



Послание президента Казахстана Нурсултана Назарбаева

Транснациональные угрозы

Венский документ 1999 года

Интервью со следующим Действующим председателем Аудронюсом Ажубалисом



**Встречи ОБСЕ на  
высшем уровне во  
времена перемен**

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

**Редактор: Урсула Фрёзе**

**Дизайнер: Нона Рейтер**

**Напечатано ООО «Уберрейтер Принт»**

Комментарии и авторские материалы просьба направлять по адресу:

oscemagazine@osce.org

Отдел прессы и общественной информации

Секретариат ОБСЕ

Wallnerstrasse 6

A-1010 Vienna, Austria

Тел.: (+43-1) 514 36-6278

Факс: (+43-1) 514 36-6105

### **Председательство ОБСЕ в 2010 году: Казахстан**

#### **Структуры и институты ОБСЕ**

Постоянный совет (Вена)

Форум по сотрудничеству в области безопасности (Вена)

Секретариат (Вена)

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (Вена)

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (Варшава)

Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (Гаага)

Парламентская ассамблея ОБСЕ (Копенгаген)

#### **Деятельность на местах**

##### **Южный Кавказ**

Бюро ОБСЕ в Баку

Бюро ОБСЕ в Ереване

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

##### **Центральная Азия**

Центр ОБСЕ в Ашхабаде

Центр ОБСЕ в Астане

Центр ОБСЕ в Бишкеке

Бюро ОБСЕ в Таджикистане

Координатор проектов ОБСЕ в Узбекистане

##### **Восточная Европа**

Офис ОБСЕ в Минске

Миссия ОБСЕ в Молдове

Координатор проектов ОБСЕ в Украине

##### **Юго-Восточная Европа**

Присутствие ОБСЕ в Албании

Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине

Миссия ОБСЕ в Косово

Миссия ОБСЕ в Черногории

Миссия ОБСЕ в Сербии

Контрольная миссия ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта

Бюро ОБСЕ в Загребе

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

На обложке: Дворец независимости в Астане, столице Казахстана, месте проведения Встречи ОБСЕ на высшем уровне 1–2 декабря 2010 года (Бекзат Калкабай)

# В номере

3 Послание Президента Казахстана: Нурсултана Назарбаева

## **ВСТРЕЧИ ОБСЕ НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ ВО ВРЕМЕНА ПЕРЕМЕН**

4 Хельсинки, 1975 год: хельсинкский Заключительный акт и Советский Союз

**Андрей Загорский**

6 Париж, 1990 год: начало новой эры

**Марк Перрен де Бришамбо**

8 Хельсинки, 1992 год: вызов времени перемен

**Алиса Немцова**

10 Будапешт, 1994 год: СБСЕ воспринимается всерьез

**Колин Манро**

12 Лиссабон, 1996 год: курс на сбалансированный режим в сфере европейской безопасности

**Раймунд Кунц**

14 Стамбул, 1999 год: перекидывая мост в XXI век

**Пол Фритч**

## **ВЕНСКИЙ ДОКУМЕНТ**

16 Венский документ: новый отсчет

**Полковник Вольфганг Рихтер**

19 День из жизни: рассказ инспектора от Соединенного Королевства о посещении Казахстана с проверкой по линии *Венского документа 1999 года*

**Подполковник Стив Ричардсон**

21 Интервью со следующим Действующим председателем Аудруносом Ажубалисом: Литва – активный член европейского и мирового сообщества

**Вирджиния Куллудон**

25 Экономический потенциал женской трудовой миграции

**Амайя Сотес Линарес-Ривас**

## **ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫЕ УГРОЗЫ**

27 Транснациональные угрозы и ОБСЕ

29 Интервью с Марией Грацией Джьямаринаро: торговля людьми до сих пор остается малорискованным преступлением

**Фране Мароевич**

31 Многосторонний подход в борьбе с потоком незаконных наркотиков

**Сандип Чавла**

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБСЕ С АФГАНИСТАНОМ**

33 Наш девиз – «Устойчивость». Подготовка киргизских и афганских таможенников в Бишкеке

**Эдвиге Пресле-Вайсс**

34 Афганский таможенный инструктор в Бишкеке

**Мохаммад Фархад Ахмадзай**

34 Проекты и деятельность по Афганистану

## **ЮБИЛЕЙНЫЕ ДАТЫ**

38 Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине отмечает свое 15-летие: построение образцового многоэтнического общества

**Валери Хопкинс**

40 Первое десятилетие работы Бюро ОБСЕ в Баку: навстречу растущим ожиданиям

**Рашад Гусейнов**

42 Бюро ОБСЕ в Ереване: Десять лет на пути к демократии

**Гохар Авагян**



## Послание Президента Казахстана Нурсултана Назарбаева участникам саммита ОБСЕ в Астане 1–2 декабря 2010 года

С чувством большой гордости Казахстан приветствует глав государств и правительств и делегации государств-участников ОБСЕ на саммите в столице Казахстана Астане 1–2 декабря 2010 года. После долгого восхождения мы, наконец, достигли вершины.

Приступив в январе к выполнению функций Действующего председательства ОБСЕ, Казахстан руководствовался убеждением, что встреча в верхах должна состояться именно в год 35-летия хельсинского Заключительного акта и 20-летия Парижской хартии для новой Европы. Мы убеждены, что после 11-летнего перерыва назрела необходимость для лидеров государств – участников ОБСЕ оценить ситуацию в зоне ответственности Организации и выработать дорожную карту дальнейшей деятельности ОБСЕ.

Со времени проведения Стамбульской встречи в верхах в 1999 году в мире произошли поистине тектонические изменения: международный терроризм, вооруженные конфликты, изменение климата и финансовый кризис, другие транснациональные угрозы – вот те вызовы, которые сегодня настоятельно требуют от лидеров государств – участников ОБСЕ адекватного ответа. Саммит в Астане предоставляет нам такую уникальную возможность.

Традиционный фокус внимания на евроатлантической безопасности в настоящее время расширяется и на евразий-

скую безопасность. Вот почему проведение саммита ОБСЕ по нашей инициативе в одной из столиц Центральной Азии представляется особенно значимым.

Мы возлагаем на саммит большие надежды и верим, что в Астане лидеры государств продемонстрируют единство в приверженности обязательствам ОБСЕ во всех измерениях, необходимости укрепления Организации и повышения доверия между ее участниками, выработке адекватных ответов на стоящие перед нами вызовы и угрозы. Именно в этом контексте в течение последних лет шли дискуссии в ОБСЕ, в том числе в рамках корфуского процесса и конференций по обзору.

Теперь настало время энергию слов обратить в энергию конкретных дел. Именно таким результатом могло бы стать решение саммита в Астане о начале формирования единого и неделимого сообщества безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока.

Это будет залогом будущей успешной деятельности нашей общей Организации по дальнейшему укреплению безопасности и сотрудничества. Таким образом, саммит в Астане естественно и логично обеспечит преемственность и развитие духа и буквы хельсинского Заключительного акта в новых геополитических реалиях и подвигнет ОБСЕ на новые достижения в XXI веке.

## Хельсинки, 1975 год: хельсинкский Заключительный акт и Советский Союз

Андрей Загорский

**Х**ельсинкский Заключительный акт, подписанный в 1975 году на Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), был воспринят Москвой как триумф советской политики разрядки и детище многосторонней дипломатии.

Предполагалось, что этот документ позволит закрепить в международной сфере то, чего Москва добивалась также в двустороннем порядке, особенно в отношениях с Соединенными Штатами Америки, Францией и Федеративной Республикой Германии, а именно статус-кво в Европе. Причем не только территориальный статус-кво в форме принципа нерушимости границ, которая на тот момент являлась важнейшей целью советской дипломатии, но также и политический и социальный статус-кво, т.е. сохранение и сосуществование восточного и западного блоков, которые воплощали различные принципы социально-политического устройства.

В этом отношении изменение ялтинского миропорядка, который выражался в разделе Европы и Германии, с помощью СБСЕ и Хельсинского процесса не входило в расчеты Советского Союза. Напротив, они должны были придать этому миропорядку легитимность и упрочить его. Видные советские дипломаты сравнивали СБСЕ 1975 года с Венским конгрессом 1815 года и во многом рассматривали его в качестве суррогата мирного договора с Германией, так и не подписанного в период после окончания второй мировой войны. Приветствуя итоги Совещания, политбюро Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза, орган, принимавший ключевые политические решения в стране, подчеркнул 7 августа 1975 года, что СБСЕ общими усилиями подвело черту под итогами второй мировой войны.

Тем не менее во время марафонских переговоров, проходивших с 1972 года, когда начались консультации по повестке дня и порядку проведения Совещания, по 1975 год, когда был подписан *хельсинкский Заключительный акт*, перед советским руководством стоял вопрос о том, готово ли оно заплатить определенную цену за успешное завершение проводившейся работы. В конечном итоге, было решено пойти на это. Оно согласилось с идеей включения в повестку



Толпа фотожурналистов на открытии Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе в Хельсинки 3 июля 1973 года (ЧИА)



дня СБСЕ человеческого измерения, которое предполагало облегчение контактов между людьми и обмена информацией между Востоком и Западом, а также ряд мер укрепления доверия. Кроме того, оно согласилось на включение в «декалог» принципов, регулирующих отношения между государствами, которые были зафиксированы в *Заключительном акте*, принципа уважения прав человека и свобод личности.

Выступая в Хельсинки 31 июля 1975 года, советский руководитель Леонид Брежнев подчеркнул, что *Заключительный акт* основан на компромиссе, который он назвал разумным. Вместе с тем он отметил также несовпадения и даже расхождения в оценке *Заключительного акта*, и особенно его положений, относящихся к человеческому измерению, среди советских руководителей. Он со всей четкостью указал пределы этого компромисса для Советского Союза: «Не должно быть попыток под какими бы то ни было внешнеполитическими предложениями диктовать другим народам то, как им следует вести свои внутренние дела. Только народ каждого государства имеет суверенное право решать свои внутренние дела и определять свое внутреннее законодательство».

Следуя этой логике, Советский Союз на постоянной основе апеллировал лишь к некоторым из закрепленных в *Заключительном акте* принципов – это нерушимость границ, суверенное равенство государств, что предполагало также и уважение права каждого государства-участника «устанавливать свои законы и административные правила», а также невмешательство во внутренние дела. Вместе с тем он пытался прикрыться многочисленными оговорками, встроенными в текст *Заключительного акта*, для оправдания довольно формального выполнения положений, касающихся уважения прав человека, облегчения контактов между людьми и более свободного обмена информацией между различными государствами. Любой шаг в направлении этой цели обычно подавался Москвой как жест доброй воли, а не запоздалое выполнение ею соответствующих обязательств, принятых в рамках СБСЕ.

В обоснование советского прочтения положений *Заключительного акта*, касающихся человеческого измерения, выдвигались два аргумента. Первый состоял в том, что сам *Заключительный акт* не содержит каких-либо норм прямого действия или автоматически применимых положений в области контактов между людьми или обмена информацией. Эти нормы якобы должны были быть закреплены в будущих многосторонних или двусторонних соглашениях между государствами-участниками на «взаимоприемлемой основе». Во-вторых, в преамбуле к подразделу, посвященному контактам между людьми, продвижение в этой области увязывалось с дальнейшими успехами в сфере разрядки напряженности.

Не импонировали Советскому Союзу, а скорее, его военному истеблишменту и предусмотренные в *Заключительном акте* меры укрепления доверия и безопасности (МДБ) в военной области. Советский Союз неизменно подчеркивал их добровольный

характер – вплоть до принятия в 1986 году на Стокгольмской конференции пакета обязательных МДБ.

В течение почти 15 лет после подписания *хельсинкского Заключительного акта* Советский Союз занимал довольно ограничительную позицию в вопросах выполнения тех принятых в рамках СБСЕ обязательств, которые считались слишком либеральными для общества в коммунистических странах. И в течение этих почти 15 лет для дискуссий на совещаниях СБСЕ в рамках последующих шагов была характерна постоянная полемика по поводу выполнения принципов и других обязательств, закрепленных в *Заключительном акте*. Постепенно эти дискуссии позволили четко очертить и расширить границы достигнутого в 1975 году компромисса. Из-за слабого организационного оформления хельсинкского процесса острота дебатов неоднократно ставила его на грань срыва.

Лишь в 1990 году крушение коммунизма в Европе и последовавший развал самого Советского Союза на время положили конец этой полемике и проложили дорогу к возникновению сообщества, основанного на ценностях и на четко обозначенной приверженности государств-участников принципам плюралистической демократии, верховенства права и уважения прав человека. Однако и поныне процесс выполнения в полном объеме всех обязательств и положений *хельсинкского Заключительного акта* и последующих обязательств, принятых в рамках СБСЕ/ОБСЕ, не завершен. Дебаты о том, в какую форму может и должен быть облечен окончательный статус-кво в Европе, все еще продолжают, свидетельством чему служит диалог по вопросам европейской безопасности, импульс которому был задан в 2008 году президентом России Дмитрием Медведевым. И все же за истекшие 20 лет, зачастую характеризовавшихся бурными событиями в Европе, *хельсинкский Заключительный акт* не утерял своего основополагающего характера и фундаментальной ценности. Невзирая на неоднократные попытки оспорить его значимость и на то, что, вопреки тем ожиданиям, которые возлагались на *Заключительный акт* советскими руководителями 35 лет назад, он оказался не инструментом закрепления статус-кво в Европе, а орудием для поддержания модуса вивенди.

Андрей Загорский является профессором Московского государственного института международных отношений (МГИМО-Университет). С 1987 по 1991 год он несколько раз входил в состав советской делегации на СБСЕ в качестве советника. Он является автором изданной в России основательной монографии по истории СБСЕ под названием «Хельсинкский процесс», которая была опубликована в Москве в 2005 году издательством «Права человека».

# Париж, 1990 год: начало новой эры

Марк Перрен де  
Бришамбо

Европа, 1990 год. Над континентом веют ветры перемен, причем такой силы, предсказать которую не взялся бы никто. За несколько коротких бурных месяцев происходит демонтаж Берлинской стены, падение «железного занавеса» и развал одного за другим коммунистических режимов. Советские республики требуют независимости. Грядет воссоединение Германии.

В разгар этих драматических исторических перемен президент Франции Франсуа Миттеран пригласил руководителей государств СБСЕ в Париж. Повестка дня была вполне очевидной: главам государств и правительствам нужно было остановиться, оценить значение происходящих событий и определить свое отношение к ним в ситуации, которая изменилась почти единомоментно и на тот момент еще не устоялась.

Подготовка к встрече на высшем уровне затруднялась самим темпом перемен. И все же сам факт созыва встречи на высшем уровне позволил сфокусировать внимание столиц на таких проблемах, как урегулирование германского вопроса и завершение работы над *Договором об обычных вооруженных силах в Европе*. Бросая ретроспективный взгляд на выступления участников встречи на высшем уровне и на эпохальную *Парижскую хартию для новой Европы*, можно сказать, что в тот момент ясно ощущалось, что Европа завершает один этап своей истории, характеризовавшийся конфронтацией и расколом, и вступает в новую эру надежды и единства. Это была своего рода мирная конференция, посвященная окончанию холодной войны. На Парижскую встречу на высшем уровне, которая состоялась 19–21 ноября, прибыли все крупнейшие деятели того времени, в частности Джордж Буш, Михаил Горбачев, Гельмут Коль, Маргарет Тэтчер и Вацлав Гавел. Выступая от имени принимающей стороны, Миттеран тактично отметил, что Парижская встреча на высшем уровне непохожа на мирные конференции прошлого, поскольку на ней нет ни победителей, ни побежденных. Он отметил далее, что в отличие от прошлых мирных конференций, где речь шла о перераспределении баланса сил, СБСЕ будет основываться на единстве ценностей. И в самом деле, именно в *Парижской хартии* ОБСЕ впервые заявляет о себе как о сообществе, основанном на ценностях, в меньшей степени, чем о сообществе в интересах безопасности. Множество ссылок на права человека,



Французский президент Франсуа Миттеран (в центре слева) и министр иностранных дел Нидерландов Ханс ван ден Брук (в центре справа) держат в руках Парижскую хартию для новой Европы на Встрече ОБСЕ на высшем уровне 1990 года (архив ОБСЕ)

демократию и экономическую свободу свидетельствует о том, насколько прочно утвердилось разделяемое всеми представление о мире. В ретроспективе наиболее примечательным было следующее: среди тех, кто наиболее рьяно выступал за этот новый миропорядок, был Михаил Горбачев. В своей речи он подчеркнул, что Советский Союз отходит от тоталитаризма в сторону свободы, плюрализма и демократии, от государственного монополизма в экономических делах в направлении рыночной экономики, от унитарного к подлинно федеративному государству. Те разительные перемены, которые он инициировал в СССР и которым он способствовал в Восточной Европе, позволили коренным образом изменить среди государств – участников СБСЕ представление друг о друге и взаимодействие друг с другом. Еще одной отличительной особенностью *Парижской хартии* и приметой времени стал интерес, с которым общественность начала воспринимать СБСЕ и его принципы. *Хельсинкский Заключительный акт* воодушевлял такие группы, как «Хартия-77» в Чехословакии и КОР в Польше, а также диссидентов в Советском Союзе; поэтому не зря в *Парижской хартии* были отмечены «храбрость мужчин и женщин, сила воли народов и мощь идей хельсинского Заключительного акта».

*Парижская хартия* была задумана в качестве концептуального проекта новой Европы. Она обновила содержание трех корзин *хельсинкского Заключительного акта* с учетом возникших к тому уникальному моменту в истории новых возможностей добиться быстрого прогресса в области контроля над вооружениями, экономического сотрудничества и утверждения прав человека и основных свобод. Кроме того, в ней изложено видение неделимого евроатлантического и евразийского пространства, которое на тот момент охватывало 34 страны, свободного от разделительных линий, где определяющими особенностями отношений отныне станут уважение и сотрудничество.

События 1989–90 годов подтвердили, что СБСЕ работало не впустую, и продемонстрировали его важную беспрецедентную роль в укреплении безопасности через сотрудничество. Как заявил президент Миттеран, «СБСЕ в годы холодной войны оставалось единственным форумом, где можно было инициировать и вести всеобщий диалог».

В то же время налицо было трезвое понимание того, что при всем размахе перемен возникают и многочисленные новые трудности. Поэтому в Париже было решено не распускать СБСЕ, а организационно оформить этот процесс. Были созданы органы для

проведения регулярных консультаций в виде, например, Комитета старших должностных лиц (предшественник нынешнего Постоянного совета). Было решено открыть Секретариат в Праге и создать Центр по предотвращению конфликтов в Вене. В Варшаве было создано Бюро по свободным выборам (предшественник БДИПЧ), и была достигнута договоренность об учреждении Парламентской ассамблеи. Помимо этого было решено проводить совещания экспертов по вопросам демократических институтов и национальных меньшинств. Тем самым перед СБСЕ открылись более широкие возможности для оказания государствам помощи в осуществлении перехода на рельсы демократии, например, по части мониторинга выборов и предотвращения конфликтов.

Двадцатая годовщина Парижской встречи на высшем уровне важна не только как память о поворотном моменте в истории европейской безопасности, но также как событие, служащее вдохновляющим примером для Астанской встречи на высшем уровне. Нам следует попытаться возродить надежды того бурного времени и воплотить в жизнь идею создания ОБСЕ как сообщества, в котором царит мир и которое смотрит в будущее с надеждой и устремленностью. Черпая вдохновение в делах наших предшественников, мы должны при этом рассматривать встречи ОБСЕ на высшем уровне в качестве возможности не только улучшить работу самой Организации, но и задать стратегический курс евро-атлантическому и евразийскому региону. Было бы замечательно, чтобы, проводя аналогию с Парижской встречей на высшем уровне, которая считается мирной конференцией, подведшей черту под холодной войной, будущие историки оценили Астанскую встречу как событие, завершившее период после холодной войны, и как начало новой эры подлинного сотрудничества на пространстве от Ванкувера до Владивостока. Она открывает путь к формированию подлинного чувства общности в Европе, позволяющего противостоять общим угрозам, использовать общие для всех благоприятные возможности и укреплять общие для всех ценности. Будем надеяться, что мы вписываем новую главу в историю Европы.

Марк Перрен де Бришамбо является Генеральным секретарем ОБСЕ. Он принимал участие в Парижской встрече на высшем уровне в составе французской делегации в качестве советника министра обороны Франции.

# Хельсинки, 1992 год: вызов времени перемен

Алиса Немцова

Итоговому документу, принятому на встрече СБСЕ на высшем уровне 1992 года, которую называют также «Хельсинки-II», было дано подходящее название – «*Вызов времени перемен*». Эта яркая отрезвляющая фраза точно передает социально-политический контекст того времени. Чувство эйфории, охватившее Европу на пороге 1990-х годов, быстро угасло в политических кругах. Необходимо было разработать новые конституции и сформировать новые правительства. Многие недавно провозгласившие независимость государства стремились вступить в СБСЕ в расчете на скорое признание без каких-либо ограничений и на основе сотрудничества. Тем временем СБСЕ только примеряло свои новые организационные «одежды», стремясь не остаться позади в реагировании на потенциальные конфликты, вызванные преобразованиями, охватившими континент.

В декларации этой встречи на высшем уровне под названием «Надежды и проблемы времени перемен» наряду с эмоциональным подъемом тех лет сквозят также тревожные ожидания: «Мы стали свидетелями окончания холодной войны, падения тоталитарных режимов и краха идеологии, на которой они основывались. Сегодня все наши страны рассматривают демократию как основу своей политической, социальной и экономической жизни. ...Однако все еще сильно наследие прошлого. Перед нами новые рубежи и возможности, но в то же время нас ждут серьезные трудности и разочарования».

Далее в тексте отмечалось: «Стремление народов свободно определять свой внутренний и внешний политический статус увенчалось расширением сферы демократии и не так давно получило свое выражение в появлении ряда новых суверенных государств. Их полноценное участие придает новое качество процессу СБСЕ». Это новое геополитическое измерение стало очевидным, когда весной 1992 года число мест за столом переговоров пришлось увеличить на 28 (дважды по 14). Первой к первоначальным 35 государствам – участникам СБСЕ присоединилась Албания. Это произошло на берлинской встрече Совета министров в июне 1991 года. Латвия, Эстония и Литва вступили в ОБСЕ на первой дополнительной встрече Совета министров, которая была созвана в Москве накануне третьего совещания Конференции по человеческому измерению в сентябре 1991 года. На второй встрече Совета министров в конце января



Украинский президент Леонид Кравчук перелистывает итоговый документ Встречи ОБСЕ на высшем уровне 1992 года в Хельсинках «Вызов времени перемен» (Лехтикува)



1992 года в Праге полноправными участниками ОБСЕ стали еще 10 государств: Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина.

Позднее, непосредственно перед началом четвертой встречи в рамках дальнейших шагов, а именно 24 марта 1992 года, была созвана дополнительная встреча Совета министров, где рассматривалась просьба о приеме в СБСЕ Хорватии, Словении и Грузии. 30 апреля 1992 года в ОБСЕ была принята Босния и Герцеговина по решению Комитета старших должностных лиц, заседание которого проводилось параллельно со встречами в рамках дальнейших шагов. Через неделю после ее принятия был задействован чрезвычайный механизм, и в кулуарах запланированных заседаний была созвана встреча для обсуждения вопроса о вовлеченности Народной армии Югославии в боевые действия в Боснии и Герцеговине и в Хорватии. И наконец, за день до встречи на высшем уровне, 8 июля 1992 года, государства-участники приняли решение в формате «консенсус минус 1» о приостановлении участия Югославии (Сербия и Черногория) в процессе переговоров в рамках СБСЕ впредь до нового решения.

Такова была ситуация к началу Хельсинкской встречи в рамках дальнейших шагов 1992 года. Для Европы и для всех национальных делегаций, прибывших в Хельсинки в связи с подготовкой к встрече на высшем уровне, это было время крайне бурных и хаотичных событий. Заседания проводились круглосуточно, вследствие чего практически не оставалось времени на осмысление общей ситуации в Югославии или изучение докладов, поступавших от первых «миссий докладчиков» СБСЕ, которые были направлены по согласованию с государствами-участниками, расположенными на Балканах, на Кавказе и в Центральной Азии. В отличие от трех предыдущих встреч в рамках дальнейших шагов, каждая из которых продолжалась в течение нескольких лет, для участников Хельсинкской встречи истекло время подготовки документа, который было намечено принять на встрече на высшем уровне 9 июля 1992 года.

Одна из целей этого форума по обзору заключалась в подтягивании организационных болтов и гаек СБСЕ в том виде, как оно было спроектировано и сформировано в Париже в 1990 году, но одновременно шла кропотливая работа над совершенно новым институтом, который был призван заниматься первопричинами существующих и потенциальных межэтнических конфликтов; речь шла о Бюро Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Кроме того, формулировались новые, более конкретные обязательства по каждому из трех измерений. В области военно-политического измерения были четче обрисованы функции Форума по сотрудничеству в области безопасности, а на Центр по предотвращению конфликтов были возложены новые обязанности, касающиеся раннего предупреждения и развертывания миссий на местах. В области экономико-экологического измерения определялись сфера

полномочий и мандат Экономического форума. В области человеческого измерения предполагалось преобразовать Бюро по свободным выборам в Бюро по демократическим институтам и правам человека, причем это изменение названия влекло за собой и значительное расширение сферы полномочий: с 1992 года Бюро поручено проводить ежегодные совещания по рассмотрению выполнения, посвященные человеческому измерению, в Варшаве, а также регулярные семинары.

По итогам Хельсинкской встречи в рамках дальнейших шагов не было подготовлено сводного резюме или доклада; плоды усилий ее участников отражены в документе «*Вызов времени перемен*». Помимо политической декларации Хельсинкской встречи на высшем уровне и всех намечавшихся вышеуказанных нововведений главы государств и правительств постановили произвести пересмотр отношений СБСЕ с международными организациями и государствами, не участвующими в его деятельности, и отдала должное роли НПО; не следует забывать и об утверждении ряда руководящих принципов оказания скоординированной поддержки недавно принятым государствам-участникам в деле интеграции в процесс СБСЕ.

Достижения Встречи на высшем уровне 1992 года нередко бледнеют в лучах блестящих успехов Парижской и Будапештской встреч на высшем уровне, но не стоит забывать, что Хельсинкская встреча сыграла незаменимую полезную роль как плод предыдущих и последующих политических успехов. В документе «*Вызов времени перемен*» были закреплены и доработаны многие важные решения, принятые в Париже, а по ряду вопросов, поднятых в ходе встречи 1992 года в рамках дальнейших шагов, позднее в Стокгольме в 1992 году и в Риме в 1993 году Советом министров были приняты ключевые решения, соответственно, об учреждении поста Генерального секретаря, о дальнейшем развитии потенциала СБСЕ в области предотвращения конфликтов и регулирования кризисов, а также о последующей перестройке структур и деятельности СБСЕ.

Вновь собравшись там, где зародился хельсинкский процесс, главы государств и правительств приняли документ, который был разработан назначенными ими экспертами в условиях жесточайших временных ограничений и политического давления. Решение о приостановлении участия Югославии, принятое на основе принципа «консенсус минус 1», можно рассматривать в качестве зрелого ответа на вызов, преодолеть который не представлялось возможным; с другой стороны, самоочевидно, что документ «*Вызов времени перемен*» позволил Совещанию выдержать новые бури и перемены в период до его радикального преобразования в Организацию двумя годами позже в Будапеште.

Алиса Немцова является старшим помощником сотрудника по вопросам документации и информации в Пражском отделении Секретариата ОБСЕ.

# Будапешт, 1994 год: СБСЕ воспринимается всерьез

Колин Манро

**К**огда главы государств и правительств впервые за 11 лет съедутся на встречу ОБСЕ на высшем уровне, Будапешт едва ли будет предметом их первоочередного внимания. Кто будет вспоминать о том относящемся к 1994 году заявлении, что СБСЕ надлежит «играть кардинальную роль в нахождении ответов на вызовы XXI века»? И вправду, заявления о том, что СБСЕ занимает центральное, основополагающее место в системе европейской безопасности и является «одним из главных инструментов» разрешения конфликтов, в тот момент звучали не более чем пустые слова. Незадолго до того саммита сербы развернули наступление на мусульманский анклав Бихач на северо-западе Боснии, который был объявлен Организацией Объединенных Наций «зоной безопасности». Президент Алия Изетбегович с горечью отказался присоединиться к консенсусу по любому тексту, который не содержал бы их осуждение как агрессоров. Составленное канцлером Германии Гельмутом Коелем и президентом Венгрии Арпадом Гёнцем заявление о конфликте не вошло в официальный отчет о встрече.

Билл Клинтон (США), Коль (Германия), Джон Мейджор (Соединенное Королевство) и Франсуа Миттеран (Франция) были обеспокоены состоянием отношений с Россией и разногласиями в НАТО по вопросу о том, как положить конец конфликту в Боснии и Герцеговине. Состоявшийся в январе 1994 года саммит НАТО подтвердил, что альянс готов принять новых членов. Расширение касалось бы «демократических государств к востоку от НАТО», исключая, впрочем, Россию. Русским стало очевидно, что их видению превращения СБСЕ в полномасштабную международную организацию, возглавляющую целую структуру соподчиненных региональных организаций безопасности, наделенную правоспособностью и имеющую свой собственный совет безопасности, включающий Соединенные Штаты Америки, Россию и Европейский союз (ЕС), не суждено воплотиться в жизнь. В Будапеште Борис Ельцин заговорил о «холодном мире». Однако российская экономика была слаба, а приверженность Ельцина взаимодействию с западными партнерами тверда. В 1994 году последние российские войска покинули Германию и прибалтийские государства. Ельцин согласился вывести 14-ю армию из Молдовы. Министры иностранных дел Великобритании и России подготовили совместную



Президент Российской Федерации Борис Ельцин (слева) и президент Соединенных Штатов Америки Билл Клинтон (справа) на Встрече ОБСЕ на высшем уровне 1994 года в Будапеште (архив ОБСЕ)

статью по проблемам европейской безопасности, которая была опубликована в «*Файнэншл таймс*» и «*Известиях*».

На этом далеко не благоприятном фоне итоги Будапештской встречи на высшем уровне представляются поистине внушительными и заслуживают более широкой известности. Ниже перечислены пять достижений саммита:

- принятие *Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности*, этого классического трактата на тему демократического контроля над вооруженными силами, без которого невозможен триумф либеральной демократии и верховенства права;
- договоренность о повышении роли Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) в деле наблюдения за выборами. Методика БДИПЧ стала золотым эталоном для этой ключевой составляющей демократического процесса;
- договоренность о поддержке выдвинутой ЕС с подачи Франции инициативы подписания Европейского пакта о стабильности, основанного на принятых в ОБСЕ принципах добрососедства (а также *рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств*);
- решение о создании Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, которое вступило в силу 1 января 1995 года. Одно из положений этого решения предусматривало проведение крупных совещаний не в начале, а в конце каждого года, когда председательствовавшая в том году страна завершает выполнение своих функций. В итоге, на Венгрию выпало принимать под конец выполнения своих функций в декабре 1995 года не только встречу на высшем уровне, но и встречу министров иностранных дел. К этому времени ОБСЕ учредила присутствие в Чечне, где 10 декабря 1994 года были возвращены подразделения российской регулярной армии; к тому же, на нее были возложены значительно более широкие функции по укреплению демократии и прав человека в Боснии и Герцеговине и в Балканском регионе в целом. Возможно, Организация все же выполняла роль «одного из главных инструментов» регулирования конфликтов;
- договоренность начать дискуссии в ОБСЕ относительно модели европейской безопасности в XXI веке. Последовавшие за этим в течение пяти лет дискуссии, в том числе на Встрече на высшем уровне в Лиссабоне в 1996 году, увенчались подписанием на Стамбульской встрече на высшем уровне в 1999 году *Хартии европейской безопасности* и *Соглашения об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)*. Традиция Будапешта жива; она служит источником вдохновения для участников ведущихся в рамках корфусского процесса дискуссий о будущем европейской безопасности, которые были инициированы во время выполнения Грецией председательских функций в 2009 году.

Будапештская встреча была зрелищным мероприятием. Ельцин и Клинтон прибыли в сопровождении огромной свиты, окруженные страшными на вид телохранителями. Миттеран, походивший на сфинкса, выступил, несмотря на свою болезнь, с блестящей речью, в которой выразил симпатии и понимание в отношении как стран, стремящихся к

вступлению к НАТО, так и России, в которой перспективы расширения НАТО порождают ощущение угрозы. Разгневанный Коль выразил разочарование по поводу того, что СБСЕ, которое так много сделало для прекращения холодной войны и объединения Европы, в особенности Германии, не смогло положить конец кровопролитию в Боснии. Не следует забывать и о ядерном разоружении. 5 декабря 1994 года Украина присоединилась к договору о нераспространении ядерного оружия. Будапешт стал тем фоном, на котором Клинтон, Мейджор и Ельцин предоставили Украине гарантии безопасности в отношении ее территориальной целостности. Приобретет ли этот вопрос актуальность в предстоящий период? Нагорнокарабахская проблема, к сожалению, сохраняет свою актуальность. Принятое в Будапеште решение о наращивании усилий на нагорнокарабахском направлении предусматривало направление туда миротворцев под эгидой ОБСЕ. Планирование миротворческой операции, как и сам затянувшийся конфликт, остаются в повестке дня ОБСЕ.

Перед подписанием *хельсинкского Заключительного акта* в 1975 году Генри Киссинджер сказал своим сотрудникам: «Если кто-то из здесь присутствующих сможет убедить меня, что через две недели после подписания этого документа хоть кто-нибудь будет помнить пусть даже одно слово из него, я отнесусь к нему серьезно». В Будапеште главы государств и правительств продемонстрировали, что все еще серьезно относятся к СБСЕ. Но уже тогда было очевидно, что процессы расширения ЕС и НАТО набирают силу и что нельзя с уверенностью определить будущее место Совещания в архитектуре европейской безопасности. Расширение миссий на Балканах после Дейтона вдохнули в него новую жизнь и наполнили его существование новым смыслом. Позднее Соединенные Штаты возглавили усилия по его превращению в ведущую организацию по борьбе с антисемитизмом, а этот вопрос стоял в повестке дня уже в Будапеште.

Принятое там решение о преобразовании СБСЕ в ОБСЕ было компромиссом между Соединенными Штатами Америки, которые на тот момент не видели возможности ратификации сенатом любого договора, и Россией, которая выступала за заключение договора об ОБСЕ взамен и НАТО, и Варшавского пакта. Это решение с удивительной легкостью прошло испытание временем.

Я сомневаюсь, что кто-либо из глав государств и правительств, присутствовавших в Будапеште, серьезно отнесся бы к мысли о том, что их коллега, президент Казахстана, будет принимать в столице своей страны Астане встречу на высшем уровне в 2010 году, в год 20-летия подписания Парижской хартии. Тот факт, что государству, которое 20 лет назад даже не существовало, удастся возродить практику проведения встреч ОБСЕ на высшем уровне, вселяет надежду.

Коллин Манро является независимым консультантом по вопросам международных отношений; в прошлом он был постоянным представителем Соединенного Королевства в ОБСЕ. Он участвовал в Будапештской встрече на высшем уровне в качестве руководителя департамента ОБСЕ в Министерстве иностранных дел Великобритании.

# Лиссабон, 1996 год: курс на сбалансированный режим в сфере европейской безопасности

Раймунд Кунц

**Н**а первый взгляд, Лиссабонскую встречу на высшем уровне никак нельзя отнести к категории «тяжеловесов». Наиболее важные участники на нее не прибыли; отсутствие по причине болезни президента Бориса Ельцина означало, что не прибудет и президент США Билл Клинтон. По причине ограниченного времени, отведенного на подготовку, и принятого решения не отражать в ее материалах выводы Конференции по рассмотрению действия, Документ Встречи вышел укороченным, более лаконичным и относительно менее содержательным.

Тем не менее ОБСЕ окрепла благодаря успехам, достигнутым в Боснии и Герцеговине, где ею была развернута крупнейшая за всю ее историю миссия, и в Чечне, где руководитель миссии Тим Гудиман выступил посредником на Встрече между Ельциным и и.о. президента Чечни Зелимханом Яндарбиевым. Участники встречи на высшем уровне, которая проходила в теплом солнечном Лиссабоне, своими действиями доказали, что Организация способна даже в непростой ситуации провести саммит и добиться скромных, но полезных результатов. Они и вправду были полезны с точки зрения преодоления разногласий по поводу будущего режима европейской безопасности.

Вспомним о политическом контексте. Через несколько дней после Лиссабона Совет НАТО должен был принять окончательное решение о проведении в Мадриде в июле 1997 года саммита этой организации, на котором был бы решен вопрос о первом туре расширения НАТО с включением в нее государств Центральной и Восточной Европы. На протяжении 1996 года шла работа над соглашением между Российской Федерацией и НАТО. До Лиссабона Россия настаивала на том, чтобы это соглашение было достигнуто до решения НАТО о расширении. НАТО, напротив, стремилась к развитию партнерства в сфере безопасности параллельно с открытием дверей для новых членов альянса. Эти разногласия, безусловно, являлись важнейшей проблемой на этапе, предшествовавшем Лиссабонской встрече на высшем уровне.

Президент Грузии Эдуард Шеварднадзе (справа), президент Финляндии Ахтисаари Марти (в центре), президент Эстонии Леннард Мери (второй слева) и министр иностранных дел Швейцарии Флавио Коти (слева) наблюдают за тем, как британский премьер-министр Джон Мейджор за спиной премьер-министра Португалии Антонио Гуттереса приветствует канцлера Германии Гельмута Коля. Встреча ОБСЕ на высшем уровне в Лиссабоне 2 декабря 1996 года (Рейтер)





Были и две другие проблемы, которые стали предметом конфронтации между Россией и западными странами в Лиссабоне. Одна из них касалась положения в Беларуси, где президент Александр Лукашенко фактически упразднил демократическую практику разделения властей. Другой проблемой была прокатившаяся по Белграду волна демонстраций против президента Слободана Милошевича, вызванная организованными им подтасовками на местных выборах в Сербии. Западные страны, которые были заинтересованы в создании в Лиссабоне спокойной атмосферы в преддверии решений, которые предстояло принять в НАТО, согласились на крайне слабую компромиссную формулировку по этим двум вопросам.

### **ВАЖНЕЙШИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ: НАЧАЛО РАБОТЫ НАД ХАРТИЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ И АДАПТАЦИЕЙ ДОВСЕ**

На Будапештской встрече на высшем уровне Россия в порядке реакции на принятое НАТО в 1994 году решение о расширении представила свое собственное предложение о разработке модели безопасности для XXI века. Дискуссии приобрели конкретный, но в то же время полемический характер, когда Россия в своей памятной записке от марта 1996 года внесла ряд далеко идущих предложений о закреплении за ОБСЕ важной роли. Одно предложение, которое было оставлено в повестке дня, касалось принятия Хартии европейской безопасности в качестве одного из основополагающих документов, сопоставимых с *Хельсинкским Заключительным актом*.

Прибалтийские и скандинавские государства, а также некоторые страны Центральной и Восточной Европы опасались того, что предназначение Хартии – дать России право голоса в европейских делах. Соединенные Штаты Америки и Соединенное Королевство последовательно придерживались своей негативной позиции. Президент Франции Жак Ширак, со своей стороны, встретившись с Ельциным в апреле 1996 года, высказался в поддержку общеевропейского мирного порядка на договорной основе, фундаментом которого стала бы ОБСЕ. Германия также высказывалась за Хартию. В результате острых переговоров в Лиссабонской декларации была сохранена следующая формулировка: «Опираясь на эти усилия, сохраняя приверженность хельсинкскому Заключительному акту и памятуя о положениях Парижской хартии, мы рассмотрим вопрос о разработке Хартии европейской безопасности, которая отвечала бы потребностям наших народов в грядущем столетии».

Вторым крупным вопросом, стоявшим на Встрече на высшем уровне, был вопрос о том, удастся ли государствам-участникам *Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)* согласовать мандат переговоров об адаптации ДОВСЕ. Россия видела свою главную задачу в том, чтобы заведомо исключить любое перемещение союзных сил на территорию бывших членов НАТО, тогда как западные страны не хотели отказывать новым членам в полномасштабном охвате их гарантиями альянса. В конечном итоге, когда все Государства – участники Договора обязались проявлять сдержанность при любом изменении численности или размещения своих сил после расширения НАТО на время переговоров об адаптации ДОВСЕ, удалось достичь договоренности об охвате и

организационных условиях проведения переговоров об адаптации.

Когда, наконец, через несколько дней после Лиссабонской встречи на заседании Совета североатлантического сотрудничества в Брюсселе премьер-министр Российской Федерации Евгений Примаков разъяснял принятое его страной решение вступить в переговоры о формализации отношений с НАТО, он сослался на успехи Лиссабонской встречи на высшем уровне, особо выделив договоренность о переговорах об адаптации ДОВСЕ и то, что в Лиссабоне ОБСЕ была названа одной из «ключевых организаций».

Таким образом, в Лиссабоне был дан импульс принятию в последующие годы решений в сфере безопасности, которые были призваны заложить основу для всеохватного порядка в сфере безопасности в регионе ОБСЕ.

### **ПРОЧИЕ РЕШЕНИЯ**

Наряду с другими решениями участники Встречи на высшем уровне выступили с инициативой учреждения поста Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Государства-участники обязались выделить любые финансовые и кадровые ресурсы, необходимые для выполнения Миссией в Боснии и Герцеговине своего мандата, срок действия которого уже был продлен решением Постоянного совета. Когда из-за спора между Арменией и Азербайджаном по поводу включения в текст Декларации встречи на высшем уровне предложенной Минской группой формулировки по Нагорному Карабаху ее принятие было поставлено под угрозу, Действующий председатель, швейцарец Флавио Котти, нашел смелый и нестандартный выход из сложившегося положения, приобщив свое заявление, содержащее спорную формулировку, в качестве приложения.

После падения режимов в Советском Союзе и Югославии ОБСЕ выполняла в основном две функции: в качестве наиболее всеохватного форума она содействовала переходу Европы от конфронтации к сотрудничеству; кроме того, обладая разносторонним инструментарием для гибкого регулирования конфликтов, она сохраняла готовность к оперативному принятию адекватных мер в конфликтных ситуациях. Еще одним примером этого стало не имевшее аналогов в прошлом назначение личного представителя Действующего председателя в лице Фелипе Гонсалеса, который всего через пару с лишним недель после Лиссабонской встречи совершил успешную поездку в Белград.

Из опыта Лиссабонской встречи на высшем уровне явствует, что с точки зрения решения проблем безопасности потенциал ОБСЕ и ее встреч на высшем уровне может быть не менее весомым, чем ее практическая деятельность. Было бы разумно помнить об этой особенности Организации в расчетах на будущее.

Раймунд Кунц в 1996 году возглавлял координационную группу Действующего председателя (Швейцария). В настоящее время он является послом Швейцарии в Турции.

# Стамбул, 1999 год: перекидывающая мост в XXI век

Пол Фритч

Если окинуть взглядом последнюю Встречу ОБСЕ на высшем уровне, которая состоялась 11 лет назад в Стамбуле, возникает соблазн рассматривать это мероприятие как пережиток ушедшей эпохи, когда государства – участники ОБСЕ проявляли более глубокое чувство единства цели и большую готовность идти на компромисс по важным вопросам. Ведь в Стамбуле главы государств и правительств не только согласовали всестороннюю Декларацию встречи на высшем уровне, которая охватывала практически все вопросы, стоявшие в повестке дня ОБСЕ, но и утвердили ряд эпохальных соглашений. К их числу относятся: *Хартия европейской безопасности*, в которой очерчены общие для всех вызовы в регионе ОБСЕ и намечен ряд далеко идущих общих подходов и инструментов для противодействия этим вызовам; *Платформа безопасности, основанной на сотрудничестве*, которая призвана превратить ОБСЕ в ядро европейской сети взаимоуязвимых институтов безопасности; адаптированный *Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)*, который ставит целью обеспечить надежную юридически обязательную основу для обеспечения транспарентности и предсказуемости в военной области на пространстве от Атлантики до Урала; а также *Венский документ 1999 года*, которым был обновлен и укреплен наиболее всеохватный режим мер укрепления доверия и безопасности (МДБ) на континенте.

Кроме того, воздействие Стамбульской встречи определяется не одними только резонансными соглашениями. Подписание соглашения об адаптации ДОВСЕ стало возможным лишь после достижения трудных компромиссов между союзниками по НАТО, Россией, Грузией и Молдовой, для чего потребовалось существенно изменить положение на местах. Помимо официально утвержденной повестки дня Стамбульская встреча на высшем уровне также послужила широким форумом, на котором удалось достичь соглашений между отдельными группами государств – участников ОБСЕ; наиболее заметным из них стала сделка о строительстве трубопровода *Баку – Джейхан*. Кроме того, на этой встрече НПО представилась возможность вовлечь принимающую страну в открытый диалог по вызывающим обеспокоенность частным вопросам, касающимся прав человека. Сознательное решение ключевых государств-участников рассмотреть такие вопросы в контексте встречи ОБСЕ на высшем уровне содействовало укреплению роли Организации как центрального элемента архитектуры европейской безопасности, а также ее всеобъемлющей, охватывающей все измерения концепции безопасности.



Главы государств и должностные лица, собравшиеся во дворце «Сираган» в Стамбуле, на заседании, посвященном открытию Встречи ОБСЕ на высшем уровне 18 ноября 1999 года (АФП/Джойс Нальчаян)

Конечно, в нынешних условиях, в 2010 году, возродить этот накал политической воли и чувство единства цели будет нелегко.

Однако евроатлантический и евразийский ландшафт безопасности представлялся в 1999 году не столь гармоничным. Вспомним о наиболее крупных событиях в месяцы, предшествовавшие Встрече на высшем уровне:

- В марте в порядке реакции на повсеместные этнические чистки в Косово НАТО нанесла воздушные удары по Югославии в отсутствие прямого мандата Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Примечательно, что министру иностранных дел России Примакову был отдан приказ прервать запланированный рабочий визит в Вашингтон, развернув самолет в воздухе. Президент Ельцин объявил, что отношения между НАТО и Россией будут «заморожены» впредь до принятия дальнейших решений. Председатель российской Государственной думы заявил, что Москва перенацелит свой ядерный арсенал на столицы стран НАТО (позднее Кремль дезавуировал это заявление, но оно по-прежнему является источником немалой обеспокоенности и неразберихи).
- В апреле на 50-м юбилейном саммите НАТО в Вашингтоне был завершён первый после окончания холодной войны тур расширения НАТО: впервые в саммите приняли участие в качестве полноправных членов альянса Чешская Республика, Венгрия и Польша. Кроме того, союзники ввели в действие план мероприятий по подготовке к членству, тем самым дав четкий сигнал о своем намерении продолжить расширение альянса на восток. Многими в странах НАТО и в государствах-кандидатах этот процесс был воспринят как высшее выражение сформулированной в *Парижской хартии* надежды на новую эру мира, демократии и единства. В то же время для многих в России это стало свидетельством углубляющейся разницы между Востоком и Западом.
- В июне около 200 российских военнослужащих, тайком отколовшись от возглавляемых НАТО стабилизационных сил (СФОР) в Боснии и Герцеговине, захватили аэропорт Приштины в Косово. При всех противоречиях, наблюдавшихся в последние два года, – по поводу войны в Грузии и масштабных военных учений российской армии на границах с прибалтийскими государствами – еще никогда в период после окончания холодной войны силы НАТО и России не были столь близки к прямой военной конфронтации.
- В июле и августе российские войска отбили нападение чеченских сил на Дагестан и продолжили преследование сепаратистов на территории Чечни, что означало новую вспышку жестокого военного конфликта на Северном Кавказе.
- В сентябре Москва обвинила чеченских повстанцев в серии взрывов жилых зданий в Москве и Дагестане.
- В октябре Москва усилила натиск на чеченских повстанцев; ее войска пересекли р. Терек, перемещению подверглись ориентировочно 200 тысяч гражданских лиц.

Нельзя забывать эти исторические сложности – не потому, что мы можем провести прямые параллели между 2010 и 1999 годами, но, что более важно, потому, что нельзя поддаваться соблазну приуменьшать прошлые трудности и

преувеличивать нынешние. Как лидерам ОБСЕ удалось достичь столь содержательных договоренностей в таких неблагоприятных условиях? Почему им не удавалось повторить эти достижения в последующие десять с лишним лет? И какие уроки мы можем вынести из их опыта по мере продвижения к Астанской встрече? Для этого главное понять не только то, что произошло в Стамбуле, но то, что имело место как до, так и после этой встречи.

Стамбульской встрече предшествовала тщательная подготовка. Повестка дня встречи отражала итоги многолетних целенаправленных, структурно оформленных переговоров, которые велись по нескольким направлениям. *Хартия европейской безопасности* стала итоговым продуктом процесса разработки «модели безопасности», начатого в преддверии Лиссабонской встречи на высшем уровне 1996 года. Истоки соглашения об адаптации ДОВСЕ также следует искать в 1996 году, когда состоялась Конференция по рассмотрению действия ДОВСЕ. Как и Рим, Стамбул был построен не за один день. В годы, предшествовавшие Встрече на высшем уровне 1999 года, даже в самые трудные моменты все государства-участники ОБСЕ сохраняли приверженность использованию разнообразных механизмов, предназначенных для преодоления разногласий, нахождения трудных компромиссных решений и повышения безопасности для всех. Даже при максимально благоприятных обстоятельствах Астанская встреча на высшем уровне не станет кульминационным пунктом в этих процессах, однако она может послужить для них пусковым механизмом, она может предоставить политическому руководству ОБСЕ благоприятную возможность подтвердить свою решимость довести эти процессы до конца.

Полезные уроки можно извлечь и из событий, последовавших за Стамбульской встречей. Менее чем через два месяца после саммита президент Ельцин удивил весь мир своей отставкой. Подобная смена караула вскоре ожидает столицы стран Европы и Северной Америки. Теракт 11 сентября, война в Афганистане и международный кризис в связи с Ираком расширили наш географический охват, но вместе с тем почти лишили нас энергии добиваться выполнения стамбульской повестки дня. В силу одной только широты охвата и сложности соглашений, достигнутых на берегах Босфора, различия в толковании были неизбежны, и в отсутствие настойчивых усилий на политическом уровне углубления и нарастания этих разногласий предотвратить не удалось. В первом десятилетии XXI века наблюдалось все большее обострение полемики на встречах Совета министров ОБСЕ, причем споры между отдельными участниками возобладали над консенсусом, лежащим в основе деятельности сообщества ОБСЕ в сфере безопасности. От встреч на высшем уровне остались только отдаленные воспоминания.

Астанская встреча предоставляет нам шанс обратить вспять эту тенденцию, извлечь уроки из опыта прошлого и задать нашей организации твердый курс в будущее. Эту возможность нельзя упустить.

Пол Фритч является директором Канцелярии Генерального секретаря ОБСЕ. В 1999 году он входил в состав делегации США на Стамбульской встрече ОБСЕ на высшем уровне, где занимался, главным образом, вопросами адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ).

# Венский документ: НОВЫЙ ОТСЧЕТ

Полковник Вольфганг Рихтер

В декабре прошлого года на встрече Совета министров ОБСЕ в Афинах министры иностранных дел обратились к Форуму по сотрудничеству в области безопасности (ФСБ) с призывом укрепить существующие соглашения по контролю над вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности (МДБ), включая *Венский документ 1999 года*. В том же решении они просили ФСБ содействовать совершенствованию сформированных в ОБСЕ процедур и механизмов по урегулированию кризисов.

ФСБ приступил к решению этой задачи с налаживания активной серьезной дискуссии. 19 мая 2010 года им было принято решение о последовательном введении процедуры регулярного рассмотрения *Венского документа 1999 года* с обеспечением дальнейшего выполнения существующего документа до его замены согласованным адаптированным вариантом. 29 сентября ФСБ принял решение в первоочередном порядке сосредоточить внимание на главе V, которая посвящена предварительному уведомлению об определенных видах военной деятельности, и главе IX, касающейся соблюдения и проверки.

Все это свидетельствует о том, что государства – участники ОБСЕ начинают наконец выполнять взятое ими на себя в *Хартии европейской безопасности*, которая была принята на Стамбульской встрече на высшем уровне, обязательство «стремиться к своевременной адаптации» *Венского документа 1999 года* и других документов ФСБ (пункт 30). В последовавшие 11 лет ОБСЕ не хватало политической воли для выполнения этого обязательства. Теперь, когда работе по укреплению *Венского документа* был придан новый импульс, думается, уместно напомнить о ключевых функциях и неизменной актуальности наиболее важного документа по вопросам укрепления доверия и безопасности из тех, что посвящены военно-политическому измерению безопасности ОБСЕ.

## ЗНАЧЕНИЕ ВЕНСКОГО ДОКУМЕНТА

С того момента, как тепло разрядки начало растапливать лед холодной войны в Европе, соглашениям о контроле над вооружениями и о мерах укрепления доверия принадлежала ключевая роль в преодолении подозрений и недоверия между государствами. В них были заложены основы военно-политической стабильности и стратегические гарантии, которые вкуче с соглашениями в политической области привели к исторической смене парадигмы – от тотальной конфронтации через мирное существование к полномасштабному сотрудничеству в сфере политики и безопасности.

В конце 1980-х годов страны НАТО и Варшавского пакта разработали *ДОВСЕ*, который был призван обеспечить

численный паритет обычных сухопутных сил в Европе на пониженных уровнях. Задача состояла в устранении военного потенциала, обеспечивающего возможность совершения внезапных нападений или ведения крупномасштабных наступательных операций. Для этого требовались не только ассиметричные сокращения, но и формирование «динамичного баланса сил» с установлением региональных и субрегиональных ограничений, с тем чтобы снизить концентрацию противостоящих военных сил на прежних линиях противоборства, обеспечить их территориальное разведение и предотвратить их быстрое повторное развертывание.

В этой связи все государства – участники СБСЕ ощутили неотложную необходимость не допустить возможности использования периодически проводившихся обоими союзами крупномасштабных развертываний вооруженных сил в ходе военных учений для совершения внезапного нападения или быстрого развертывания крупномасштабных военных наступательных операций. Задача состояла в обеспечении раннего предупреждения, транспарентности и ограничении необычной военной деятельности, а не в территориальном ограничении имеющихся в наличии количеств. Это дало толчок разработке *Венского документа*.

Первый *Венский документ* был принят государствами-участниками в 1990 году. В нем нашли свое развитие МДБ, согласованные ранее – в Хельсинки в 1975 году и в Стокгольме в 1986 году. В *хельсинкском Заключительном акте* уже содержалось положение, обязывавшее производить предварительное уведомление о военных учениях сухопутных войск общей численностью 25 тысяч человек и более, а также факультативное положение о наблюдении. На Конференции по МДБ, состоявшейся в Стокгольме в 1986 году, были согласованы дополнительные меры, которые до сих пор являются центральными с точки зрения задач раннего предупреждения, решаемых *Венским документом*: это предварительное уведомление и наблюдение за военными учениями и необычной военной деятельностью, представление ежегодных планов и ограничительные положения, которые подкреплены мерами проверки.

В *Венский документ 1999 года* были включены важные новые положения – о ежегодном обмене информацией о военных силах и имеющихся в наличии основных системах вооружения и техники, включая проверку; о контактах в военной области; о системе связи; о проведении ежегодного совещания по оценке выполнения; а также о механизме уменьшения опасности для целей деэскалации в случае необычной военной деятельности и инцидентов.

Формируемая этим документом культура открытости,



взаимного доверия и сотрудничества служит как долгосрочным, так и краткосрочным целям. Обеспечиваемая им транспарентность в отношении структуры военных сил, имеющихся в наличии количеств основных видов вооружения и техники, принятия на вооружение новых видов вооружений и техники и планирования в области обороны позволила обеспечить предсказуемость долгосрочного развития военного потенциала. Содержащиеся в нем требования относительно предварительного уведомления об определенных видах военной деятельности и ограничительные положения, касающиеся проведения крупномасштабных военных учений, позволили исключить возможность скрытного наращивания военного наступательного потенциала в короткие сроки.

В сложный переходный период, который переживала Восточная Европа в начале 1990-х годов, *ДОВСЕ* и *Венский документ* служили оплотом стабильности. После развала бывшего Советского Союза установленные *ДОВСЕ* правила были применены в отношении раздела советского военного наследия между государствами-правопреемниками, и в 1992 году восемь из этих государств, которые были расположены в зоне применения, присоединились к *ДОВСЕ*. Во время войны в бывшей Югославии европейские державы воздержались от использования кризиса для целей геостратегического соперничества; напротив, Франция, Германия, Италия, Российская Федерация, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки сформировали «контактную группу» для поиска мирного решения. *ДОВСЕ* и *Венский документ* были взяты за образец при выработке последовавших за *Дейтонской мирной договоренностью соглашений* о стабилизации по *статье II* и *статье IV*. Все государства-правопреемники вступили в СБСЕ (ОБСЕ) и присоединились к согласованным МДБ.

Сомнительно, чтобы такие совместные усилия стали возможными при отсутствии ограничений на военную деятельность и политические устремления, оговоренных положениями этих соглашений о контроле над вооружениями и о мерах укрепления доверия. *Венский документ* приобрел особенно важное значение в качестве инструмента обеспечения транспарентности и раннего предупреждения, доступного для всех государств-участников ОБСЕ, причем он продолжал выполняться и подвергаться модификации, несмотря на сохранение нерешенных территориальных споров, которые являлись одним из основных препятствий к продвижению в работе над адаптированным *ДОВСЕ*.

#### **ПЕРВЫЕ МОДИФИКАЦИИ ВЕНСКОГО ДОКУМЕНТА**

Однако изменение военно-политического положения в регионе ОБСЕ подрывало концептуальные основы этих соглашений о контроле над вооружениями и о мерах укрепления доверия. Это стало особенно очевидным в случае *ДОВСЕ*, биполярная структура и концепция количественного паритета которого были загочены под задачи стабилизации межблоковой конфронтации, которые уже устарели. Что касается *Венского документа*, то его многополярная структура и широкий членский состав, отсутствие ограничений на имеющиеся в наличии количества и отсутствие юридически обязательных положений, по всей видимости, делают его более адаптируемым к таким изменениям, тем более что для его принятия не требуются продолжительные процедуры

ратификации. Поэтому с 1990 по 1999 год *Венский документ* корректировался три раза.

В 1992 году он был обновлен с учетом возникновения на территории бывшего Советского Союза 15 новых государств-участников. Были понижены пороговые уровни для наблюдения за военными учениями, что в какой-то мере соотносилось с сокращением численности разделенных и реструктурированных вооруженных сил. Кроме того, в него были включены более детально разработанные положения о проверке.

В 1994 году после развала бывшей Югославии государства-участники вновь модифицировали документ, добавив ряд новых параметров для предварительного уведомления и наблюдения.

В 1999 году политические приготовления к расширению НАТО, которые проходили под знаком возобновившихся кризисов по поводу Косово и на Северном Кавказе, дали толчок адаптации на встрече ОБСЕ на высшем уровне в Стамбуле трех важнейших документов по вопросам европейской безопасности. Все три были включены в Итоговый документ Встречи на высшем уровне: это *Хартия европейской безопасности* (логическое продолжение *Парижской хартии для новой Европы* 1990 года); *Соглашение об адаптации ДОВСЕ* и *Венский документ 1999 года*.

В *Венский документ 1999 года* был включен раздел о региональных мерах; это было сделано в качестве реакции на субрегиональные конфликты. Кроме того, появился новый раздел о планировании в области обороны, призванный повысить предсказуемость в военной области на долгосрочную перспективу.

#### **НЕОБХОДИМОСТЬ ОБНОВЛЕНИЯ ВЕНСКОГО ДОКУМЕНТА 1999 ГОДА**

В отличие от 1990-х годов, когда обновление *Венского документа* производилось неоднократно, и вопреки заверениям, данным в Стамбуле, с 1999 года этот документ не обновлялся ни разу. За это время возникли новые угрозы и вызовы: неурегулированность территориальных конфликтов, повторяющиеся вспышки насилия и боевых действий привели к возникновению новых очагов недоверия, а дальнейшее расширение НАТО и ЕС вызвало изменение политического ландшафта в Европе. При сохранении общей тенденции к сокращению уровня сил в Европе, наблюдается резкое увеличение наличных количеств основных систем вооружения и техники в Кавказском регионе. Война велась при уровнях вооруженных сил, которые во времена холодной войны были бы названы «низкими». Возникает законный вопрос: почему в ходе недавних конфликтов *Венский документ 1999 года* и другие МДБ не принесли ожидавшихся от них результатов в плане раннего предупреждения и предотвращения конфликтов.

Все эти перемены говорят в пользу того, что давно назрело дальнейшее обновление *Венского документа 1999 года*, с тем чтобы он мог сохранить свою актуальность с точки зрения поддержания культуры транспарентности и предсказуемости, а также раннего предупреждения и предотвращения кризисов. Ниже изложены некоторые соображения в этой связи.

В главе V «Предварительное уведомление об определенных видах военной деятельности и наблюдение за ними»

пороговые величины применительно к предварительному уведомлению о военных учениях и необычном развертывании войск и наблюдению за ними по-прежнему привязаны к реалиям прежней межблоковой конфронтации. Во времена холодной войны «существенным» считалось развертывание сил, превышающих по размерам армейский корпус или по меньшей мере дивизию. В наши дни государства располагают меньшими наличными количествами, которые зачастую не дотягивают до этих пороговых уровней. И все же в контексте территориальных споров они все еще явно превышают те, что необходимы для обеспечения стабильности. Опасное развертывание сил, предшествовавшее августовской войне 2008 года, по своему масштабу было таким, что, исходя из положений *Венского документа 1999 года*, не требовало даже приглашения наблюдателей.

К тому же, при проведении современных учений задействуется личный состав и военная техника в масштабах, не превышающих установленные в *Венском документе 1999 года* пороговые значения для уведомления. По этой причине транспарентность в отношении обычной военной деятельности снизилась. Тем не менее ввиду повышения эффективности действий войск за счет внедрения сетевых технологий и проведения многонациональных операций, которые могут охватывать одновременно территории нескольких государств-участников, такую военную деятельность нельзя назвать несущественной в военном отношении.

Поэтому представляется необходимой адаптация положений раздела V *Венского документа*. Например, можно было бы подумать об установлении для целей предварительного уведомления и наблюдения цифр численности личного состава и техники, эквивалентных уровню усиленной бригады.

Что касается главы IX «Соблюдение и проверка», то наблюдается резкое сокращение числа посещений государств-участников на предмет оценки. Это объясняется появлением малых государств и сокращением уровней сил, тогда как предусмотренная *Венским документом 1999 года* квота посещений (минимум одно посещение на 60 частей в год) осталась неизменной. Это, по существу, означает утерю культуры транспарентности.

Невелико и число инспекций. Государство-участник обязано принимать всего по три инспекции в календарный год. Это означает, что после проведения обычных накопившихся инспекций в начале года у государств не остается возможности наблюдать военную

деятельность в остальные месяцы, поскольку наблюдаемые государства редко превышают нынешние высокие пороговые значения, которые требуют применения положений главы V о наблюдении за определенными видами военной деятельности.

Кроме того, результатом снижения уровня сил стал более широкий территориальный разброс частей; по этой причине относительно немногочисленным по составу инспекционными группам нелегко посещать эти части в отведенные временные промежутки.

Выправлению положения могло бы способствовать увеличение числа посещений по оценке и квоты инспекций, их более рациональное распределение по времени в течение календарного года, увеличение продолжительности времени, отводимого на посещение по оценке и инспекцию, и увеличение числа инспекторов, с тем чтобы позволить инспекционной группе разбиться на две подгруппы, работающие параллельно.

#### ВЫВОДЫ

Государствами-участниками были выдвинуты и в настоящее время находятся на рассмотрении ФСБ несколько важных предложений о модификации *Венского документа 1999 года* с акцентом на главах V и IX. По мере достижения консенсуса по отдельным «пакетам» положений они будут заменять соответствующие разделы нынешнего варианта документа. В дальнейшем можно будет заняться и другими областями, нуждающимися в обновлении, в русле первопроходческих решений, принятых ФСБ в 2010 году. Особое внимание может быть уделено предотвращению и регулированию кризисов.

Вновь обретенная государствами-участниками решимость усовершенствовать ключевой документ, посвященный укреплению доверия и безопасности на всем пространстве ОБСЕ, свидетельствует о значительном изменении климата и новой общей политической воле вести конструктивную работу над укреплением военно-политического измерения безопасности ОБСЕ. Есть веские основания полагать, что *Венский документ 1999 года* станет важной темой обсуждения на встрече ОБСЕ на высшем уровне в Астане. В декларации встречи может быть отмечено это позитивное явление и содержаться призыв к проведению дальнейших дискуссий и формированию консенсуса, который, по идее, мог бы привести к замене нынешнего текста *Венского документа 1999 года* обновленным вариантом в виде, скажем, «Венского документа 2011 года».

## Недавние решения ОБСЕ по Венскому документу 1999 года

2 декабря 2009 года: Решение № 16/09 Совета министров «Вопросы, относящиеся к Форуму по сотрудничеству в области безопасности» – призыв к ФСБ искать пути укрепления *Венского документа 1999 года*

19 мая 2010 года: Решение № 1/10 Форума по сотрудничеству в области безопасности (ФСБ) «Установление процедуры включения соответствующих решений ФСБ в *Венский документ*»

29 сентября 2010 года: Решение № 7/10 ФСБ «Переговоры по *Венскому документу 1999 года*» об обновлении глав V и IX

27 октября 2010 года: Решение ФСБ № 10/10 «*Венский документ плюс*» о пополнении главы IX положением о принятии во внимание информации о национальных праздниках при планировании инспекций

Полковник (в отставке) Вольфганг Рихтер является внештатным сотрудником Германского института по изучению международных отношений и проблем безопасности в Берлине. С 2005 по 2009 год он был руководителем военного подразделения и старшим военным советником Постоянного представительства Германии при ОБСЕ.



## Рассказ инспектора от Соединенного Королевства о посещении Казахстана с проверкой по линии Венского документа 1999 года

**Подполковник Стив Ричардсон**

**Н**а военной службе все мы привыкли к ранним побудкам, и вылет с аэродрома Хенлоу, где расположена британская Объединенная группа по контролю за выполнением соглашений о контроле над вооружениями (ОГВКВ), в 3 часа 30 минут утра в понедельник стал уже почти привычным. Поэтому мы с радостью восприняли изменение в графике, узнав, что отлет с целью инспекционного посещения Казахстана в мае по линии *Венского документа 1999 года* намечен на середину дня в воскресенье. Минусом было то, что прибытие в столицу Казахстана Астану было запланировано на половину шестого утра на следующий день.

Но что за столица, что за страна! Любезные хозяева с готовностью согласились удовлетворить просьбу нашей группы о небольшом отдыхе в гостинице до прохождения некоторых формальностей в пункте въезда. Когда мы обозначили в качестве района инспекции определенную территорию на восточном побережье Каспийского моря, наш старший

сопровождающий организовал наш дальнейший маршрут, а затем, поскольку нам предстояло базироваться не в Астане, провез нас по городу. Хотя такого рода мероприятия являются всего лишь сопутствующим элементом нашей работы в сфере контроля над вооружениями, всегда увлекательно знакомиться с другими культурами и жизнью людей. Не надо забывать, что для взаимопонимания нужны настойчивые усилия, – ведь все мы смотрим на мир по-разному в силу различного исторического опыта. Тем не менее, где бы я ни был в составе инспекционных групп, наши сопровождающие всегда всячески старались дать нам почувствовать, что нам рады, и Казахстан в этом отношении не был исключением.

Мы прибыли в Казахстан для инспекции указанного района по линии *Венского документа 1999 года*; основная задача инспекции состояла в проверке военной деятельности, в отношении которой по условиям данного документа требовалось уведомление. В последние годы мероприятия такого уровня, который требует уведомления, проводятся редко; поэтому сейчас чаще указывается

Полет над указанным районом: форт Шевченко на побережье Каспийского моря (ОГВКВ)



район, где, как предполагается, проводятся мероприятия меньшего масштаба (возможно, учения на уровне батальона, полка или бригады). Кроме того, инспекционные группы вправе заслушать брифинги со стороны представителей любых частей или формирований, базирующихся в указанном районе. Обычно программа инспекций рассчитана на два дня и включает облет района для проверки деятельности, а также посещение наземных объектов для заслушивания брифингов командиров.

Мы вылетели в указанный район военным рейсом на самолете «АН-26». В кабине нас было семеро: пять членов нашей инспекционной группы, включая одного запасного, и два члена сопровождающей группы. Казахские военные власти решили использовать этот полет для обучения нового экипажа, и по причине присутствия обучаемых и их инструкторов в кабине было тесно по сравнению с просторным салоном. Полет включал два отрезка – от Астаны до базы ВВС в Актыубинске для дозаправки, а затем до Актау на Каспийском море.

Когда мы достигли указанного района, экипаж совершил облет на высоте 1000 метров по маршруту, который был обозначен нами нашим гостям накануне. Облет прошел без запинки. Видимость была хорошей, а углы обзора из задней части самолета были приемлемыми. Мы захватили с собой немало изображений, взятых из Google Earth, поэтому нам было достаточно легко следить за тем, где мы находимся.

Наконец, мы приземлились в аэропорте Актау, где нас встретил командир 390-й отдельной бригады береговой охраны в сопровождении нескольких офицеров. Члены инспекционной группы, сопровождающие лица от Казахстана и местные сопровождающие лица погрузились на три автомобиля и направились в город в гостиницу. У меня состоялась увлекательная беседа с молодым младшим офицером, который вел мою машину; он достаточно сносно говорил по-английски, для того чтобы нарисовать весьма яркую картину своей жизни и службы. Наша рабочая программа в первый день завершилась посещением 390-й бригады, где мы заслушали брифинг командира, а также обширные замечания генерал-майора Тазбулатова, начальника штаба Западного военного округа, который, как оказалось, в прошлом командовал этой бригадой.

Следующий день был посвящен поездке по указанному району. Поскольку 390-я бригада является единственной частью

в районе, которая подлежит уведомлению в соответствии с *Венским документом 1999 года*, у нас осталось время для ее повторного посещения с целью более детального ознакомления. Если сопоставить размер указанного района с территорией Казахстана, становится очевидным, почему за одно инспекционное посещение редко удается осмотреть более одной – двух частей. Мы обнаружили, что бригада процветает: в ней больше солдат, чем в любой другой части из тех, что я наблюдал в любой из стран, входивших в прошлом в состав Советского Союза; больше техники; больше учебных объектов; а также намного более совершенная инфраструктура. Было ясно, что бригада находится в прекрасной форме.

Проведя ночь в Актау, ранним утром мы вновь вылетели на самолете АН-26 через Актыубинск в Астану. Мы приземлились в международном аэропорте и сразу же пересели на наш коммерческий рейс, доставивший нас назад в Соединенное Королевство; при этом мы повторили свой маршрут, пролетев над Каспийским морем. Как бы сбивка во времени ни мешала нам, британцам, стоит подумать о тех неудобствах, которые испытывали наши турецкий или канадский приглашенные инспектора, которым всего за несколько дней пришлось пересечь так много часовых поясов. Но это один из неизбежных атрибутов жизни инспектора по контролю над вооружениями, к тому же весьма интересный. Хотя в британском агентстве ОГВКВ ротация персонала происходит намного быстрее, чем в большинстве других стран, перед нами, на мой взгляд, все же открываются широкие возможности для участия в инспекциях, мероприятиях по сопровождению и для встреч с нашими коллегами почти из всех стран Европы и Центральной Азии, что позволяет нам лучше понять друг друга. Если эта работа помогает укреплять доверие и устранять потенциальные сложности или недоразумения, в ней, на мой взгляд, заключен немалый смысл.

*Подполковник Стив Ричардсон возглавляет сухопутную секцию британской Объединенной группы по контролю за выполнением соглашений о контроле над вооружениями (ОГВКВ).*



# Литва – активный член европейского и мирового сообщества



MINISTERIUM FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN LITAUENS

Аудронюс Ажубалис, министр иностранных дел Литовской Республики и следующий Действующий председатель ОБСЕ рассказал пресс-секретарю и начальнику Отдела прессы и общественной информации ОБСЕ Вирджинии Куллудон о своем видении литовского Председательства в 2011 году.

Литва будет председательствовать в ОБСЕ в 2011 году после первой с 1999 года встречи ОБСЕ на высшем уровне. По Вашему мнению, каковы основные возможности и вызовы председательства в Организации сразу после саммита?

Встреча ОБСЕ на высшем уровне в Астане, которая состоится после одиннадцатилетнего перерыва, станет весьма важным событием в жизни ОБСЕ. Принятые в Организации обязательства будут вновь подтверждены, и будут определены ее стратегические задачи на будущее. Я верю, что Встреча на высшем уровне даст сильный импульс обновлению Организации и послужит новым стимулом для повышения эффективности ее деятельности. Ее результаты определят программу работы литовского Председательства. Мы гордимся возможностью руководить

Организацией в такое время и готовы к предстоящему сложному году. Кроме того, мы будем отвечать за процесс назначения нового Генерального секретаря и Директора Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), а это важные задачи. У нас будет замечательная возможность оценить уровень развития европейской безопасности и определить, что еще нужно сделать для развития неделимой безопасности во всем регионе ОБСЕ.

Как Вам видится продолжение диалога о европейской безопасности в 2011 году?

Встреча на высшем уровне в Астане - это отличная возможность определить новое видение евроатлантической и евразийской безопасности и сотрудничества. Кроме того, продолжаются другие интересные обсуждения с Организацией Североатлантического договора (НАТО) и в связи с инициативами некоторых стран.

Я надеюсь, что в Астане мы сможем

договориться об общей дорожной карте на будущее. План действий должен отражать баланс между всеми тремя измерениями ОБСЕ и закреплять нашу всеохватывающую цель восстановления доверия и уверенности во имя укрепления безопасности в Европе. В 2011 году и в дальнейшем мы должны стремиться к практическому осуществлению этих инициатив. Это будет одним из крупнейших вызовов для нашего Председательства.

Затяжные конфликты и урегулирование конфликтов были приоритетными задачами нескольких председательств. Что Вы можете сказать о литовском подходе к урегулированию конфликтов? Считаете ли Вы, что у Председательства должно быть больше свободы действий для реагирования на потенциальные конфликты?

Конфликт в Грузии в 2008 году и кризис в Кыргызстане в нынешнем году привлекли внимание международного сообщества к ОБСЕ и сформировали позиции председательств Финляндии, Греции и Казахстана. Я уверен, что каждый Действующий председатель хочет предложить решение так называемых затяжных конфликтов. В ходе корфуских дискуссий многие государства выдвинули убедительные доводы в пользу того, чтобы наделить Председательство и Центр по предотвращению конфликтов большей свободой действий и инструментами раннего предупреждения для предотвращения кризисных ситуаций или конфликтов на начальной стадии. Кроме того, ожидается, что Действующий председатель будет действовать быстро, консультироваться с важнейшими сторонами и мобилизовывать политические, финансовые и другие имеющиеся инструменты для разрешения конфликтных ситуаций.

Задача Действующего председателя – воплощать слова в дела. Одной красивой риторики недостаточно. Затяжной конфликт в Приднестровье не исчезнет завтра, и вместе с партнерами я буду работать над возобновлением официальных встреч в формате «5+2». Предложение канцлера Меркель и президента Медведева является разумной основой для дальнейшей работы. Процесс укрепления доверия и реальной экономической реинтеграции страны следует продолжать. В связи с Нагорным Карабахом мы видим много тревожных сигналов, и ситуация вызывает обеспокоенность по нескольким причинам. Сопредседатели Минской группы должны ускорить темпы переговоров, в рамках которых ведется поиск политического решения. ОБСЕ должна играть важную роль, в частности, содействуя развитию взаимопонимания и терпимости между обществами, являющимися сторонами конфликта. Мне хотелось бы, чтобы ОБСЕ играла более активную роль в Закавказье, в особенности в Грузии.

В прошлом году Литва отпраздновала двадцатилетнюю годовщину восстановления независимости. В 2011 году 20-летний юбилей независимости отметят многие страны Содружества Независимых Государств. Как Вы оцениваете значение развития этих стран для ОБСЕ?

Празднование двадцатилетия восстановления Литвой независимости в 1990 году прошло под лозунгом

«Мы верим в свободу». Эти простые слова полны глубокого смысла не только для Литвы, но и для других государств Восточной и Центральной Европы. Я считаю, что основным достижением для всех нас стала свобода. Свобода творчества, мышления, передвижения, выражения своего мнения, свобода принимать решения, касающиеся нашей собственной жизни и безопасности. Возродившаяся Литва стала активным членом европейского и глобального сообщества. В 1990 году представители Литвы не могли участвовать во Встрече глав государств и правительств СБСЕ в Париже. Всего лишь 20 лет назад парламент Литвы призвал мировое сообщество признать независимость нашей страны, и вот теперь нам предстоит председательствовать в крупнейшей в мире региональной организации по безопасности. Разве это не удивительный поворот событий? Председательство Казахстана также является важным примером признания достижений тех стран ОБСЕ, которые прошли долгий исторический путь к обретению суверенитета и независимости. Чем быстрее все страны СНГ будут двигаться по пути построения демократии, экономического процветания, укрепления региональной безопасности, соблюдения и поддержки вопросов человеческого измерения, тем сильнее станут и ОБСЕ, и все без исключения государства-участники.

Я вижу, что страны СНГ придают большое значение ОБСЕ. Диалог по вопросам европейской безопасности, энергетическая безопасность, экономические и экологические вызовы и свобода передвижения – это реальные вопросы, и мы можем вместе со странами СНГ внести вклад в поиск совместных ответов на них. Я буду развивать взаимодействие с ними и по другим вопросам.

Будет ли у Литвы какой-то особый балтийский подход к деятельности Председательства?

ОБСЕ – форум 56 государств-участников, и я считаю, что, будучи Председателем ОБСЕ, Литва не должна руководствоваться особыми предпочтениями. С другой стороны, каждая страна-председатель в определенной мере привносит свой особый опыт, мышление и практику в работу Председательства. Литва – часть региона Балтийского моря, у нее общие ценности с балтийскими соседями и схожие цели в области развития, и она понимает, что только совместные региональные мероприятия могут помочь нам выработать общие принципы, например, в области энергетики. Мы считаем, что активизация взаимодействия в рамках регионального сотрудничества должна быть одним из приоритетных направлений в работе литовского Председательства.

Как Ваша страна, которая является членом и Европейского Союза (ЕС), и НАТО, представляет себе роль субрегиональных организаций в обеспечении безопасности региона ОБСЕ?

С 1999 года потенциал принятой на Стамбульской встрече на высшем уровне Платформы безопасности, основанной на сотрудничестве, не был полностью использован. Это может отчасти объясняться

фундаментальными институциональными и региональными тенденциями в Европе в последнее десятилетие. Но в деле укрепления всеобъемлющей безопасности в регионе ОБСЕ важны все участники, и большие, и малые. Источником моей веры в потенциал субрегиональных организаций является опыт балтийско-скандинавского сотрудничества. Развивая подходы, основанные на сотрудничестве, Совет государств Балтийского моря устанавливал связи между людьми и идеями, государствами, являющиеся и не являющиеся членами ЕС, выходил за рамки политических программ. Эта организация добилась огромных успехов, способствуя взаимно обусловленному росту уверенности, открытости и доверия. Я считаю, что в общеевропейском масштабе результат работы сети субрегиональных организаций, которые дополняют усилия друг друга и усилия ОБСЕ, будет больше суммы всех слагаемых и что такая сеть внесет более эффективный вклад в построение прочного сообщества в области безопасности.

Мы приветствуем новые двусторонние или региональные инициативы, нацеленные на развитие добрососедских отношений и межрегионального сотрудничества. Усиление регионального сотрудничества в Закавказье жизненно важно для построения долговременной стабильности в этом неустойчивом регионе. Страны Центральной Азии также могли бы предпринять дополнительные совместные усилия для преодоления общих вызовов на региональном уровне.

Мы рассматриваем возможность в следующем году собрать под эгидой ОБСЕ за одним столом различные региональные и субрегиональные организации, чтобы обсудить, какую дополнительную пользу могла бы принести их деятельность в области европейской безопасности.

Какой Вам видится роль ОБСЕ в международных усилиях в Афганистане?

Нестабильность в Афганистане влияет на нас всех. Исходящие из Афганистана угрозы наркотики, экстремистская идеология, терроризм - подрывают безопасность соседних государств и региона ОБСЕ в целом. Более того, меня чрезвычайно беспокоит то коррумпированное влияние, которое наркоторговля оказывает на общественное развитие в Центральной Азии и за ее пределами.

Казахстанское Председательство предприняло дополнительные усилия по укреплению взаимодействия между ОБСЕ и Афганистаном. Но никакие усилия не принесут успеха, если государства - участники ОБСЕ не обеспечат необходимого обновления решения, принятого на мадридской встрече Совета министров в 2007 году. Встреча на высшем уровне в Астане предоставляет для этого замечательную возможность.

Я считаю, что в некоторых областях ОБСЕ является ведущей организацией и может предложить столь необходимые знания и идеи в таких сферах, как пограничный режим, подготовка таможенников,

совершенствование избирательных процессов при поддержке со стороны БДИПЧ, помощь правозащитникам, совершенствование законодательства, консультирование по мерам укрепления доверия и безопасности (МДБ) и гендерное просвещение. Секретариат ОБСЕ и полевые миссии в Центральной Азии разработали отличные проекты, и много проектов сейчас находятся на стадии подготовки.

Можно сделать многое. Можно рассмотреть возможность консолидации всех связанных с Афганистаном мероприятий ОБСЕ под единым контролем в Секретариате ОБСЕ. Необходимы более прочные обязательства по региональному сотрудничеству между странами Центральной Азии и Афганистаном. ОБСЕ может «наводить мосты» для оказания содействия этому процессу по таким вопросам, как упрощение визового режима, организация совместных учебных мероприятий и другие меры. Мы можем договориться о разработке более существенных проектов под руководством ОБСЕ в области борьбы с наркоторговлей и развития трансграничной торговли или об осуществлении небольших экономических проектов в интересах общин в приграничных регионах. Но все это зависит от готовности государств-участников к расширению взаимодействия ОБСЕ с Афганистаном.

По Вашему мнению, что могла бы сделать ОБСЕ для улучшения отношений между этническими меньшинствами? Как Вы оцениваете Больцанские рекомендации Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях?

Я мог бы говорить о различных проблемах, связанных с национальными меньшинствами, поскольку это вопрос как национальной, так и международной безопасности. Я мог бы также говорить о современной действительности: о появлении новых меньшинств в результате миграционных процессов. Тихая дипломатия и настойчивость ВКНМ посла Кнута Воллебека дают хорошие результаты в этой сфере. Преступления на почве ненависти, ксенофобия, нетерпимость и дискриминация являются важными темами, требующими нашего дальнейшего внимания. Конструктивная работа была проделана БДИПЧ, которое организовало многочисленные мероприятия и встречи «за круглым столом» по этим вопросам и призывает государства-участники ОБСЕ наращивать усилия по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией, а также по предотвращению преступлений на почве ненависти.

В ходе нашего председательства терпимость и просвещение станут темами, которые будут находиться в центре внимания. У Литвы имеется значительный опыт в области изучения Холокоста и информирования о нем. Необходима дальнейшая разработка учебных программ по терпимости, нужно улучшать обстановку в школах, необходимо усиливать роль гражданского общества в образовании по вопросам терпимости. Мы считаем, что необходимо обсуждать передовую практику в области просвещения по вопросам терпимости, обмениваться опытом в

области развития взаимного уважения и понимания, борьбы с расизмом и другими формами нетерпимости. Это позволит нам закрепить разнообразие в многокультурных обществах как к востоку, так и к западу от Вены.

Свобода СМИ будет одним из Ваших приоритетных задач в следующем году. Как бывшему журналисту Вам эта приоритетная тема должна быть очень близка. Почему Вы считаете, что свобода СМИ важна в контексте безопасности, и каким конкретным аспектам свободы СМИ Вы будете уделять особое внимание?

Гражданам демократического общества важно получать информацию, выражать свое мнение и осуществлять право выбора. Ответственные профессионалы в СМИ руководствуются высокими стандартами плюрализма и играют ключевую роль, потому что они критически относятся к правительствам и политикам. Они сообщают о коррупции, нарушениях прав человека, опасениях меньшинств и проявлениях нетерпимости. Плюрализм в СМИ имеет особое значение в период выборов. К сожалению, мы видим много примеров, когда журналисты не чувствуют себя в безопасности при выполнении этой функции «сторожевого пса», когда они подвергаются угрозам, тюремному заключению и даже рискуют жизнью.

Все мы в ОБСЕ согласны с тем, что в основе безопасности лежат права человека и основные свободы, и поэтому, если свобода выражения мнения подвергается ограничениям или ставится под сомнение, то я считаю это угрозой безопасности. Я считаю, что правительства должны делать больше для защиты своих журналистов. Я затронул только один аспект того, почему свобода СМИ так близка мне как политику и бывшему журналисту. Другой важный аспект - это чрезвычайно быстрый технический прогресс в сфере СМИ. Мы обязаны обеспечить, чтобы в случае новых СМИ свобода выражения мнений и другие основные свободы человека были гарантированы надлежащим образом, особенно для тех, кто являются голосом и совестью наших обществ. Вместе со свободой приходит и ответственность.

Литва активно участвует в диалоге по вопросам энергетической безопасности в рамках ОБСЕ и в сентябре 2010 года приняла в Вильнюсе конференцию по энергетической безопасности. Какой вклад может внести ОБСЕ в обеспечение энергетической безопасности?

Энергетическая безопасность - это комплексная тема, непосредственно связанная с изменением климата, экологической безопасностью и устойчивым экономическим развитием. Для преодоления этих вызовов необходимы совместные усилия и решения, а также участие широкого круга заинтересованных сторон, включая промышленность и гражданское общество. ОБСЕ может содействовать диалогу для улучшения взаимопонимания и различным формам сотрудничества, как регионального, так и межизмеренческого. Балтийские страны давно находятся в структурной зависимости от импорта энергии. Поэтому мы понимаем необходимость совместной разработки общих принципов в области энергетики.

Использование энергетических ресурсов должно обеспечивать экономическое процветание, а каждая сделка должна быть прозрачной и недискриминационной. В проектах по развитию инфраструктуры должны соблюдаться строгие экологические требования, а развитие низкоуглеродных технологий является ключом к смягчению последствий изменения климата. Важной вехой является доклад Генерального секретаря о результатах конференции по энергетической безопасности в Вильнюсе.

Чего Вы лично ожидаете от года Председательства?

Прежде всего, в будущем году чемпионат Европы по баскетболу пройдет в Литве! Я надеюсь, что удача будет сопутствовать национальной сборной Литвы по баскетболу. Если серьезно, то я рассчитываю, что государства-участники ОБСЕ будут развивать результаты Встречи на высшем уровне в Астане. Этот год для моей страны и моей маленькой команды Председательства будет сложным, беспокойным и вдохновляющим. Как наша баскетбольная команда доказала на последнем чемпионате мира в Турции, что наша страна может добиваться отличных результатов на мировой арене, так и наше Председательство очень надеется закрепить за Литвой репутацию прозрачной, эффективной и справедливой дипломатической державы.



# Экономический потенциал женской трудовой миграции

Амайя Сотес Линарес-Ривас

**М**асштабы международной миграции увеличиваются. Сейчас во всем мире насчитывается 214 миллионов мигрантов, больше половины из них в регионе ОБСЕ. В более богатых странах миграция является темой публичных споров, в ходе которых чаще преобладают эмоции и предвзятые мнения, а не факты и статистические данные. Общественное мнение склонно обвинять мигрантов в том, что они «крадут рабочие места», если у них есть работа, или «живут за счет налогоплательщиков», если у них работы нет.

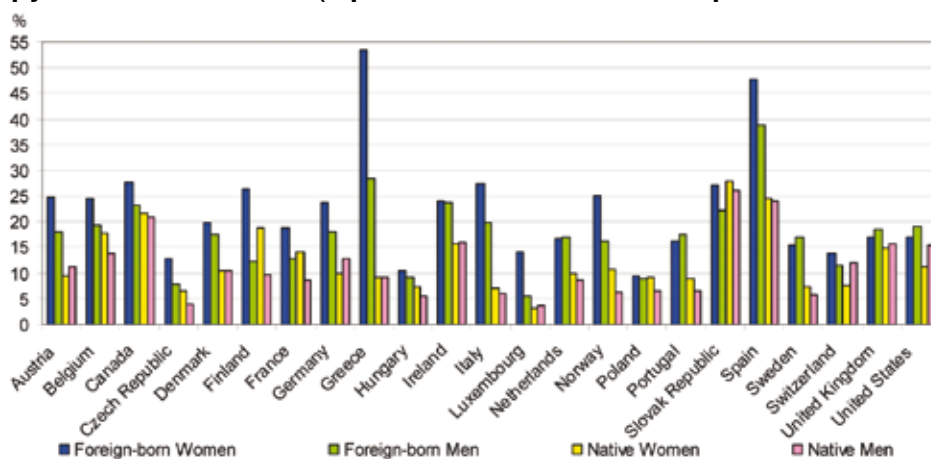
Правда заключается в том, что эмпирические данные говорят о совсем другом. В апреле 2009 года Всемирный Банк опубликовал исследование, согласно которому не существует доказательств того, что трудящиеся-мигранты в странах Европейского союза платят меньше налогов, чем коренное население, или получают значительно более высокие льготы и пособия. Как сравнительные исследования, так и исследования в отдельных странах показывают, что миграция либо слабо влияет, либо вообще не влияет на средний уровень заработной платы коренного населения Европы. Напротив, статистические данные показывают, что миграция может стимулировать занятость и развитие предприятий на местах.

Потенциал позитивного воздействия международной трудовой миграции на экономику стран происхождения и назначения заслуживает большего внимания со стороны правительств, международных организаций и гражданского общества.

## СРЕДИ ОСНОВНЫХ МИГРАНТОВ ВСЕ БОЛЬШЕ ЖЕНЩИН

Одним из источников потенциальных выгод является сегмент женской трудовой миграции, на которую приходится приблизительно половина всех мигрантов и которая, несмотря на это, многие годы игнорировалась. Новые публикации ставят под сомнение традиционные представления о подчиненной роли женщин в принятии решений об отъезде за границу. Если раньше большинство основных мигрантов составляли мужчины, то сегодня именно женщины часто принимают решение искать работу за рубежом, чтобы обеспечить благополучие своих семей. Переход к постиндустриальной экономике и более высокий уровень образования среди женщин в странах происхождения – это два фактора, объясняющих данное изменение. Так называемая «феминизация» миграции имеет экономические последствия, и положительный эффект от нее еще не реализован.

## Доля лиц с излишней квалификацией среди рожденного в стране и за рубежом населения (с разбивкой по половой принадлежности и странам)



Источник: Европейские страны: обзор трудовых ресурсов Европейского сообщества (данные представлены Евростатом); для Нидерландов – за 2005 год; Соединенные Штаты Америки: дополнение за март 2002 года к демографическому обзору; Канада, Польша и Словацкая Республика: перепись населения приблизительно в 2001 году

Несмотря на то, что многие женщины-мигранты обладают высокой профессиональной квалификацией, большинство из них имеет низкооплачиваемую работу, как правило, связанную с уходом за людьми, работой в домашних хозяйствах или в неофициальном секторе. Исследование, проведенное среди иностранцев, привлеченных к работе в системе здравоохранения Соединенного Королевства, показало, что медицинские сестры, а также доктора вступают на рынок труда, занимая должности значительно ниже тех, которые у них были до отъезда с родины. В докладе ОЭСР от 2007 года подтверждается, что среди женщин-мигрантов больше излишне квалифицированных работников, чем среди их коллег-мужчин. Более того, дисбаланс в плане квалификации со временем не меняется. Согласно последнему анализу Евростата, и 10 лет спустя после приезда в страны пребывания большинство женщин-мигрантов по-прежнему имеет работу, требующую значительно более низкой квалификации, чем у них имеется.

Таким образом, женщины-мигранты – это хронически недоиспользуемый экономический ресурс в принимающих странах. Тот факт, что по мере старения населения в Западной Европе увеличивается спрос на квалифицированную рабочую силу, делает этот вопрос еще более актуальным. Многие из этих мигрантов работают в неофициальном секторе, что означает недоплату налогов в бюджет и взносов в систему социального обеспечения и, соответственно, фискальные убытки для экономики.

Это означает, что страны назначения смогут получить полезный эффект, если улучшат возможности для доступа к официальному рынку труда женщин-мигрантов и упростят процесс признания профессиональной квалификации. Среди прочего, для этого может потребоваться регулирование существующих рынков труда, совершенствование процесса признания дипломов и квалификации и обеспечение доступности для работодателей информации о полученном за рубежом образовании. Содействие женщинам в адаптации их профессиональных навыков путем расширения помощи в области воспитания детей и повышения доступности занятий на языковых курсах могло бы помочь им вносить более эффективный вклад в экономическую активность.

## ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ СТРАН ПРОИСХОЖДЕНИЯ

Что касается стран происхождения, то выгоды от тенденции роста доли женщин среди мигрантов являются более неоднозначными. Женщины-мигранты традиционно приносят выгоду странам происхождения, потому что они отправляют туда деньги. Эмпирические данные показывают, что женщины посылают домой более значительную часть своих доходов и более регулярно, чем мужчины.

Но в действительности рост числа высокообразованных женщин мигрантов представляет собой существенную утечку мозгов из стран происхождения. Интересам этих стран соответствует оказание помощи женщинам в реализации их экономического потенциала, а в случае если они все-таки решают искать работу за границей, – содействие им в успешной эмиграции и предложение привлекательных реинтеграционных программ по возвращении на родину. Подготовленное ОБСЕ и опубликованное в прошлом году *Руководство по осуществлению гендерно чувствительной политики в области трудовой миграции* является полезным источником информации о планировании таких услуг, например, помощи

в переводе на родину заработанных за границей пенсий и социальных пособий, поддержки коммерческих предприятий с помощью кредитов с невысоким уровнем риска, обеспечения возвращающимся мигрантам доступа к профессиональной переподготовке.

## ВЫВОДЫ И ПУТЬ ВПЕРЕД

В принятом в Афинах в 2009 году решении об управлении миграционными процессами Совет министров рекомендует государствам-участникам учитывать гендерные аспекты в своей миграционной политике в соответствии с рекомендациями, содержащимися в подготовленном ОБСЕ *Руководстве по осуществлению гендерно чувствительной политики в области трудовой миграции*. Это руководство и разработанное совместно ОБСЕ, МОМ и МОТ *Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения* являются проверенными и ценными инструментами для разработки и осуществления более эффективной учитывающей гендерный фактор политики в области трудовой миграции. ОБСЕ также разработала два руководства для инструкторов по гендерным аспектам миграции.

Статистические данные показывают, что в экономическом плане мигранты являются чистыми донорами и играют важную роль в сохранении системы социального обеспечения для будущих поколений. Чтобы добиться еще больших экономических выгод, странам назначения следует найти пути для того, чтобы более эффективно задействовать человеческие ресурсы квалифицированных мигрантов-женщин. Страны происхождения должны предлагать женщинам более благоприятные возможности для использования их квалификации. Учитывающая гендерный фактор политика в области трудовой миграции может помочь государствам реализовать важный, но игнорируемый экономический потенциал, что особенно нужно в нынешнее кризисное время.

Амая Сотес Линарес-Ривас является сотрудником по экономическим вопросам в Бюро Координатора экономической и экологической деятельности в Секретариате ОБСЕ.

## Дополнительные материалы

Руководство по осуществлению гендерно чувствительной политики в области трудовой миграции. ОБСЕ, Вена, 2009 год

Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. ОБСЕ, Международная организация труда (МОТ), Международная организация по миграции (МОМ). Вена, Женева, 2009 год

Дж.-К. Дюмон, Дж.П. Мартин и Г. Шпильфогель, *Женщины-мигранты: Игнорируемое гендерное измерение утечки мозгов*. Институт изучения труда, Бонн, 2007 год

Дж.-К. Дюмон, и О. Монсо, «Несоответствие работы уровню образования: вызов для иммигрантов в принимающих странах», *Перспективы международной миграции*. ОЭСР, Париж, 2007 год

# Транснациональные угрозы и ОБСЕ

С ростом глобальной мобильности и прогрессом в сфере электронных коммуникаций все большее значение приобретают угрозы, которые возникают не из-за напряженности в отношениях между государствами и не из-за репрессивных условий внутри них. Эти новые угрозы не признают географических границ и влияют на все государства-участники; место их происхождения трудно отследить, но во многих случаях оно находится за пределами региона ОБСЕ; виновных сложно выявить, но чаще всего это негосударственные субъекты. К этим транснациональным угрозам относятся терроризм, организованная преступность, киберпреступность, а также противоправный оборот наркотиков и оружия и торговля людьми.

Государства-участники признали, что опасность этих угроз нарастала с конца 90-х годов, но после событий 11 сентября эти вопросы заняли более видное место в программе деятельности ОБСЕ. Последним документом, посвященным транснациональным угрозам, является принятое на встрече Совета министров в Афинах в декабре 2009 года решение 02/09 о дальнейших усилиях ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам и вызовам безопасности и стабильности.

Мероприятия ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам начались еще в ранние 90-е годы, хотя тогда такие угрозы не назывались транснациональными. Необходимость предотвратить проникновение неконтролируемого насилия через границу из Косово стало причиной создания Миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта еще в 1992 году, а в 1999 году Миссия в Грузии начала широкомасштабную операцию по мониторингу чеченского участка границы между Грузией и Российской Федерацией. Государства-участники приняли Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом в декабре 2001 года и четыре месяца спустя создали в рамках Секретариата Антитеррористическое подразделение (АТП). Десятилетиями ОБСЕ оказывала содействие надлежащему управлению, укреплению демократических институтов, повышению подотчетности правоохранительных органов и развитию здоровой экономики в

государствах-участниках, т. е. занималась всеми теми элементами, которые необходимы для пресечения коррупции и других проявлений организованной преступности.

Фактически, с тех пор как 35 лет назад государства-участники подписали хельсинский Заключительный акт и приняли всеобъемлющий подход к безопасности, ОБСЕ создавала инструменты, необходимые для эффективного противодействия транснациональным угрозам. В составе Секретариата есть подразделения, занимающиеся вопросами противодействия терроризму, пограничного режима, борьбы с торговлей людьми и надлежащего управления в экономике. Там есть квалифицированный и опытный Центр по предотвращению конфликтов. Широкая сеть полевых операций ОБСЕ может вести мониторинг в нестабильных ситуациях на местах и выступать в качестве посредника.

Транснациональные угрозы образуют сложную, взаимосвязанную сеть. Терроризм финансируется за счет организованной преступной деятельности. Противоправный оборот наркотиков и оружия и торговля людьми часто осуществляются по одним и тем же маршрутам и одними и теми же преступными сетями. Для эффективного реагирования необходимо добиться по возможности оптимального взаимодействия всех имеющихся в распоряжении ОБСЕ инструментов.

Отправным документом, который дает ОБСЕ мандат на осуществление комплексных мероприятий по противодействию транснациональным угрозам, является Маастрихтская стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке, которую государства-участники приняли в 2003 году. В стратегии разъясняются концептуальные и политические основы долгосрочного межизмеренческого подхода. Со времени ее принятия ОБСЕ продвинулась вперед по нескольким направлениям своей программы действий.

С момента своего создания АТП содействовало ратификации и выполнению универсальных антитеррористических международно-правовых документов и повышению надежности проездных документов. В 2004 году оно расширило сферу своей деятельности, включив в нее вопросы

противодействию использованию Интернета в террористических целях и повышения безопасности контейнерных перевозок. В 2005 году оно начало заниматься совершенствованием международного сотрудничества в области уголовного правосудия и оказанием поддержки МАГАТЭ в сфере обеспечения физической безопасности источников радиоактивности. С 2007 года оно способствует развитию частно-государственных партнерств в области противодействия терроризму, занимается вопросами охраны важнейших объектов энергетической инфраструктуры и противодействия насильственному экстремизму, приводящему к терроризму.

В контексте борьбы с транснациональными угрозами вопросы охраны границ обретают новое значение. Границы становятся инструментами, которые два государства могут применять в рамках сотрудничества с целью пресечения незаконных перевозок оружия и людей и укрепления региональной безопасности в целом. ОБСЕ оказывала поддержку Охридскому процессу, касающемуся пограничных вопросов, в период с 2003 по 2008 год в рамках Программы трансграничного сотрудничества в Юго-Восточной Европе. В составе Центра по предотвращению конфликтов сформирован сильный коллектив специалистов по пограничным вопросам. Он консультирует Генерального секретаря и помогает полевым операциям в деле наращивания потенциала и подготовки кадров с целью укрепления пограничного режима и безопасности границ в соответствии с Концепцией обеспечения безопасности границ и пограничного режима, принятой на встрече Совета министров в Любляне в 2005 году.

Во исполнение решения Совета министров от 2006 года об улучшении координации мероприятий по борьбе с организованной преступностью Генеральный секретарь сформировал в составе Секретариата специальный коллектив, центральным контактным пунктом которого является Группа по стратегическим вопросам полицейской деятельности (ГСПД). ГСПД создала Полицейскую оперативную информационную систему (ПОЛИС), которая содержит отчеты, информацию о законодательстве и учебные материалы по борьбе с организованной преступностью. Бюро Специального представителя по борьбе с торговлей людьми оказывает содействие многостороннему сотрудничеству и национальным координационным механизмам и провело анализ бизнес-модели торговли людьми. Бюро Координатора экономической и экологической

деятельности участвует в программах по борьбе с коррупцией и отмыванием денег.

Транснациональные угрозы быстро эволюционируют. Совершаемые в киберпространстве преступления - это нарастающая и потенциально разрушительная опасность для государств-участников. На семинаре-практикуме ОБСЕ в Вене в марте 2009 года были приняты рекомендации по всеобъемлющему подходу ОБСЕ к преодолению угрозы киберпреступности.

Другое новое для ОБСЕ направление - это борьба с ядерным терроризмом на основании резолюции 1540 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций о нераспространении оружия массового уничтожения. Многие государства-участники подчеркивали необходимость активизации деятельности ОБСЕ в этой области.

Противодействие транснациональным угрозам также означает распространение деятельности за пределы региона ОБСЕ. Вооруженное повстанческое движение и тяжелое экономическое положение в Афганистане, который является партнером ОБСЕ по сотрудничеству с 2003 года, превратили эту страну в источник нестабильности для всего региона ОБСЕ. С 2007 года ОБСЕ активизирует взаимодействие с Афганистаном, в том числе посредством переподготовки сотрудников таможенной и пограничной служб.

Транснациональные угрозы - это опасный противник ОБСЕ. Субъекты, от которых исходят эти угрозы, неуловимы, технически грамотны, хорошо организованы и обладают экономическим влиянием. Но один аспект воодушевляет. Поскольку транснациональная преступность воздействует на все государства-участники, существует вероятность достижения консенсуса по мерам борьбы с ней. Сотрудничество в деле усиления средств защиты ОБСЕ быстро становится не только делом политической воли, но и осознанной необходимостью.





ИНТЕРВЬЮ С МАРИЕЙ ГРАЦИЕЙ ДЖЬЯМАРИНАРО, СПЕЦИАЛЬНЫМ ПРЕДСТАВИТЕЛЕМ ОБСЕ И  
КООРДИНАТОРОМ ПО БОРЬБЕ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ

## Торговля людьми до сих пор остается малорискованным преступлением

Мария Грация Джьямаринаро вступила в должность Специального представителя ОБСЕ и координатора по борьбе с торговлей людьми в марте 2010 года. В этом интервью она обсуждает свою работу в ОБСЕ с заместителем пресс-секретаря ОБСЕ Фране Мароевичем.

**Фране Мароевич:** Как Вы стали заниматься вопросами борьбы с торговлей людьми?

**Мария Грация Джьямаринаро:** Я начала работать в этой сфере в 1997 году, когда я была юридическим советником министра по вопросам равенства возможностей в Италии и возглавляла отдел по законотворческой деятельности. В это время проблема торговли людьми начала беспокоить правительство, в особенности в том, что касается сексуальной эксплуатации, поэтому мы подготовили новое законодательство по борьбе с торговлей людьми, в котором особый акцент был сделан на защите прав человека; это законодательство по сей день остается в силе и работает.

**У большинства торговля людьми ассоциируется с сексуальной эксплуатацией. Какие еще существуют формы эксплуатации?**

Один из моих приоритетов - это повышение осведомленности о том, что сейчас торговля людьми не ограничивается сексуальной эксплуатацией; очень часто имеет место торговля с целью трудовой эксплуатации. К сожалению, масштабы именно этого элемента торговли людьми продолжают увеличиваться. Есть много других форм эксплуатации и я хочу упомянуть о самой серьезной из них - о принудительном попрошайничестве, в которое вовлечено множество детей.

**Эксплуатация людей - это не новое явление. Торговлю людьми часто называют «современным рабством». Что же нового в этой проблеме?**

Мы говорим о современном рабстве потому, что люди на самом деле попадают в сети, сплетенные из множества отношений зависимости, а это нечто новое. Когда мы используем слово «рабство», мы думаем о рабстве в прошлом, о закованных в цепи или сидящих под замком людях, полностью лишенных свободы передвижения. Это не является непереносимой

чертой современного рабства; жертвы торговли людьми не всегда заперты на ключ в квартирах, на рабочих местах или в борделях. Торговцы людьми пользуются их социальной уязвимостью. Люди изолированы от общества, часто они не владеют языком страны пребывания. Они не в состоянии попросить о помощи, не знают своих прав, не знают, кому можно доверять и куда сообщать о преступлениях. В результате этого возникает ситуация, в которой человек думает, что у него нет выбора, кроме подчинения эксплуатации. Это новые, более тонкие способы порабощения и эксплуатации людей.

**Вы сказали, что эта проблема имеет огромные масштабы. Сколько людей она затрагивает, по имеющимся оценкам?**

Во всем мире, как минимум, 2,5 миллиона людей являются жертвами торговли людьми. Эта самая надежная, но осторожная оценка сделана Международной организацией труда (МОТ). Поскольку важнейшие страны назначения находятся в регионе ОБСЕ, многие пострадавшие становятся жертвами торговли людьми внутри региона ОБСЕ.

**Каковы самые эффективные способы борьбы с этим явлением? Это должны быть превентивные меры, ужесточение пограничного контроля, расширение правомочий правоохранительных органов?**

Столь сложное явление требует комплексного подхода. Я хочу выделить два важных направления. Первое - это защита жертв, что включает в себя как предотвращение торговли людьми и защиту потенциальных жертв, так и поддержку и помощь жертвам. Это вопрос не только защиты прав человека; этот подход доказал свою эффективность и в контексте второго направления - уголовного правосудия. Если жертвам предоставлены определенные гарантии, включая право на

пребывание в стране и возможность выбора иного пути в жизни, то они обычно активно сотрудничают с правоохранительными и судебными органами.

ОБСЕ считает торговлю людьми транснациональной угрозой. Причастны ли преступные элементы, занимающиеся торговлей людьми, к другим видам преступной деятельности?

Несомненно, ведь торговля людьми в основном осуществляется организованными преступными группами. Но это не всегда так, потому что есть другие виды торговли людьми, к которым причастны частные лица, например, в целях принудительной работы в домашних хозяйствах. Но широкомащтабная торговля людьми – это в значительной мере дело криминальных группировок, которые вербуют людей и затем эксплуатируют их. Не всегда одна и та же организация контролирует все звенья в цепи торговли людьми; чаще всего взаимодействует несколько преступных групп, каждая из которых отвечает за свое звено цепи.

Важно понимать, что эти криминальные группировки обретают все больше силы и власти, даже политического влияния, благодаря своему очень доходному бизнесу. Мы видим признаки того, что торговля людьми становится неисчерпаемым источником доходов, которые вкладываются в другие виды преступной деятельности, включая торговлю оружием и наркотиками. Поэтому мы должны рассматривать торговлю людьми как явление, подрывающее экономику и демократические институты. Это новый аспект, и его нельзя недооценивать.

Относятся ли к торговле людьми так же серьезно, как к некоторым иным видам преступности, которые Вы упоминали, например, наркоторговле и контрабанде оружия?

К сожалению, в отличие от борьбы с другими видами организованной преступности, такими как наркоторговля, борьба с торговлей людьми по сей день ведется не столь грамотно и целеустремленно. Увы, торговля людьми, как вид преступной деятельности, до сих пор сопряжена с очень низким риском. Этот бизнес приносит огромные доходы и, как следствие, процветает. С этой печальной действительностью мы сталкиваемся каждый день. Мы должны более эффективно бороться с этим видом преступной деятельности.

Сегодня большинство государств - участников ОБСЕ признают, что торговля людьми является большой проблемой; многие страны приняли новые законы, планы действий и создали национальные координационные механизмы. На сегодняшний день вызов для нас заключается в том, чтобы значительно увеличить масштабы эффективного применения законодательства по борьбе с торговлей людьми и деятельности созданных за последние годы механизмов.

Какова роль международных организаций в борьбе с торговлей людьми, и как ОБСЕ сотрудничает с ними в этой области?

Международные организации играют важную роль в усилении борьбы с торговлей людьми. Улучшение этого сотрудничества я считаю достижением моих первых шести месяцев на этой должности. Мы очень тесно сотрудничаем с Организацией Объединенных Наций (ООН), я недавно выступала на заседании Генеральной Ассамблеи ООН. У нас тесные отношения с Управлением ООН по наркотикам и преступности (ЮНОДК) и другими агентствами ООН, включая ЮНИСЕФ. ОБСЕ также является членом координационного комитета Глобальной инициативы ООН по борьбе с торговлей людьми. Кроме того, мы тесно взаимодействуем с Советом Европы, обмениваемся идеями и информацией с его Группой экспертов по противодействию торговле людьми (ГРЕТА).

Что касается внутренней координации, то мы тесно взаимодействуем со всеми структурами ОБСЕ, в особенности с

Группой по стратегическим вопросам полицейской деятельности (ГСПД), регулярно проводим инструктаж для сотрудников правоохранительных органов, в последний раз это было в Душанбе. Совместно с Координатором экономической и экологической деятельности ОБСЕ (КЭЭД) мы готовим семинар о торговле людьми и отмывании денег, что является важной темой, которую мы хотим пристально изучить. Вместе с Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) мы занимаемся оказанием содействия вернувшимся жертвам и обеспечением их доступа к средствам правовой защиты, включая возмещение причиненного вреда, а в конце октября мы провели важную региональную встречу национальных координаторов из стран Юго-Восточной Европы и Закавказья, что позволит укрепить наше сотрудничество с операциями на местах.

Когда Вы говорите о планах действий и координации, сложно понять, как такие мероприятия могут улучшить жизнь людей, находящихся в опасности.

Планы действий имеют принципиальное значение, поскольку они обеспечивают вовлечение всех компетентных министерств и ведомств, а также общественных субъектов в борьбу с торговлей людьми. Чтобы добиться успеха в борьбе с торговлей людьми, необходим междисциплинарный и межведомственный подход. Мы должны учитывать, что на уровне правительства этим вопросом должно заниматься не только министерство внутренних дел, но и министерства здравоохранения, юстиции и труда; кроме того, это гендерный вопрос, и все эти структуры должны сотрудничать и координировать свои действия друг с другом. План действий обеспечивает, чтобы деятельность всех этих субъектов, которые обычно не координируют свои действия, опиралась на единое видение и принципы. В плане действий определяется, кто что делает и в каких рамках. А это означает, что результаты мер поддаются количественной оценке. План действий обеспечивает стратегически важное участие НПО и иных общественных субъектов в деятельности на местах, а они играют ключевую инициативную роль в борьбе с торговлей людьми, и, таким образом, план действий оказывает непосредственное положительное воздействие на жизнь жертв.

Какие у Вас планы в отношении Бюро Специального представителя ОБСЕ и координатора по борьбе с торговлей людьми?

Мы хотим уделять больше внимания предотвращению торговли людьми. Например, важно создавать системы защиты детей и работать с каждым ребенком, находящимся в опасности, включая несопровождаемых и разлученных детей и подателей заявлений о предоставлении убежища. Мы также хотим стимулировать социальную ответственность предпринимателей, чтобы каждая компания несла ответственность за то, что происходит в ее цепи поставок, поскольку эксплуатация часто имеет место в субподрядных организациях.

Нашим вторым приоритетом является улучшение ответных мер в сфере уголовного правосудия, включая использование более современных методов ведения расследований, в том числе финансовых, которые обычно не применяются в делах о торговле людьми, но являются ключом к выявлению связей между криминальными группировками и последующим отмыванием денег.

В-третьих, поскольку торговля людьми является современным рабством и одним из самых ужасающих нарушений основных прав, мы планируем и далее заниматься усилением защиты прав жертв путем содействия выявлению всех предполагаемых жертв и оказания им адекватной поддержки и путем поддержки получения доступа к правосудию, включая возмещение вреда, и социальной интеграции жертв торговли людьми в качестве конечного результата процесса реабилитации.

# Многосторонний подход в борьбе с потоком незаконных наркотиков

Сандип Чавла

**Б**орьба с угрозой незаконных наркотиков - это одно из основных направлений деятельности моей организации, Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК). Я хочу рассказать о нескольких вызывающих беспокойство вопросах и некоторых важных областях сотрудничества между ЮНОДК и ОБСЕ.

Производство опия в Афганистане в последние годы сокращается и по причине болезни растений, поразившей опийный мак, в текущем году имело место дальнейшее сокращение. В 2009 году общий объем производства составил 6 900 тонн. Этот объем значительно превышает мировой спрос, который составляет около 5 000 тонн. Это означает, что существуют неучтенные излишки, которые, по всей вероятности, скапливаются на складах.

В 2008 году афганские крестьяне заработали немногим менее 438 миллионов евро, или чуть меньше полумиллиарда. На границе цена увеличивается раз в пять или шесть, до двух с половиной миллиардов. Суммарная общемировая стоимость афганских опиатов составляет 55 миллиардов. Я прошу вас задуматься над этими цифрами. Конечная цена опия в сто раз выше того, что зарабатывают афганские крестьяне. Куда идут все эти деньги? Не крестьянам, они не накапливаются в Афганистане. Они сосредотачиваются в руках преступных группировок и контрабандистов, которые доставляют наркотики от границы на основные рынки в России или в Западной Европе. Для преодоления этой транснациональной угрозы требуется многосторонний подход. Высока вероятность того, что регионы со слабым пограничным режимом и правопорядком станут надежными убежищами для наркоторговцев.

Два основных маршрута контрабанды наркотиков из Афганистана проходят через Балканы на запад и через Центральную Азию на север. Многосторонние решения могут помочь ликвидировать эти уязвимые места.

К сожалению, конфискация опиатов или героина вблизи мест производства осуществляется в очень малых объемах: 66 тонн в 2008 году (один процент от общего объема) в Афганистане и пять процентов во всех соседних странах Центральной Азии. Это говорит нам о том, что нам нужно еще многое сделать для улучшения работы правоохранительных органов в этих регионах. Но это говорит нам еще кое о чем другом, что я хочу отметить особо. Мы склонны забывать, что охрана правопорядка не является единственным решением. Наркотики - это угроза здоровью тех, кто их потребляет. Мы должны сделать



все, что необходимо, для предотвращения распространения в обществе вредоносных последствий наркотиков: обеспечить наличие лечебных учреждений, найти баланс между охраной правопорядка и стратегиями снижения спроса на наркотики.

Кроме того, существует проблема прекурсоров. Ситуация в этой сфере напоминает мне поиск иголки в стогу сена. Для использования в промышленности производится много химических веществ. Небольшая доля этих химикатов применяется для изготовления или ректификации нелегальных наркотиков. Такие химические вещества называются прекурсорами. Но невозможно контролировать всю химическую промышленность из-за одной небольшой ее части. Мы должны нацелить наши усилия на конкретные химикаты и следить за рынком в целом. Уксусный ангидрид является основным прекурсором для изготовления героина. Он не производится в Афганистане. При этом он завозится в больших объемах. В этой ситуации достаточно легко обозначить проблему, и мы должны многое сделать, чтобы поставить ее под контроль. Именно здесь можно задуть производство нелегальных наркотиков.

Другая проблема, несомненно, заключается в политической нестабильности, гражданской войне, терроризме, финансировании террористических политических движений. Вы не узнаете ничего нового, если я скажу, что наркоторговцы в обстановке политической нестабильности чувствуют себя как рыба в воде. Если есть одно, то будет и другое. Это симбиоз. Внутренние проблемы Афганистана, тот факт, что он уже много лет страдает от гражданской войны, непосредственно связаны с тем, что он является крупнейшим производителем опия в мире. Эта нестабильность распространяется как круги по воде. Мы сумеем остановить это явление, только если обеспечим правопорядок в прилегающих регионах. В этой области ОБСЕ и ЮНОДК могут работать сообща и уже это делают.

Другая область, в которой сотрудничают ЮНОДК и ОБСЕ в рамках тесных консультаций с пятью государствами Центральной Азии, – это поддержка сотрудничества в области снижения спроса на наркотики и охраны правопорядка. С целью содействия наращиванию потенциала национальных систем уголовного правосудия две организации совместно провели в июле прошлого года в Астане региональный семинар по международному сотрудничеству в вопросах уголовного производства.

Мы также сотрудничаем с ОБСЕ в области пограничного контроля. В условиях слабого правопорядка в Афганистане распространяется нестабильность. Каждый год около четверти производимого в Афганистане опия, или 100 тонн, идет транзитом через Центральную Азию на рынки России и Европы. На севере Афганистан граничит с тремя странами: Туркменистаном, Узбекистаном и Таджикистаном. В сопредельных районах существуют тесные этнокультурные связи. Если между приграничными регионами есть этнические, национальные или племенные связи, то, среди прочего, вероятно распространение криминальных сетей. Уже очень долгое время люди путешествуют через границы Афганистана с некоторыми центральноазиатскими государствами, в особенности с Таджикистаном. Много людей из Таджикистана переселилось на север, в города западной части России. Через такую диаспору значительно проще осуществлять наркотрафик. Это не вызывает особого удивления, в современной

истории это происходило неоднократно, но мы должны это учитывать не только в связи с незаконным оборотом наркотиков и оружия и торговлей людьми, но и в связи с различными формами политического экстремизма.

Центральноазиатский региональный информационно-координационный центр (ЦАРИКЦ) – это важнейший проект. Я благодарю Казахстан за то, что он принял этот Центр в Алматы. Благодарю все присоединившиеся государства и призываю все государства – участники ОБСЕ прислать своих представителей и помочь Центру приступить к оказанию содействия и осуществлению координации международных операций и информационно-аналитической деятельности, для чего он и был создан.

С ОБСЕ мы сотрудничаем в вопросах борьбы с организованной преступностью. Мы совместно разработали Пособие по оценке систем уголовного правосудия. Недавно мы опубликовали первый анализ угроз транснациональной организованной преступности под названием «Глобализация преступности: оценка угрозы транснациональной организованной преступности». Я рекомендую эту публикацию всем, кто хочет получить широкое представление об этой проблеме.

В области предотвращения терроризма мы вместе с ОБСЕ занимаемся осуществлением инициативы ЮНОДК по контейнерной безопасности на побережье Черного и Каспийского морей. Нам предстоит еще многое сделать для борьбы с такой возникающей угрозой, как киберпреступность. Мы приветствуем участие ОБСЕ в Инициативе Парижского пакта по борьбе с проблемой наркотиков.

В заключение, я хотел бы высказать одну вполне очевидную мысль, которая заслуживает повторения. Иногда мы все опасаемся, что обмен информацией и координация усилий приводят к уступке части государственного суверенитета. При этом мы забываем, что если мы терпим такое положение вещей, когда преступники могут свободно пересекать границы, то мы уже поступились частью нашего суверенитета. Мы должны утвердить принцип, согласно которому борьбу с такими международными проблемами, как нелегальное производство, оборот и потребление наркотиков, следует вести в рамках многосторонних систем. Международный обмен информацией укрепляет, а не ослабляет суверенитет. Давайте сделаем все, что в наших силах, для сохранения механизмов сотрудничества и укрепления многосторонней системы.

Сандип Чавла является директором Отдела по анализу политики и связям с общественностью Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности в Вене. Эта статья основана на его выступлении на конференции ОБСЕ по борьбе с угрозами незаконного оборота наркотиков и усилению контроля за оборотом химических прекурсоров, состоявшейся в Вене 8 и 9 июля 2010 года.





## Взаимодействие ОБСЕ с Афганистаном

Афганистан является партнером ОБСЕ по сотрудничеству с 2003 года. Группы поддержки выборов от Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) приезжают в Афганистан с 2004 г. для оказания помощи в организации выборов.

На мадридской встрече Совета министров в 2007 году министры иностранных дел приняли решение о взаимодействии с Афганистаном, поручив Генеральному секретарю разработать программу помощи ОБСЕ Афганистану. Позднее, в 2008 году, Секретариатом были подготовлены финансируемые за счет внебюджетных ресурсов проекты, направленные на укрепление границ между государствами Центральной Азии и Афганистаном, подготовку афганских пограничников, сотрудников подразделений по борьбе с наркотиками и таможенников, и обеспечение трансграничного сотрудничества и взаимодействию.

Кроме того, в 2007 году Постоянный совет создал Фонд партнерства для финансирования участия партнеров по сотрудничеству, в том числе Афганистана, в деятельности ОБСЕ.

Этот рынок для трансграничной торговли на территории пограничного пункта в Хороге, Таджикистан, позволяет предпринимателям из Афганистана раз в неделю пересекать реку и продавать свои товары таджикским соседям. С помощью осуществляемых здесь ОБСЕ проектов в Хороге в 2010 году была организована подготовка таможенников как из Таджикистана, так и Афганистана, и с 2007 года на территории этого рынка функционирует офис по обеспечению трансграничной торговли. Этот офис предоставляет афганцам информацию о таможенном режиме и рынках и предлагает продавцам услуги по обучению ведению торговли по обеим сторонам границы (ОБСЕ/Июн Трумбле)

## Наш девиз – «Устойчивость»

### Подготовка киргизских и афганских таможенников в Бишкеке

Эдвиге Пресле-Вайсс

Вот уже год с небольшим наша группа из семи сотрудников Центра ОБСЕ в Бишкеке каждый день работает в здании Государственной таможенной службы Кыргызстана. Вместе с руководителем учебного центра ГТС и 8 штатными инструкторами, назначенными в феврале, мы реализуем проект ОБСЕ по развитию системы подготовки сотрудников таможенной службы, цель которого состоит в повышении возможностей ГТС в области подготовки инструкторов.

Мы начали нашу работу осенью прошлого года с масштабной оценки самых настоятельных потребностей таможенной службы Кыргызстана в плане переподготовки ее сотрудников. Полученные данные легли в основу программы начальной переподготовки, разработанной в текущем году. 70 процентов программы посвящены сбору таможенных платежей и соответствующим процедурам, остальные 30 процентов – борьбе с контрабандой. Под руководством консультантов ОБСЕ прошедшие обучение инструкторы подготовили 68 презентаций (200 академических часов) с учетом международных стандартов и передового опыта. Я считаю, что такой подход – разработка учебной программы, включая план занятий, использование разнообразных учебных материалов, в том числе компьютерных презентаций, и практические занятия – позволяет создать наиболее эффективную среду для обучения.

Важно подчеркнуть, мы, члены группы ОБСЕ, не разрабатываем учебные курсы для инструкторов, а только консультируем их, обеспечиваем наставничество и подготовку. Работая с сотрудниками таможенной службы, мы всегда помним о нашем девизе: «Устойчивость программы обучения».

Сам процесс обучения начался в июне. Инструкторы провели курсы по повышению квалификации и специализированные курсы в Бишкеке и в регионах по следующей тематике: различные таможенные режимы, таможенный режим таких транзитных документов, как «Книжка МДП», автоматизированные системы таможенной регистрации, методы борьбы с контрабандой: обработка документов в случае нарушения таможенных правил, использование поискового комплекта (СТ-30) в случае подозрения на контрабанду.

Они также провели начальные курсы продолжительностью четыре недели. В сентябре занятия вели только инструкторы, подготовленные консультантами ОБСЕ. Все 42 новых сотрудника таможни прошли обучения на этих курсах, которые проводились в Бишкеке. Следует отметить такой положительный аспект курсов, как гармонизация, стандартизация и равноценность обучения. С другой стороны,

Таможенники из Афганистана и киргизский таможенный инструктор демонстрируют обнаруженные «бутафорские наркотики» во время практических занятий по досмотру транспортного средства (ОБСЕ)



имелись и проблемы. По окончании занятий всем слушателям пришлось сдавать письменные экзамены и отвечать на вопросы, которые им задавали члены экзаменационной комиссии, возглавляемой руководителем ГТС. Инструкторы же получили хорошую возможность оценить возникшие трудности и определить необходимые улучшения.

Еще одной важной целью проекта было обучение афганских таможенников. ОБСЕ работает в этом направлении во исполнение решения Совета министров, принятого в Мадриде в 2007 году относительно усиления взаимодействия с Афганистаном. Первый курс прошел с 12 июля по 13 августа 2010 года. Его проводили афганские таможенники для их коллег. Было решено увеличить число участников второго курса (с 13 октября по 12 ноября) с 10 до 14. Следующий курс (для 20 таможенников) намечен на январь. Предусмотренные проектом курсы рассчитаны на служащих таможенных органов, не прошедших аналогичные курсы в Афганской национальной таможенной академии.

**Эдвиге Пресле-Вайсс – руководитель проекта Центра ОБСЕ в Бишкеке по развитию системы подготовки сотрудников таможенной службы.**



Совещание по вопросу обучения таможенников. Слева направо: Мохаммад Фархад Ахмадзай, афганский таможенный инструктор, Меерим Абдукадырова, руководитель таможенного учебного центра Государственной таможенной службы Кыргызстана, Эдвиге Пресле-Вайсс, руководитель проекта ОБСЕ по вопросам таможенной службы, Аймал Омали, афганский таможенный инструктор (ОБСЕ)





## Афганский таможенный инструктор в Бишкеке

Мохаммад Фархад Ахмадзай

**В** 2010 году мой коллега Аймал Омари и я дважды приехали в Бишкек, чтобы провести начальную подготовку таможенников в рамках совместной программы подготовки для таможенников из Кыргызстана и Афганистана, организованной Центром ОБСЕ в Бишкеке и Государственной таможенной службой Кыргызстана. Аймал и я преподаем в

Афганской национальной таможенной академии в Кабуле.

В Бишкеке мы разработали и провели начальный курс переподготовки продолжительностью в пять недель для таможенников из Афганистана, выполняющих различные обязанности на пунктах пересечения границы с Пакистаном, Узбекистаном, Таджикистаном и Ираном, а также в аэропортах и в нашем центральном аппарате. Курсы будут проводиться на регулярной основе и в следующем году.

На наших курсах сотрудники таможни получают навыки пресечения незаконного перемещения через границу товаров, услуг и людей, а также содействия законному перемещению и торговле. Программа обучения была подготовлена совместно с Афганской национальной таможенной академией. Мы учили в программе международные нормы и передовой опыт, и, кроме того, нами были разработаны занятия по вопросам этики и надлежащего управления.

Мой коллега и я проводим учебные занятия, но я хочу подчеркнуть, что преподавание 40 процентов учебного плана осуществляется силами киргизских таможенных инструкторов. Их опыт позволяет нам лучше уяснить проблемы, существующие в Центральной Азии. В качестве примера можно привести лекции по вопросам пограничного режима или многосторонних отношений.

Курсы предоставляют сотрудникам таможни из Кыргызстана и Афганистана бесценную возможность обменяться опытом. Языковой барьер, конечно, существует, но на совместных занятиях мы общаемся с помощью переводчика. Кроме того, мы все говорим на одном «таможенном» языке.

Хочу отметить очень хорошие условия для занятий в Бишкеке. Государственная таможенная служба Кыргызстана выделила аудиторию в здании таможенной службы. Слушатели имеют возможность посетить пункты пересечения границы в аэропорту, на границе с Казахстаном, таможенный пост на железной дороге, где проводятся практические занятия по таможенному досмотру. Кроме того, проживание в удобных квартирах и сам зеленый город Бишкек создают хорошие условия для подготовки инструкторов к занятиям и помогают слушателям сосредоточиться на учебе.

Я считаю, что данное направление деятельности представляет собой важный инструмент для повышения потенциала и развития Афганистана. Этот проект ОБСЕ дает нам возможность накопить опыт преподавания и стать инструкторами, готовящими инструкторов. Все слушатели отмечают, что данный начальный курс дает им отличную возможность углубить свои знания и повысить мастерство, уяснить широкий круг обязанностей сотрудника таможни и продвинуться по служебной лестнице.

*Мохаммад Фархад Ахмадзай является инструктором Афганской национальной таможенной академии в Кабуле.*

## Совместная подготовка таможенных кадров в Туркменистане

**В** 2009 году Центр ОБСЕ в Ашгабаде осуществил два внебюджетных проекта по совместной подготовке таможенников и пограничников из Туркменистана и Афганистана. Туркменские таможенники, прошедшие двухмесячные курсы подготовки инструкторов для обучения своих соотечественников, завершили проект, проведя недельный учебный курс для восьми афганских таможенников в Атамьрате на юго-востоке Туркменистана. В программу обучения были включены такие темы, как управление рисками, современные тенденции, оформление пересечения границы и предстоящие изменения в деятельности таможни в деле облегчения торговли. Проект был профинансирован Норвегией.

Позже в 2009 году две группы туркменских пограничников и одна группа афганских пограничных полицейских прошли подготовку в области

действий на зеленой границе между двумя пунктами пересечения границы. Слушатели проживали в условиях пустыни, где обучались вождению небольших вездеходов, использованию специального оборудования для ведения наблюдения, оказанию первой помощи, пользованию картами для планирования патрулирования и усилению использования связи в технической сфере патрулирования границы.

Это были первые проекты ОБСЕ в сфере охраны границ, осуществленные во исполнение решения по взаимодействию с Афганистаном, принятого СМИД в 2007 году, и они были полезны всем сторонам, поскольку налаженные благодаря им сотрудничество и координация действий продолжались в ходе всех последующих мероприятий в рамках этого взаимодействия.



Двое таможенников из Афганистана (в форменной одежде) беседуют со своим коллегой из Туркменистана, Атамирата, Туркменистан (ОБСЕ/Йон Трумбле)

## Взаимодействие с Афганистаном в Таджикистане

Бюро ОБСЕ в Таджикистане приступило к осуществлению ряда связанных с Афганистаном проектов в конце 2008 года. Проект по оказанию помощи в области таможенного контроля и строительства современного таможенного терминала в городе Мургаб, расположенном на Памирском плато в Горно-Бадахшанской автономной области Таджикистана, был дополнен подготовкой афганских таможенников. Данный внебюджетный проект, сметная стоимость которого составляет около 1 млн. евро, финансируется Японией, а также за счет взносов Бельгии и Германии. Весной 2010 года афганские таможенники прошли обучение в Душанбе по вопросам оценки риска и обнаружения незаконного оборота товаров, в том числе химических веществ – прекурсоров.

Несколькими месяцами ранее, в октябре 2009 года, в Таджикистан приехала первая группа из десятка командиров подразделений афганской пограничной полиции, которые приняли участие в семинаре-практикуме, направленного на возрождение механизмов пограничных делегатов. Эти механизмы были созданы Советским Союзом и Афганистаном в 1958 году и перестали функционировать в 1991 году. Семинар-практикум по трансграничному сотрудничеству, финансируемый из единого бюджета Бюро в Таджикистане, был проведен повторно в 2010 году и вновь состоится в 2011 году, каждый раз способствуя возрождению механизмов сотрудничества.

Вид на Афганистан из Хорога, Таджикистан. Снимок сделан в ходе осуществления этапа оценки проекта Бюро в Таджикистане по оказанию помощи в таможенных вопросах (ОБСЕ/Йон Трумбле)



Бюро в Таджикистане также сотрудничает с Группой по стратегическим вопросам полицейской деятельности (ГСПД) в деле подготовки афганских пограничников в вопросах борьбы с наркотиками, и вместе с Антитеррористическим подразделением (АТП) обеспечивает на базе Высшего пограничного училища для командного состава (ВПКУ) ОБСЕ в Душанбе обучение афганских кадров распознаванию фальшивых документов.

В настоящее время Бюро приступает к осуществлению двух внебюджетных проектов: по подготовке к переобучению офицеров связи афганской пограничной полиции в Таджикистане и по обучению специалистов по зеленой границе из числа афганских пограничных полицейских вместе с их таджикскими коллегами в переоборудованном учебном центре в Гиссаре.

## Высшее пограничное училище для командного состава

С самого начала Высшее пограничное училище для командного состава (ВПКУ) в Душанбе было задумано как учреждение, в которое будут приглашаться афганские пограничники.

С момента открытия в мае 2009 года в колледже было проведено 11 учебных мероприятий с участием 241 представителя 19 государств-участников и партнеров по сотрудничеству ОБСЕ, в том числе из Афганистана. До настоящего времени 60 представителей афганской пограничной полиции и таможенной службы приняли участие в семинарах по вопросам охраны границ, обнаружения фальшивых путевых документов, профилирования проезжающих, международного сотрудничества, анализа рисков и химических прекурсоров нелегальных наркотиков. Афганские коллеги выразили большое удовлетворение этими семинарами и чувствовали себя в Душанбе как дома, поскольку по языку и культуре они близки своим таджикским соседям.



Семинар по пограничному контролю, выявление поддельных проездных документов и работа с информацией о поездке, первые организованные КПРБГ курсы только для афганских участников, 5–9 июля 2010 года (ОБСЕ/Асрор Бобожинов)

## Сотрудничество с Афганистаном в борьбе против терроризма

Антитеррористическое подразделение (АТП) ОБСЕ придает большое значение сотрудничеству с Афганистаном в вопросах транснациональной безопасности. В 2010 г. она способствовала участию Афганистана в *Семинаре по универсальным антитеррористическим инструментам 2005 г. и осуществлению их положений в национальном законодательстве* в Вене 29–30 апреля, *Семинаре ОБСЕ по содействию директории открытых ключей ИКАО в Вене 27–28 мая* и *Конференции экспертов по успешным стратегиям, эффективной практике и передовому опыту по предотвращению терроризма* в Астане 14–15 октября.

Она организовала обучение 20 афганских пограничников в Высшем пограничном училище для командного состава (ВПКУ) в Душанбе, Таджикистан, с 27 сентября по 8 октября 2010 г., в сотрудничестве со специалистами по пограничным вопросам из Центра по предотвращению конфликтов. Под руководством специалистов по документам из Федерального министерства внутренних дел Австрии слушатели приобрели навыки распознавания фальшивых документов, которым они смогут обучить своих коллег. До обучения в Душанбе участники прошли подготовительный курс в Кабуле, который провели сотрудники полицейской миссии Европейского Союза в Афганистане и Проектной группы полиции Германии (ПГПГ). Это был 15-е мероприятие по подготовке такого рода, проведенное в регионе ОБСЕ с сентября 2007 года в рамках программы безопасности АТП по проездным документам.



## Подготовка афганской национальной полиции в сфере борьбы с наркотиками

С ноября 2007 года Группа по стратегическим вопросам полицейской деятельности (ГСПД) проводит обучение сотрудников афганской полиции в сфере борьбы с наркотиками в Домодедово, Российская Федерация, в тесном сотрудничестве с международным учебным центром по борьбе с наркотиками на базе Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. На сегодняшний день подготовку прошли тридцать три сотрудника афганской полиции, и последняя группа закончила обучение в марте 2010 года.

В феврале-марте 2010 года ГСПД провела в Академии МВД и агентстве по контролю за наркотиками в Душанбе, Таджикистан, два параллельных курса по борьбе с наркотиками для 35 сотрудников афганской полиции в тесном сотрудничестве с Бюро ОБСЕ в Таджикистане,

министерством внутренних дел и агентством по контролю за наркотиками Таджикистана. Финансирование курсов полностью обеспечило правительство Японии.

1 ноября в Алматы на базе Академии МВД Казахстана начались двухнедельные курсы, на которых ГСПД провела обучение 10 сотрудников афганской полиции, которым в дальнейшем предстоит обучать своих коллег борьбе с наркотиками. Курсы полностью профинансированы Казахстаном, который выделил на эти цели 75 000 евро.

Еще 15 инструкторов из афганской полиции пройдут обучение на двухнедельных курсах в Международной академии по борьбе с организованной преступностью и контрабандой наркотиков Турции (МАБОПКН) в Анкаре в рамках внебюджетного проекта, совместно финансируемого Бельгией и Турцией.

## Поддержка выборов в Афганистане

В соответствии с решением Постоянного совета, принятым после получения приглашения от министра иностранных дел Афганистана г-на Залмая Рассула, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) откомандировало группу по поддержке выборов на парламентские выборы, запланированные в Афганистане на 18 сентября 2010 года. Деятельность группа финансировалась за счет внебюджетных взносов от 15 государств-участников и одного партнера по сотрудничеству.

Группа из восьми экспертов из шести государств-участников ОБСЕ во главе с г-жой Ханной Робертс (Соединенное Королевство), провела в Афганистане пять недель с 9 сентября по 15 октября.

ОБСЕ поддерживала все выборы в Афганистане начиная с 2004 года, а в 2004, 2005 и 2009 годах выпустила доклады с рекомендациями по



Члены группы поддержки выборов ОБСЕ/БДИПЧ разговаривают с должностными лицами на избирательном пункте в Кабуле (ОБСЕ/БДИПЧ)

улучшению порядка проведения выборов. В 2010 году группа изучила этот большой список рекомендаций и определила приоритетные направления будущей электоральной реформы. В целях активизации дальнейшей электоральной реформы БДИПЧ в ближайшее время выпустит доклад, посвященный правовой основе, защите прав избирателей, организации проведения выборов, регистрации избирателей, определению границ избирательных округов, политическим партиям и наблюдению за выборами самими афганцами.

## Взаимодействие с Афганистаном в рамках Фонда партнерства ОБСЕ



Тайский эксперт с использованием иллюстраций рассказывает должностным лицам из Афганистана и послану ОБСЕ о проекте (Фонд Мае Фах Луанг)

В 2010 году десять должностных лиц из Афганистана, в том числе заместитель министра внутренних дел по борьбе с наркотиками, приняли участие в семинаре на тему: «Борьба с незаконным культивированием растений и повышение безопасности границ и эффективности пограничного режима: практический анализ на примере Таиланда», который состоялся 24-28 января 2010 года в тайландских провинциях Чиангмай и Чианграй. Они были профинансированы за счет взносов Финляндии в Фонд партнерства, созданный в 2007 году для финансирования участия партнеров по сотрудничеству в мероприятиях ОБСЕ.

Благодаря взносам США в Фонд партнерства еще 14 афганских представителей смогли принять участие в ряде мероприятий, включая *Конференцию 2010 года «ОБСЕ-Корея»*, проведенную в Сеуле в мае, *Экономико-экологический форум ОБСЕ* в Праге в мае, региональный семинар по таможенным и пограничным службам в Алматы в июле, а также три антитеррористических мероприятия (см. выше).

Фонд партнерства также финансирует деятельность, способствующую реализации партнерами по сотрудничеству норм, принципов и обязательств ОБСЕ. В настоящее время осуществляется перевод на дари и пушту документов, относящихся к обязательствам в рамках ОБСЕ, методологии по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), а также рекомендаций, подготовленных группами по поддержке выборов БДИПЧ после командировок в Афганистан. Кроме того, планируется нанять эксперта для активизации взаимодействия с Афганистаном, в том числе для подготовки целевых внебюджетных проектов.

# Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине отмечает свое 15-летие: Построение образцового многоэтнического общества

Валери Хопкинс



Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине является второй по величине полевой операцией Организации. Она была создана в соответствии с *Общим рамочным соглашением о мире* (ОРСМ), разработанным в Дейтоне в конце 1995 года и подписанным в Париже в декабре 1995 года, чтобы положить конец четырехлетнему конфликту.

Миссия ОБСЕ представляет собой одну из основных структур, направленных на оказание помощи Боснии и Герцеговине в решении сложнейшей задачи построения многоэтнического демократического общества. Она приступила к работе в декабре 1995 года на основании конкретного мандата, предусматривавшего организацию свободных и справедливых выборов, содействие стабилизации региона и правам человека и обеспечение их защиты. В настоящее время в нее входят 14 полевых отделений, и она осуществляет 12 тематических программ.

Ниже приводится несколько рассказов ветеранов Миссии.

Миссии было поручено организовать проведение выборов в поствоенной Боснии и Герцеговине: трудная задача, выполнение которой даст толчок столь необходимым изменениям и окажет серьезное влияние на будущее Боснии (ОБСЕ)

## РАБОТАТЬ РАДИ ЕДИНОЙ ЦЕЛИ

«Мне было 18 лет, когда я в первый раз оказалась в старом здании нашей миссии в центре Сараева; война только что окончилась, и мне предложили работу помощника и переводчика в Апелляционной выборной подкомиссии (АВП), судебном органе, созданном Временной избирательной комиссией ОБСЕ для разбора жалоб, касающихся выборов.

Я много ездила по стране вместе с одним из международных следователей АВП для расследования связанных с выборами жалоб от политических партий, независимых кандидатов и простых граждан. Проблема безопасности до конца не была решена, во многом была ощутима граница между образованиями, как физически, так и психологически. Я до сих пор помню приток адреналина, ощущавшийся каждый раз, когда мы расследовали какое-нибудь деликатное дело.

Особенно напряженным было время до выборов и сразу после их окончания. Мои коллеги и я без возражений работали целыми днями, а часто и ночами, по выходным и праздникам. Все мы считали – и я имею в виду не только коллег, работавших на выборах, но и всю миссию, – что мы делали нечто важное, нечто, что приведет к столь необходимым переменам и существенно скажется на нашем будущем. И мы были правы.

Сегодня, почти 15 лет спустя, я по-прежнему работаю в ОБСЕ. Изменились обстоятельства, изменились люди, да и цели изменились. Но мне хочется думать, что дух и ощущение цели, которые царили в те ранние годы, сохранились и сегодня и движут нас к новым свершениям. Наш долг перед самими собой – не соглашаться на меньшее».

— **Майя Солдо** в настоящее время работает в отделе распоряжения финансовыми средствами Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине.

## УКРЕПЛЕНИЕ ДОВЕРИЯ И УВЕРЕННОСТИ

«Когда началась война, я был студентом, а во время войны я служил в полиции. В начале 1996 года я стал водителем ОБСЕ. Это дало мне отличную возможность работать и зарабатывать какие-то деньги после стольких лет тяжелой жизни. Через несколько месяцев я получил возможность работать с тогдашним заместителем главы Миссии региональной стабилизации бригадным генералом Пером Сков-Кристенсенем.

Перед нашим отделом стояла очень сложная задача – работать над мерами по укреплению доверия и безопасности по Статье II Приложения 1В к Дейтонскому мирному соглашению, а также способствовать реализации Статьи IV Приложения 1В по контролю над вооружениями. Трудно было поверить, что теперь можно было спокойно, без страха ездить в Боснию, Черногорию и Хорватию, чтобы вместе укреплять мир и доверие. Миссии ОБСЕ в регионе твердо стояли на позиции беспристрастности.

Я рад этой возможности выразить свою благодарность всем тем, кто работал в Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине, за все их усилия, направленные на то, чтобы страна, в которой живут мои дети, пошла по пути процветания».

— **Семир Нумич в настоящее время работает помощником по логистике в отделе контроля над вооружениями департаменте сотрудничества в области безопасности Миссии ОБСЕ.**

## СОЗДАНИЕ ОБРАЗЦОВОГО МНОГОЭТНИЧЕСКОГО И МНОГОКУЛЬТУРНОГО ОБЩЕСТВА В БОСНИИ И ГЕРЦЕГОВИНЕ

«Я работала в Миссии ОБСЕ экспертом по правам собственности с 1997 года по 2000 год и видела, что люди, рассчитывавшие вернуться в свои дома, считали ОБСЕ своей последней надеждой. Это был тяжелый процесс. Стоило нам закончить обработку одного заявления о реституции объекта недвижимости, как приходилось приниматься за дело семьи, которая могла вот-вот потерять свое временное жилье. Тем не менее, ОБСЕ сохраняла незапятнанной свою репутацию нейтрального консультанта и активного блюстителя законности.

Затем наступило время более мягких, но столь же сложных, системных реформ в области образования и государственного управления. Содействуя этим процессам, мы надеемся от краткосрочных компромиссов, единственной целью которых было положить конец конфликту в 1995 году, перейти к новой политике, которая позволит Боснии и Герцеговине стать образцовым многоэтническим и многокультурным обществом.

Недавно я имела удовольствие содействовать инициативе, когда чиновники из одного из самых неразвитых городов моего района – Телчака, отправились в десятичасовую поездку на автобусе в город Посушье, чтобы изучить его опыт (см. рассказ в журнале ОБСЕ № 3 за 2010 год). Город был выбран не по каким-то этническим или политическим соображениям, единственным критерием была необходимость найти хороший пример, который помог бы планировать развитие Телчака».

— **Факета Пипаль, сотрудник по национальным программам развития муниципальных образований в местном отделении в городе Тузла.**



Первая штаб-квартира Миссии в Боснии и Герцеговине в деловом центре Сараево (ОБСЕ)

## ПРИМЕР ВОЗМОЖНОСТИ МНОГОЭТНИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«Округ Брчко – нейтральная самоуправляемая административная единица, ранее входившая в состав Республики Сербской и Федерации Босния и Герцеговина. С 1996 году Миссия ОБСЕ наводила мосты между жителями из разных частей округа Брчко. Она помогла организовать первые демократические выборы в собрание многоэтнического состава и создать подотчетные и прозрачные демократические институты. В настоящее время округ Брчко считается высокоразвитой единицей местного самоуправления и примером для других частей страны в области многоэтничности, надлежащего управления и, особенно, образования.

Миссия содействовала созданию многоэтнической системы образования и помогла провести первые ознакомительные поездки учителей, родителей и учащихся из разных районов Боснии и Герцеговины в округ Брчко. В то время как многие в стране не верят в то, что интегрированная многоэтническая система образования сможет работать на практике, в Брчко улыбки на лицах учеников и их учителей разного этнического происхождения, сидящих в одной классной комнате, учащихся по одной программе, оставляют незабываемое впечатление и показывают всей стране, что такое возможно».

— **Кармелита Симич, сотрудник по вопросам образования, и Ванья Риканович, помощник по программе развития населенных пунктов, работают в местном отделении в Брчко.**

Валери Хопкинс – редактор отдела прессы и общественной информации Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине.



# Первое десятилетие работы бюро ОБСЕ в Баку: Навстречу растущим ожиданиям

Рашад Гусейнов

**З**а десять лет, прошедших с июля 2000 года, когда впервые открылись двери Бюро ОБСЕ в Баку, Азербайджану удалось добиться исключительной социально-политической стабильности. Высокие доходы от экспорта нефти и газа обеспечили экспоненциальный рост экономики, а уровень бедности сократился с 49 процентов в 2001 году до 11 процентов в прошлом году. Азербайджан взял на себя новые международные обязательства перед Советом Европы и Европейским Союзом.

Все эти события, естественно, сказались на работе Бюро ОБСЕ. Деятельность Бюро и изменения, произошедшие в стране, произвели впечатление на первого главу Бюро, Александра Корнелиссена (Нидерланды), недавно посетившего Азербайджан. «Исключительно энергичная программа работы за прошедшие десять лет свидетельствует о тесных отношениях, существовавших между Азербайджаном и Бюро в Баку с самого начала его создания в деле выполнения задач присутствия ОБСЕ на месте», – отметил он.

В военно-политическом измерении безопасности в центре внимания Бюро находились вопросы правоохранительной деятельности во всех ее аспектах: работа полиции с населением, пограничный контроль, управление

общественными собраниями, гендерное равенство и обучение полицейских – а также вопросы противодействия транснациональным угрозам: терроризму, организованной преступности, коррупции и торговле людьми. Проект по работе полиции с населением был начат в качестве эксперимента в одном городе в 2005 году, а затем распространен на 11 населенных пунктов во всем Азербайджане, включая Нахичеваньскую Автономную Республику.

Военно-политический отдел Бюро возглавляет Джон Макгрегор из Канады. Он приступил к работе в Бюро в Баку в сентябре 2007 года. «Через несколько дней после моего приезда в Баку мне пришлось проехать более половины территории Азербайджана, чтобы встретиться с единственным полицейским экспертом миссии, который работал в Мингачевире, помогая налаживать работу полиции с населением в рамках осуществления там этого экспериментального проекта, – вспоминает Макгрегор. – С тех пор наши усилия принесли свои плоды: уровень преступности в этом городе снизился, а полиция стала пользоваться большей популярностью среди населения. Ввиду успеха этой экспериментальной программы Президент Азербайджана в мае 2009 года подписал указ об учреждении элементов работы полиции с населением по всей стране. Мне и моим сотрудникам приходится теперь много ездить по всему Азербайджану, а три сотрудника Бюро работают за пределами Баку, помогая местным органам власти осуществлять программу по работе полиции с населением».

Военно-политический отдел также осуществил пятилетний проект по модернизации обучения служащих полиции, в результате которого период первичной подготовки новых сотрудников был продлен с трех до шести месяцев.

Ввиду быстрого роста экономики Азербайджана работа Бюро в экономической сфере была сосредоточена на развитии надлежащего управления и повышении прозрачности, а также оказании поддержки малым и средним предприятиям (МСП).

Руководитель отдела экономических и экологических вопросов Ян Олссон (Швеция)

Бильге Канкорель (справа), руководитель Бюро ОБСЕ в Баку, с Вагифом Садиговым, заместителем министра иностранных дел Азербайджана во время приема по случаю 10-й годовщины Бюро ОБСЕ в Баку, Баку, 16 ноября 2009 года (ОБСЕ)







считает, что Азербайджан располагает большим потенциалом в области предпринимательской деятельности. «Я заметил это, когда наше Бюро проводило встречу с предпринимателями в таких региональных центрах как Губа и Шеки», – вспоминает он. «Они хотят больше узнать об опыте других стран, и поэтому местные предприниматели активно участвуют в наших учебных курсах. Такая работа нашего Бюро помогает МСП повышать свои деловые навыки. Мы также выступаем за повышение прозрачности и создание общества, более устойчивого в экологическом отношении», – говорит Олссон.

Бюро также удалось привлечь внимание к крупным экологическим проблемам: рациональному использованию водных ресурсов, доступу к экологической информации, экологическому просвещению и диалогу по вопросам энергетической политики – в том числе в отношении возобновляемых источников энергии. Бюро поддерживает участие Азербайджана в инициативе «Окружающая среда и безопасность» (ЭНВСЕК).

В области человеческого измерения Бюро с самого начала содействует укреплению верховенства права, оказывая поддержку проведению в стране реформы правовой и судебной систем. Оно осуществляет мониторинг судебных процессов и соблюдения порядка содержания под стражей, проводит обучение и повышает осведомленность населения о механизмах обеспечения прав человека в полном объеме.

«Я рада тому, что мы работаем в тесном взаимодействии как с органами власти, так и с гражданским обществом, добиваясь дальнейшего укрепления верховенства права и соблюдения прав человека в Азербайджане. Я надеюсь, что благодаря нашему вкладу ситуация в этой области в будущем будет постоянно улучшаться», – говорит Моника Мартинес (Испания), руководитель отдела верховенства права. – Я в особенности горжусь тем, что наша деятельность по подготовке кадров и наращиванию потенциала за последние годы охватила все группы юридических специалистов, в том числе адвокатов, что, как я надеюсь, позволит улучшить ситуацию с защитой прав человека в стране».

В рамках начатой в 2006 году программы по вопросам демократизации Бюро оказало содействие в улучшении работы избирательных комиссий, укреплении надлежащего управления и укреплении свободы средств массовой информации, осуществляя, совместно с правительством, гражданским обществом и средствами массовой информации, в особенности государственной телевизионной компанией ИТВ, меры и проекты информационно-пропагандистского характера, а также меры и проекты в области наращивания потенциала. Оно также сыграло важную роль в разработке и разъяснении необходимости важнейших законодательных мер, в том числе закона «О противодействии бытовому насилию», закона «О доступе к информации», и в продолжающихся усилиях по декриминализации диффамации.

«Имеются позитивные признаки того, что время для декриминализации наконец пришло», – говорит руководитель программы по вопросам демократизации Джеклин Карпентер (Соединенных Штатов). – Мы полагаем, что это станет крупным шагом в направлении свободы печати в Азербайджане. Нашими усилиями по оказанию поддержки саморегулированию СМИ и разработке законодательства совместно с органами власти и гражданским обществом мы надеемся дать тот импульс, который позволит продвинуть этот процесс вперед».

Все это оказалось возможным лишь благодаря тому, что состав Бюро был существенно расширен. Число международных штатных сотрудников возросло с пяти до 12 человек, представляющих в настоящее время девять различных государств-участников, а число национальных штатных сотрудников теперь составляет 26 человек по сравнению с работавшими сначала пятью сотрудниками.

Нынешний глава Бюро посол Бильге Чанкорель (Турция) является пятым по счету руководителем Бюро; его предшественниками на этом посту были посол Корнелиссена и посол Петер Беркхард из Великобритании, Маурицио Павези из Италии и Хосе Луис Эрреро из Испании.

Он подчеркивает, что «Бюро ОБСЕ в Баку поддерживает прекрасные отношения сотрудничества и ведет диалог с правительством, гражданским обществом, оппозиционными кругами и средствами массовой информации, выполняя задачи в соответствии со своим мандатом в контексте нарастающих вызовов и возрастающих ожиданий».

«Бюро будет и впредь поддерживать правительство и гражданское общество и взаимодействовать с ними в их усилиях, направленных на достижение прогресса во всех трех измерениях ОБСЕ, с учетом собственных потребностей Азербайджана в каждой области», – отмечает в заключение Чанкорель.

Рашад Гусейнов – национальный сотрудник по вопросам прессы и общественной информации в составе Бюро ОБСЕ в Баку.

# Бюро ОБСЕ в Ереване: Десять лет на пути к демократии

Гохар Авагян

**К**огда в декабре 1999 года мне предложили работу в создававшемся тогда Бюро ОБСЕ в Ереване, это название в то время мало что говорило обычному армянину. Меня тепло приняла небольшая группа иностранцев из разных стран. Тогда я не мог даже представить себе, что треть своей жизни я проведу в этой Организации. Первый вопрос, который пришел мне в голову, заключался в следующем: как все эти люди, являющиеся профессионалами в своей обла-

сти, но имеющие столь разный опыт, смогут что-либо сделать совместно? Как показали следующие десять лет моей работы в Бюро, они смогли добиться многого.

«Не могу забыть, как я вновь прилетел в аэропорт Еревана после более чем 20-летнего перерыва. Это было ранним утром в конце ноября рейсом из Вены. Единственное, чем я располагал, – поручение создать Бюро и начать добиваться результатов в соответствии с исключительно широким мандатом. Международные сотрудники уже были подобраны, но должны были прибыть только в январе. У нас был бюджет, но, до тех пор пока через пару недель после меня не прилетел сотрудник по административным вопросам, было негде создавать офис, не было оборудования, автомобилей или банковского счета и – что самое главное – ни одного местного сотрудника. То, что нам удалось начать работать к концу февраля, объясняется в равной степени как везением, так и огромным гостеприимством, оказанным Бюро теми организациями и людьми, с которыми нам предстояло работать в будущем, и помощью с их стороны. Армения стала таким местом, где было можно посадить небольшое зерно и наблюдать, как оно стремительно растет, превращаясь в цветущее растение». — Посол Рой Рив, первый глава Бюро в 2000-2003 годах

сами эффективного демократического контроля над вооруженными силами.

Проект Бюро по переработке 872 тонн высокотоксичного ракетного топлива «меланж» – наследия советских времен – на безопасные минеральные удобрения для сельского хозяйства был признан в качестве одного из наиболее выдающихся достижений

как Бюро в Ереване, так и ОБСЕ в целом. Этот проект послужил стимулом для осуществления аналогичных проектов во всем регионе ОБСЕ.

Бюро содействовало укреплению социальной стабильности в Армении путем принятия мер в поддержку малых и средних предприятий и мер по борьбе с коррупцией. Полевое отделение Бюро в отдаленном районе Сюник занимается решением экономических и экологических проблем в этом уязвимом районе.

«Наиболее успешным результатом работы во время моего пребывания на посту в качестве первого советника Бюро по экономическим и экологическим вопросам было создание первого в Армении Орхусского центра, – вспоминает Франк Эверс, работавший в Ереване с 2000 года по 2003 год. – Все началось с того, что молодые армянские экологи попросили нас помочь им в организации кампании в пользу ратификации Арменией *Орхусской конвенции* ЕЭК ООН, что переросло в коллективные усилия многих друзей и коллег, работавших как в правительстве, так и в других местах». Действующие сегодня в Армении 15 Орхусских центров играют важнейшую роль в привлечении населения, особенно населения сельских районов, к участию в поисках эффективного решения местных экологических проблем и являются местом проведения бурных дискуссий по вопросам охраны окружающей среды.

В области человеческого измерения Бюро в Ереване оказывает поддержку институту омбудсмана, содействует обеспечению гендерного равенства, поощряет участие молодежи в демократических процессах и свободу средств массовой информации. Бюро сотрудничает с государственными учреждениями и гражданским обществом в деле борьбы с торговлей людьми и в проведении эффективной политики в области миграции.

К числу основных достижений Бюро в области уголовного правосудия относится создание и обеспечение функционирования, совместно с министерством юстиции и соответствующими НПО, групп общественного мониторинга пенитенциарных заведений и мест предварительного заключения. «Мне в особенности запомнились бурные обсуждения со всеми активными заинтересованными сторонами», – говорит Кристина Мардиросян, первый сотрудник Бюро по вопросам прав человека». Это в значительной степени помогло устранить изолированность государственных институтов, позволило гражданскому обществу и широкой общественности внимательно следить за тем, что там происходит. Создание группы



Рой Рив (в центре)  
вместе с сотрудниками  
в момент своего  
отъезда из Бюро в  
2003 году (ОБСЕ)



мониторинга тюрем заложило основу для сотрудничества организаций гражданского общества, – вспоминает она. – Когда я вернулась в Армению в 2009 году, мне было очень приятно узнать, что эта группа работает и что, кроме этого, была также создана группа мониторинга полиции».

Посол Владимир Пряхин был вторым руководителем Бюро в 2003-2007 годах. «Я прекрасно помню, как я обрадовался, узнав о своем назначении в Ереван, – вспоминает он. – Посол Александр Алексеев, представитель Российской Федерации при ОБСЕ, позвонил мне из Вены и сказал: «Ты вошел в историю как первый российский глава полевой миссии ОБСЕ». Это была большая честь и ответственность. Ереванский коллектив невелик в численном отношении. Однако это уникальный и прекрасный пример того, как международная команда может представлять интересы международного сообщества, оказывая помощь молодому независимому государству в укреплении национальной государственности и строительстве демократии».

Посол Сергей Капинос, нынешний глава Бюро в Ереване, замечает: «Оценить результаты работы Бюро за десять лет – задача непростая. Можно отметить успехи и неудачи как в развитии страны, так и в нашей работе. Однако важно то, что сейчас Армения совершенно не та страна, которой она была десять лет назад. Она добилась существенного прогресса в ряде таких важных областей, как реформа законодательства, демократические институты, более широкое участие общественности в мониторинге действий правительства. Я убежден, что наше Бюро сыграло определенную роль в оказании содействия этим процессам».

«Должен также отметить, что не все еще сделано, и мы готовы оказать помощь правительству, гражданскому обществу и общественности Армении в преодолении любых трудностей на пути к построению демократического государства, соответствующего ключевым ценностям и принципам ОБСЕ», – отмечает он в заключение.

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

Орхусский центр в Гаваре. Только в 2009 году число посетителей Орхусских центров в Армении достигло 20 тысяч; в них было проведено 153 общественных слушания и дискуссии, 2000 семинаров и учебных занятий. На Орхусском сайте было зарегистрировано более 13 000 пользователей: [www.aarhus.am](http://www.aarhus.am) (Орхусский центр в Гаваре)



Посол Сергей Капинос, руководитель Бюро ОБСЕ в Ереване, сажает дерево на территории Ереванского государственного университета (ОБСЕ)



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

[osce.org/publications](https://osce.org/publications)  
e-mail: [oscemagazine@osce.org](mailto:oscemagazine@osce.org)



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе