмотря на интенсивные переговоры и усилия, примененные председателем рабочей группы, на встрече Совета министров ОБСЕ в Мадриде в 2007 году по окончательному тексту консенсуса достичь не удалось.

Эта неудача не привела все же к ослаблению той поддержки, которой пользовался текст проекта конвенции. После консультаций с делегациями в Вене финляндское Председательство 22 октября 2008 года провело в Хофбурге неофициальное совещание за «круглым столом» по конвенции. Дискуссии проходили под председательством Пайви Каукоранта, начальника Отдела по делам ЕС и праву договоров министерства иностранных дел Финляндии, и сопредседательством посла ван Вельдхейзен.

Это мероприятие позволило провести открытый диалог по вопросу о конвенции, представленной неофициальной рабочей группой. В нем приняло участие большое число делегаций, которые внесли вклад в конструктивный обмен мнениями.

Благодаря усилиям финляндского Председательства и посла ван Вельдхейзен эстафета отныне передана греческому Председательству, которое доложит о результатах участникам встречи Совета министров в Афинах в 2009 году, к чему



ФОТО: ВСТРЕЧА СОВЕТА МИНИСТРОВ В РИМЕ/АССА

Рим, 1 декабря 1993 года, четвертая встреча Совета министров Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Слева направо: посол Нильс Г. Эльяссон (Швеция), первый Директор Секретариата СБСЕ в Праге; посол Вильгельм Хойнк (Германия), первый Генеральный секретарь СБСЕ/ОБСЕ; министр иностранных дел Италии Беньямино Андреатта (скончался в 2007 году); и посол Паоло Бруни, руководитель итальянской делегации в Комитете старших должностных лиц

«Отсутствие правосубъектности у Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе стало моей головной болью с первого дня в должности первого Генерального секретаря СБСЕ/ОБСЕ. – поделился недавно с корреспондентом журнала «ОБСЕ» посол Вильгельм Хойнк. – В свойственной для них манере австрийские власти быстро и прагматично нашли выход путем принятия специального закона, наделяющего СБСЕ правосубъектностью в деятельности в пределах Австрии. Однако, чтобы проиллюстрировать практические аспекты этой проблемы, сотрудники Центра по предупреждению конфликтов рассказали мне, что в 1992 году, когда им пришлось приобретать машину для первой из долгосрочных миссий на местах в Косово, Санджаке и Воеводине, торговец автомашинами наотрез отказался принять платеж в любой иной форме, чем наличность».

## Историческая ретроспектива

### На пути к правосубъектности

**Рим, 30 ноября – 1 декабря 1993 года: четвертая встреча Совета министров Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).** Министры принимают решение о правоспособности, привилегиях и иммунитетах по итогам рассмотрения доклада специальной группы экспертов по правовым и другим вопросам в контексте целесообразности заключения соглашения, наделяющего институты СБСЕ международно признанным статусом. (С годами, однако, «Римское решение» было выполнено лишь четвертью государств-участников.)

**Стамбульская встреча на высшем уровне, 18–19 ноября 1999 года.** Главы государств и правительств государств – участников ОБСЕ поручают Постоянному совету силами неофициальной рабочей группы открытого состава подготовить к следующей встрече Совета министров доклад, включая рекомендации о путях исправления создавшегося положения.

**Вена, 2000–2001 годы.** Неофициальная рабочая группа под председательством Хельмута Тихи (Австрия) проводит встречи и ведет разработку документа, содержащего положения о правосубъектности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ. Группе, однако, не удалось прийти к консенсусу относительно точного правового характера этого документа.

**Вена, 2002–2006 годы.** Время от времени проводятся консультации и презентации по тематике правосубъектности ОБСЕ.

**Любляна, 27 июня 2005 года.** Группа видных деятелей ОБСЕ представляет словенскому Действующему председателю, министру иностранных дел Димитрию Рупелю доклад, объемом в 32 страницы,



призывает решение министерской встречи об укреплении правовой базы ОБСЕ, которое было принято в Хельсинки в декабре прошлого года.

Позволит ли текст проекта конвенции снять те озабоченности правового характера, с которыми ОБСЕ сталкивается сегодня? Многое будет зависеть от того, как каждое государство-участник будет выполнять конвенцию после ратификации.

В политическом плане конвенция повысит международный авторитет ОБСЕ, подняв ее в институциональном плане до уровня других международных субъектов, таких, как Организация Объединенных Наций и НАТО.

В практическом плане она, несомненно, позволит усилить безопасность и правовую защищенность сотрудников ОБСЕ на местах, особенно тех, кто трудится в «горячих точках». Она позволит уменьшить риски, связанные с выполнением сложных технических проектов по утилизации «меланжа» или боеприпасов.

Выполнение конвенции позволит избежать необходимости заключать двусторонние соглашения с принимающими государствами и каждый раз оговаривать в них привилегии и иммунитеты сотрудников, а также правосубъектность Организации. Сейчас в отсутствие согласованного стандарта эти соглашения редко имеют унифицированный вид и, как следствие, не предоставляют ОБСЕ одинаковый статус во всех принимающих

государствах и единообразные условия для ее деятельности.

Принятие конвенции будет в большой степени содействовать созданию более единообразной системы прав и обязанностей в отношении принимающих стран, операций на местах, институтов и государств-участников.

Разница в окладах, выходном пособии и в других благах со стороны ОБСЕ как работодателя по сравнению с другими международными организациями ставит ОБСЕ в неравное с ними положение в плане способности привлекать местный персонал. Неурегулированный статус в вопросах налогообложения снижает эффективность ОБСЕ, особенно в тех областях, где другие международные организации освобождены от налогов.

В целях достижения консенсуса по тексту проекта конвенции в ряде ее статей государствам предоставляется гибкость в вопросах налогообложения национальных сотрудников на местах. Это регулярно возникающая проблема, которой ежеквартально приходится заниматься Консультативному комитету по управлению и финансам Постоянного совета, и предмет частых жалоб со стороны руководителей операций ОБСЕ на местах.

Среди других вопросов, вызывающих беспокойство, следует назвать отсутствие освобождения от государственной служебной повинности, что может затруднить деятельность миссий во время

---

*Юридический отдел участвует в программе стажеров ОБСЕ и раз в полгода принимает к себе двух стажеров. Заинтересованные и квалифицированные молодые специалисты могут обращаться в Департамент людских ресурсов, заполнив форму, которую можно взять на сайте [www.osce.org/employment/13111.html](http://www.osce.org/employment/13111.html).*

---

с рекомендациями о том, как сделать ОБСЕ более эффективной. Среди рекомендаций Группы фигурируют «краткий статут или устав ОБСЕ» и «конвенция, признающая правоспособность ОБСЕ и наделяющая Организацию и ее должностных лиц привилегиями и иммунитетами».

**Вена, 2006 год.** Вопрос о правосубъектности вносится в программу реформирования ОБСЕ и ответственность возлагается на рабочую группу по повышению эффективности ОБСЕ под председательством посла Акселя Берга (Германия). В результате создана группа юридических экспертов для рассмотрения последствий отсутствия у ОБСЕ международного правового статуса и единообразных привилегий и иммунитетов. Под председательством Хельмута Тихи группа проводит два заседания. Она рекомендует, чтобы работа над проектом конвенции была продолжена на основании текста, подготовленного в 2001 году, и чтобы рабочей группе открытого состава была поручена доработка окончательного текста проекта конвенции для представления его через Постоянный совет Совету министров в 2007 году.

**Брюссель, 4–5 декабря 2006 года: четырнадцатая встреча Совета министров ОБСЕ.** Решением Совета министров учреждается неофициальная рабочая группа на уровне экспертов в рамках Постоянного совета и ей поручается подготовка конвенции о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ.

**Вена, март – октябрь 2007 года.** Под председательством посла Иды ван Вельдхейзен-Ротенбюхер (Нидерланды) и сопредседательством посла Хельмута Тихи неофициальная рабочая группа проводит семь заседаний, обсуждает в деталях все положения проекта конвенции 2001 года и, где необходимо, вносит в текст поправки.

**Вена, 18 сентября 2007 года.** Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан вносят на рассмотрение проект решения Совета министров об уставе ОБСЕ.

**Вена, 11–12 октября 2007 года.** Рабочая группа проводит последнее заседание и приходит к консенсусу по новому тексту проекта конвенции, который все же

содержит три сноски.

**Мадрид, 29–30 ноября 2007 года: пятнадцатая встреча Совета министров ОБСЕ.** Несмотря на отсутствие окончательного консенсуса по тексту конвенции, Действующий председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Испании Мигель Анхель Моратинос прикладывает проект текста рабочей группы к своему заключительному слову «из практических соображений». Он также говорит о возможности подготовки устава или основополагающего статута ОБСЕ.

**Хельсинки, 2 июня 2008 года.** «Квинтет» председателей ОБСЕ высказывается в поддержку правосубъектности Организации.

**Вена, 22 октября 2008 года.** Финляндское Председательство организует неофициальное совещание за «круглым столом» по вопросу о конвенции под председательством Пайви Каукоранта, начальника отдела по делам ЕС и праву договоров министерства иностранных дел Финляндии и сопредседательством посла Нидерландов ван Вельдхейзен. На нем говорилось о «наличии общей договоренности между делегациями о необходимости надления ОБСЕ правосубъектностью».

**Хельсинки, 4–5 декабря 2008 года: шестнадцатая встреча Совета министров ОБСЕ.** Решение Совета министров № 4/08 поручает следующему Действующему председателю продолжать диалог об укреплении правовой базы ОБСЕ и представить доклад встрече Совета министров в Афинах в 2009 году.

**Вена, 15 января 2009 года: официальная церемония начала греческого Председательства ОБСЕ.** Новый Действующий председатель, министр иностранных дел Греции Дора Бакоянни напоминает государствам-участникам о том, что они договорились о необходимости повышения правового статуса ОБСЕ, и выражает готовность безотлагательно двигаться в этом направлении, отмечая приверженность Греции делу «продвижения вперед и доведения этого процесса до логического завершения».

— Посол Хельмут Тихи, заместитель юрисконсульта министерства иностранных дел Австрии

конфликта, а также налоги, которыми облагаются различные товары и услуги, что заставляет тратить взносы государств-участников на иные цели, чем поддержка деятельности ОБСЕ.

Правовые вопросы неизбежно будут сохраняться в повестке дня Организации, однако, несомненно, что наличие конвенции, наделяющей ОБСЕ правосубъектностью, а также привилегиями и иммунитетами, намного облегчит ее деятельность.

Нам необходимо сохранить интерес к проекту текста и напомнить государствам-участникам о той пользе, которую Конвенция окажет ОБСЕ. Назначение личного представителя по вопросу о правовом статусе способствовало бы обеспечению того, чтобы целенаправленные усилия, которые были приложены на этом направлении за последние десять лет, наконец-то принесли свои плоды.

**2008 год.** «Совет министров, руководствуясь нашей общей целью укреплять правовую базу ОБСЕ,

(...)

порукает Действующему председателю на основе консультаций с государствами-участниками продолжать диалог об укреплении правовой базы ОБСЕ и представить доклад встрече Совета министров в Афинах в 2009 году».

**Решение № 4/08 встречи Совета министров в Хельсинки об укреплении правовой базы ОБСЕ (выдержки)**

**2007 год.** «Не было достигнуто договоренности ... о том, как решить одну из наиболее актуальных и практических проблем, с которыми сталкивается ОБСЕ, а именно вопрос о признании правосубъектности Организации в международной сфере. Я считаю, что эта неудача не должна нас останавливать на полпути. Напротив. Мы можем придать еще большую динамику дебатам в Организации по вопросам, связанным с укреплением ее позиции в правовой сфере, в том числе возможности подготовки устава или основополагающего статута ОБСЕ. Конкретная форма документа сама по себе не должна волновать делегации. Важен не формат, а содержание. В то же время я хотел бы выразить признательность и поблагодарить рабочую группу за приложенные ею усилия и просить, чтобы текст, подготовленный этой рабочей группой, был предложен к моему заявлению по практическим соображениям».

**Мадрид, 30 ноября 2007 года, выступление Действующего председателя ОБСЕ на заседании, посвященном закрытию пятнадцатой встречи Совета министров (выдержки), стр. 3**

**2006 год.** «Совет министров (...) постановляет:

1. Что работа над проектом конвенции о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ будет продолжена на основе текста проекта, подготовленного юридическими экспертами в 2001 году (распространен в качестве документа CIO.GAL/188/06);

2. Создать неофициальную рабочую группу на уровне экспертов в рамках Постоянного совета и поручить

ей доработать проект конвенции о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ. Рабочая группа через Постоянный совет представит этот проект конвенции Совету министров, с тем, чтобы Совет министров утвердил его, по возможности, в 2007 году».

**Решение № 16/06 встречи Совета министров в Брюсселе о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ (выдержки)**

**2005 год.** «3. Реструктуризация (...)

3.1. Укрепление самобытности и роли ОБСЕ

(...)

28. Сегодня надлежит довести до конца процесс преобразования ОБСЕ из совещания в полноценную международную организацию, переименовав, наконец, ее «государства-участники» в «государства-члены».

29. Положение ОБСЕ как международной организации ущербно ввиду отсутствия у нее правосубъектности. Такое отсутствие четкого статуса сказывается и на персонале ОБСЕ, который при размещении в кризисных районах оказывается лишен той защиты, которую могло бы ему дать признание за ним дипломатического статуса.

30. В этой связи Группа рекомендует:

a) государствам-участникам разработать краткий статут или устав ОБСЕ, определяющий ее основные цели, принципы и обязательства, а также структуру ее главных директивных органов. Это помогло бы ОБСЕ стать полномасштабной

региональной организацией; b) государствам-участникам согласовать конвенцию, признающую правоспособность ОБСЕ и наделяющую Организацию и ее должностных лиц привилегиями и иммунитетами. Такая конвенция никоим образом не ущемила бы политически обязательного характера принятых в рамках ОБСЕ обязательств;

c) роль ОБСЕ среди других международных организаций можно было бы повысить за счет более четкого сосредоточения внимания на ограниченном круге приоритетных задач, придания более публичного и долгосрочного характера руководству Организации и содействия усилению чувства ответственности за общее дело у ее участников

**«Единство цели: сделать ОБСЕ более эффективной», итоговый доклад и рекомендации Группы видных деятелей по вопросам повышения эффективности ОБСЕ, 27 июня 2005 года, стр. 13–14 (выдержки)**

**Соня Брандер, канадский юрист, работала старшим юрисконсультантом ОБСЕ с 2004 года до начала 2009 года. За этот период кадровый состав Юридического отдела увеличился с трех до восьми сотрудников, включая двух помощников. Выпускница Дальхаузского университета в Галифаксе, Новая Шотландия, г-жа Брандер недавно стала сотрудником Службы внутреннего надзора Организации в должности заместителя директора и руководителя Отдела по оценке.**

*Редакция благодарит доктора юридических наук юриста ОБСЕ Марию Амор Мартин Эстебанес за оказанное содействие и советы при подготовке этого специального тематического раздела в журнале «ОБСЕ».*

# Правосубъектность ОБСЕ: quo vadis?

## Посол Ида ван Вельдхейзен-Ротенбюхер

Задайте этот вопрос в начале 2009 года и услышите в ответ: «Не знаем». По прошествии 15 лет размышлений, выступлений, консультаций и переговоров достигнут заметный прогресс. Однако заветная цель – принятие «конвенции о международной правосубъектности, правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ» – все еще не достигнута.

2007 год ознаменовался прорывом в этом поступательном процессе: мы имеем готовый текст конвенции, хотя и с тремя примечаниями, где говорится о (несуществующем) уставе ОБСЕ.

Как нам удалось подойти к столь замечательной вехе? В период с марта по октябрь 2007 года, действуя в духе доброй воли и транспарентности, юридические эксперты из различных столиц собрались в Вене на серию из семи двухдневных сессий неофициальной рабочей группы с сотрудниками постоянных представительств при ОБСЕ.

Благодаря упорству и плодотворному сотрудничеству они продемонстрировали, что на базе ОБСЕ и за короткий период времени они способны придти к результату, которым каждый может гордиться: текст конвенции из 25 статей был готов для представления испанскому Действующему председательству в октябре 2007 года. Однако, несмотря на то что многие государства-участники с нетерпением ожидали принятия этого текста на встрече Совета министров ОБСЕ в Мадриде в декабре 2007 года, этого не произошло.

Финляндское Председательство продолжало продвигать вопрос о правосубъектности путем организации совещания за «круглым столом» в октябре 2008 года. В ходе дискуссии в Хофбурге и за его пределами стало ясно, что потребность ОБСЕ в международной правосубъектности признается всеми государствами-участниками.

Еще более очевидным стал тот факт, что наделение ОБСЕ правосубъектностью – это дело, не терпящее отлагательства. Этого требуют международный авторитет Организации, ее статус как работодателя более 3000 сотрудников, ее

правовые взаимоотношения с принимающей Секретариат страной и странами размещения институтов и операций ОБСЕ на местах, а также ее способность действенно и эффективно выполнять свои многоплановые обязательства по проектам.

Так как же нам действовать дальше с учетом того факта, что одни государства-участники считают, что Организация нуждается в уставе, а другие нет?

В декабре 2008 года на встрече Совета министров в Хельсинки вступавшему в свои права греческому Председательству было поручено продолжить диалог об укреплении правовой базы ОБСЕ в консультации с государствами-участниками и представить доклад совещанию Совета министров в Афинах в 2009 году. Я с нетерпением ожидаю предложений от действующего греческого Председательства относительно дальнейших шагов.

Тем временем остается надеяться, что отсутствие у Организации правосубъектности не скажется в ближайшее время на ее деятельности.

*Ида ван Вельдхейзен исполняла обязанности председателя неофициальной рабочей группы, которой была поручена задача доработки проекта конвенции об ОБСЕ. С 2006 года она является постоянным представителем Нидерландов в ОБСЕ. Ранее была послом Нидерландов в Хорватии, а затем в Чешской Республике. В 1990-х годах исполняла обязанности советника по политическим вопросам в постоянном представительстве Нидерландов при НАТО. Посол ван Вельдхейзен получила образование специалиста по международному и нотариальному праву в Лейденском университете.*



ОБСЕ



Ввиду отсутствия у ОБСЕ правосубъектности Нидерландам пришлось в 2002 году принять национальный закон о предоставлении необходимого статуса в плане привилегий и иммунитетов Верховному комиссару по делам национальных меньшинств, являющемуся важным институтом ОБСЕ

ВНИМАТЕЛИ АЛЕШКВИЧ



МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ ФИНИЦИИ/ТЕТРИ/К/К

Встреча Совета министров в Хельсинки, 5 декабря 2008 год. Министры иностранных дел государств – участников ОБСЕ поручили вступающему в полномочия греческому Председательству продолжать диалог по вопросу об укреплении правовой базы Организации и представить доклад встрече Совета министров в Афинах в 2009 году





Женева, 21 января 2008 года.

Излюбленным местом для прогулок Виктора-Ива Гелаби служила дорожка вдоль берега Женевского озера в нескольких шагах от Института международных исследований. Фото: Патрик Мартин

ПАМЯТИ ДРУГА

## Виктор-Ив Гелаби, «г-н ОБСЕ»

1942–2009 годы

Виктор-Ив Гелаби был выдающимся знатоком системы Организации Объединенных Наций, ОБСЕ и международной политики в целом. Он был замечательным педагогом и наставником и широко делился своими взглядами через средства массовой информации.

Уроженец Александрии (Египет) Виктор-Ив поступил в Институт международных исследований и проблем развития в Женеве (ИМИ) в начале 1960-х годов для завершения своей академической подготовки. Здесь он под руководством профессоров Жана Сиотиса и Жоржа Аби-Сааба написал свою докторскую диссертацию, которую защитил в Гренобльском университете. Несколько лет он посвятил работе в Европейском центре Фонда Карнеги в Женеве. В 1970-х годах стал преподавателем Института международных исследований, где был назначен в 1990 году заведующим кафедрой международных организаций.

Несмотря на то что в центре его академической тематики находились

вопросы Лиги наций и системы Организации Объединенных Наций, он был одним из первых ученых, проявивших интерес к Хельсинкскому процессу, который приобрел форму Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) и в конце концов материализовался в ОБСЕ.

Вся жизнь неутомимого труженика профессора Гелаби была проникнута его горячей любовью к знаниям, человеческому общению и справедливости. В наследие нам он оставил огромный объем проделанной работы, являющейся свидетельством его глубоких академических знаний и широты интересов, многочисленную аудиторию последователей, глубоко признательных ему за четкие и лаконичные комментарии к хронике текущих событий, и – помимо любящей его семьи – друзей по всему миру, которые будут хранить в своей памяти его образ отзывчивого человека и верного и преданного друга.

**Даниэль Уорнер, директор Центра исследований по вопросам международного управления, Институт международных исследований и проблем развития в Женеве (ИМИ)**

*«ОБСЕ потеряла верного друга, который смотрел на мир широко открытыми глазами и глубоко вникал в суть вещей. Мы все понесли большую утрату и больше не сможем полагаться на его мудрость, – сказал Марк Перрен де Бришамбо, Генеральный секретарь ОБСЕ, и в этих словах выразил чувства многих друзей ОБСЕ, когда они узнали о том, что 6 января, всего за месяц до того, как ему исполнилось 67 лет, ушел из жизни профессор Виктор-Ив Гелаби. – Его проникновенный и неизменно конструктивно настроенный интеллект, его стремление докопаться до сути вещей и его чувство справедливости, не говоря уже о его глубоких академических познаниях, были залогом его глубокой приверженности институтам безопасности и сотрудничества в Европе», – добавил Генеральный секретарь. Журнал «ОБСЕ» обратился к друзьям и бывшим соратникам профессора Гелаби с просьбой поделиться мыслями о его жизненном пути.*

Профессора Гелаби можно было по праву назвать «г-н ОБСЕ». Его уникальная память на детали, глубокое проникновение в суть вещей и анализ вопросов эволюции механизмов, институтов и решений Организации завоевали ему репутацию «ходячей энциклопедии», и к нему за советом обращались как должностные лица, так и исследователи.

Он не замыкался в своих знаниях и широко ими делился со своими студентами в ходе прямого общения и через публикацию статей, а также в рамках спонсируемых Швейцарией инициатив, таких, как «Кружок знаний ОБСЕ», который ежегодно проводил встречи на берегах Женевского озера и обсуждал актуальные проблемы (за изысканным столом в ресторане «Перль дю ляк»).

Иногда он выступал как самый непримиримый критик ОБСЕ, будучи в остальное время в числе ее глубочайших сторонников. С его уходом Организация лишилась своего морального наставника и значительной части своей организационной памяти.

**Уолтер Кемп, сотрудник ОБСЕ с 1996 по 2006 год**

В романской части Швейцарии всякий, кто интересуется международной политикой, рано или поздно должен был познакомиться с глубоко аналитическими суждениями профессора Гелаби. «Он был прирожденным наставником», – вспоминает о нем его бывший коллега и друг Даниэль Урнер.

Он не ограничивался чтением лекций многочисленным студентам и дипломатам, которые слушали его курсы с 1970-х годов. Он считал своим долгом «публичного интеллигента» донести свои мысли до как можно более широкой аудитории, в первую очередь через средства массовой информации. Профессор Гелаби был одним из первых, кто понял, что Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, которое после 1973 года занялось «наведением мостов» между Востоком и Западом, – это предвестник новой эры в истории Старого Света.

Ему на роду написано было стать свидетелем всего процесса, который привел к уходу со сцены советского блока, и очевидцем трансформации СБСЕ в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе. Он заслужил шутовское прозвище «г-н ОБСЕ» за свое уникальное знание Организации. Именно за его знание этой тематики член Федерального совета Швейцарии Флавио Котти назначил его своим советником в 1996 году, когда Швейцария приняла на себя Председательство в ОБСЕ.

Неоднократно как до, так и после падения Берлинской стены

я имела удовольствие и честь брать интервью у профессора Гелаби. Он был идеальным собеседником для политического журналиста – всегда дружелюбный и готовый поделиться своими знаниями. Для него ОБСЕ была не просто еще одной международной организацией.

Он обладал редкой способностью ясно объяснять всю глубину и необратимость движения в сторону европейского «воссоединения» – явления, которое так нелегко было разглядеть за частотой столь многочисленных комитетов и «корзин», что делало эту тему довольно технически сложной и даже скучной для тех, кто интересовался внешней политикой (и привык к более ярким встречам на высшем уровне).

«Интервью по тематике ОБСЕ? Не уверен, что это заинтересует читателя», – говорили мне редакторы газет. Однако в конце концов энтузиазм Виктора-Ива Гелаби подкупал и их.

Профессор Гелаби ушел на заслуженный отдых в июне 2007 года. По этому случаю Институт международных исследований выпустил библиографию его трудов и назначил в его честь особый день, когда специалисты и политики со всего мира съезжаются на чтения. Несмотря на ухудшающееся состояние здоровья, он продолжает творить: писал, читал лекции и мужественно боролся с недугом.

**Анн Кауфман, швейцарская журналистка, главный редактор вебсайта [www.hommages.ch](http://www.hommages.ch). (Часть этих заметок в память о друге размещена на вебсайте Центра стратегических исследований по вопросам европейской интеграции – аналитического центра по процессам европейской интеграции и проблемам западной части Балкан.)**

## Список избранных трудов профессора Гелаби

*Дипломатия разрядки. СБСЕ от Хельсинки до Вены (1973–1989 годы)*, издательство Бруйлан, Брюссель, 1989 год

*ОБСЕ в посткоммунистической Европе, 1990–1996 годы: на пути к модели общеевропейской безопасности*, издательство Бруйлан, Брюссель, 1996 год

*Кодекс поведения ОБСЕ, касающийся военно-политических аспектов безопасности: структура и выполнение*, в соавторстве с Александром Ламбером, издательство Мартинус Нийхоф Паблишерс, Лейден, 2005 год

*Демократический путь к решению вопросов в секторе безопасности за пределами региона ОБСЕ: региональные подходы в Африке и на Американском континенте*, в соавторстве с Александром Ламбером, DCAF (LIT), Женева/Цюрих/Вена, 2007 год



По случаю ухода профессора Виктора-Ива Гелаби на заслуженный отдых Институт международных исследований опубликовал библиографию его трудов, которая насчитывает 244 статьи:

*Конфликты, безопасность и сотрудничество; Либер америкорум, Виктор-Ив Гелаби; под редакцией Винсента Читэйла*, издательство Бруйлан, Брюссель, 2007 год, стр. 569–588.

За исключением очень кратких периодов в 1970-х и 1990-х годах, когда СБСЕ и ОБСЕ приковывали к себе мировое внимание, Организация не находилась в центре интереса академических кругов как к востоку, так и к западу от Вены. Виктор-Ив Гелаби восполнил этот незаслуженный пробел.

Он стал одним из немногих серьезных исследователей, которые взялись за изучение и наблюдение за деятельностью ОБСЕ и стали фиксировать для истории ее эволюцию. Его многолетние исследования по тематике многосторонних организаций и учреждений Организации Объединенных Наций, а также его интерес к отношениям Восток-Запад подтолкнули к тому, чтобы более серьезно присмотреться к СБСЕ в 1980-х годах.

С самого начала его подход к этой теме отличался всеохватывающим характером. На первом этапе он провел исследования по военным аспектам безопасности применительно к СБСЕ и вскоре опубликовал объемный труд по истории СБСЕ за период с 1973 по 1989 год. Плодотворный и неутомимый автор, он основывал свои исследования и суждения на материалах, которые он собирал из бесчисленных источников от Ванкувера до Владивостока.

Он внимательно следил за годами трансформации, когда Совещание превратилось в Организацию, и написал авторитетнейший труд по этой теме «ОБСЕ в посткоммунистической Европе, 1990–1996 годы».

Глубоко понимая происходящие в ОБСЕ изменения, профессор Гелаби вел исследования и публиковал материалы по вопросам, охватывающим все измерения ОБСЕ. Круг почитателей его опыта и знаний не ограничивался его студентами. Несмотря на загруженность, он также откликался на просьбы правительств, международных организаций и средств массовой информации, которые обращались к нему за его дружескими, здравыми, обоснованными и взвешенными советами, а также за сотрудничеством.

В период особо тяжелых испытаний для ОБСЕ Швейцария, которая сыграла ключевую роль среди «нейтральных и неприсоединившихся» стран в период конфронтации между Востоком и Западом, поощряла и поддерживала его исследования по проблематике ОБСЕ в Институте международных исследований. С ее помощью профессору Гелаби удалось вместе с другими превратить Женеву в место для проведения постоянных, оживленных и конструктивных дискуссий по тематике ОБСЕ.

ОБСЕ лишилась кладезя знаний и надежного советчика. Несть числа тем, кто лишился верного друга.

**Вильгельм Хойнк, первый Генеральный секретарь СБСЕ/ОБСЕ (1993–1996 годы)**



ОБСЕ/МИКАПИЛ/БЕСТАФФЕР

**Хосе-Луис Херреро** (Испания) приступил 12 января с. г. к исполнению своих обязанностей в качестве нового **руководителя Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта**. Он сменил на этой должности посла Джорджо Радикати (Италия).

«ОБСЕ играет значительную роль в регионе и в этой стране,

**Гэри Д. Роббинс**, высокопоставленный дипломат из США, вступил в октябре 2008 года в должность **руководителя Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине**.

До этого назначения он с начала 2006 года являлся директором по вопросам европейской безопасности и политики в государственном департаменте США. Ранее в качестве дипломатического представителя он работал в ряде стран Европы, Африки и Латинской Америки. Кроме того, он являлся сотрудником оперативного центра государственного департамента, который отвечает за связь и урегулирование кризисов.



ОБСЕ

Посол Роббинс имеет ученую степень доктора наук, полученную в Калифорнийском университете (г. Беркли), степень магистра в области стратегических исследований, полученную в Университете национальной обороны, и степень бакалавра философских наук (Уитманский колледж). Кроме того, он обучался в Страсбургском, Стокгольмском и Вашингтонском университетах.

До поступления на дипломатическую службу он являлся практикующим юристом фирмы «Грэхэм & Данн» в Сиэтле (штат Вашингтон).

На своей нынешней должности посол Роббинс сменил Дугласа Дэвидсона, также представителя США.

способствуя укреплению доверия между представителями различных национальностей путем осуществления реформы полиции, судебной системы и государственной администрации, – заявил посол Херреро. – Я с нетерпением ожидаю возможности внести свой вклад в продолжающуюся работу Организации в этом регионе».

С февраля 2007 года до своего нынешнего назначения посол Херреро возглавлял Бюро ОБСЕ в Баку (Азербайджан).

До поступления на службу в ОБСЕ он являлся генеральным директором ФРИДЕ (один из независимых научно-исследовательских институтов в Мадриде). С 1992 по 2003 год работал по линии ООН в Косово, Женеве, Руанде и Гаити, специализируясь на гражданско-политических проблемах и вопросах, касающихся прав человека и СМИ. Ранее он также был сотрудником Секретариата «Амнести интернэшнл» в Лондоне.

Посол Херреро имеет полученную в Гарвардском университете степень магистра в вопросах государственного управления, а также полученную в Мадридском университете степень магистра политологии и социологии.

1 октября 2008 года в должность руководителя **Миссии ОБСЕ в Косово** вступил австрийский дипломат **Вернер Альмхофер**, сменивший на этом посту Тима Гульдманна (Швейцария).

После поступления на службу в австрийский МИД в 1992 году посол Альмхофер посвятил значительную часть своей карьеры работе над балканской проблематикой. До своего назначения в ОБСЕ он с марта 2005 года являлся послом своей страны в Боснии и Герцеговине.



ОБСЕ/АКСАН/СОПА

В качестве заместителя руководителя австрийского посольства в Белграде в период председательства Австрии в ЕС в 1998 году он тесно сотрудничал со специальным представителем ЕС по Косово Вольфгангом Петритшем. Затем в 2000 году во время председательства Австрии в ОБСЕ он занимался подготовкой к восстановлению тогдашней союзной Республики Югославии в статусе государства – участника Организации. (Участие Югославии в ОБСЕ было приостановлено в июле 1992 года.)

С 2002 по 2005 год посол Альмхофер возглавлял в австрийском МИД отдел по вопросам единой внешней и оборонной политики. При этом основное внимание он уделял отношениям между Западными Балканами и остальной Европой.



10 февраля 2009 года в должность **руководителя Центра ОБСЕ в Ашхабаде** вступил **Арсим Зеколли** (бывшая югославская Республика Македония), сменивший на этом посту посла Ибрагима Джикича (Босния и Герцеговина).

Начиная с марта 2006 года и до этого своего назначения посол Зеколли являлся руководителем постоянной миссии своей страны при ОБСЕ. В качестве председателя Экономико-экологического комитета Постоянного совета в 2007 году он положил начало межрегиональному сотрудничеству стран Юго-Восточной Европы и Центральной Азии.

«Быть представителем 56 государств-участников – не то же самое, что представлять лишь собственную страну, – говорит он. – Но я твердо верю в то, что все мы едины в своем стремлении к обеспечению общего блага на основе единых ценностей. Нашей работе, проходящей под лозунгом «Единство в многообразии», не смогут помешать никакие расхождения, если мы будем руководствоваться общими для всех нас ценностями и идеалами».

До поступления на дипломатическую службу своей страны в 2005 году он работал на различных должностях в представительстве ООН в Скопье (2000–2005 гг.), в Национальном демократическом институте (1999 г.), делегации Еврокомиссии в бывшей югославской Республике Македонии (1998–1999 гг.) и в силах превентивного развертывания ООН (1994–1998 гг.).



Ранее в своей карьере посол Зеколли являлся редактором по внешнеполитическим вопросам ряда печатных и электронных СМИ. Кроме того, он работал в одной из местных НПО, способствующей развитию международного сотрудничества.

В МИД он пришел в 2005 году, пройдя обучение по вопросам международных отношений в Университете им. святых Кирилла и Мефодия в Скопье. Ранее он окончил этот же университет, получив ученую степень в области искусствоведения и археологии.



1 декабря 2008 года на должность **Координатора экономико-экологической деятельности ОБСЕ** был назначен **Горан Свилянович** (Сербия) – политик, госслужащий и юрист-правозащитник. На этом посту он сменил Бернара Снуа (Бельгия).

Г-н Свилянович являлся председателем политической партии «Гражданский альянс Сербии» (1999–2004 гг.). В 2000–2004 годах занимал должность министра иностранных дел Союзной Республики Югославии (с 2003 года – Сербия и Черногория). Кроме того, в 2000–2006 годах был членом парламента.

С ноября 2004 по 2007 год являлся председателем рабочей группы I (демократизация и права человека) в рамках Пакта о стабильности для Юго-Восточной Европы. Был членом группы высокого уровня по реорганизации (2005–2006 гг.), предложившей преобразовать Пакт о стабильности в Совет регионального сотрудничества.

Г-н Свилянович играл ключевую роль в деятельности ряда групп и организаций, в том числе Центра антивоенных действий, международной комиссии по Балканам и Белградского центра по правам человека. В последнее время он являлся консультантом Европейской экономической комиссии ООН по проблемам Юго-Восточной Европы и преподавал право в Союзном университете (Белград).

«Посвятив много лет странам Юго-Восточной Европы, которые теперь уже далеко продвинулись по пути к членству в Европейском союзе, я сегодня с удовольствием пришел в ОБСЕ и работаю с большим числом самых разных людей, – говорит он. – Я стремлюсь внести свой вклад в укрепление доверия и сотрудничества между государствами-участниками путем содействия утверждению надлежащей практики управления и обеспечения экологической безопасности».

При этом г-н Свилянович добавляет, что, хотя финансово-экономический кризис грозит принять серьезные масштабы в 2009 году, «мы будем продолжать уделять первоочередное внимание приоритетным вопросам ОБСЕ в рамках мандата Бюро Координатора экономико-экологической деятельности ОБСЕ, включая долгосрочные вызовы, такие, как изменение климата, проблемы энергосбережения и миграции».



























Уроженец Гнилане, г-н Свилянович является обладателем полученного в Союзном университете в Белграде ученого звания кандидата наук, а также степеней бакалавра и магистра права, полученных в Белградском университете. Кроме того, он обучался в международном институте прав человека в Страсбурге, Саарландском университете и в Европейском университетском центре изучения проблем мира в Штаттшлайнинге (Австрия). Является автором ряда книг, статей и других публикаций.

# Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

[www.osce.org](http://www.osce.org)

[www.osce.org/publications](http://www.osce.org/publications)

Эл. адрес: [osce-magazine-at@osce.org](mailto:osce-magazine-at@osce.org)

																							
ШВЕЦИЯ	СЛОВЕНИЯ	СЛОВАКИЯ	СЕРБИЯ	СВЯТОЙ ПРЕСТОЛ	САН-МАРИНО	РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	РУМЫНИЯ	ПОРТУГАЛИЯ	ПОЛЬША	НИДЕРЛАНДЫ	УЗБЕКИСТАН	НОРВЕГИЯ	ЧЕРНОГОРИЯ										
	Афганистан		Япония		Монголия		Республика Корея		Таиланд		Парламентская ассамблея ОБСЕ		Алжир		Египет		Израиль		Иордания		Марокко		Тунис
ШВЕЙЦАРИЯ	ТАДЖИКИСТАН	ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА/ Европейский союз	ТУРКМЕНИСТАН	ТУРЦИЯ	УКРАИНА	АЛБАНИЯ	ГЕРМАНИЯ	СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ МЕРИКИ	АНДОРРА	АРМЕНИЯ	АВСТРИЯ	АЗЕРБАЙДЖАН											
