

Члены Консультативного Совета по Международным Проблемам

Председатель	Магистр права Ф. Кортхалс Алтес
Члены	Проф. магистр права Ф.Х.Й.Й. Андриссен Г-н А.Л. тер Беек Г-жа проф. д-р К.Е. фон Бенда-Бекманн-Дроохлеевер Фортаюн Проф. барон д-р Г. ван Бентхем ван ден Берг Г-жа д-р О.Б.Р.К. ван Краненбург Г-жа докторандус А.К. ван Эс Проф. магистр права К. Флинтерман Проф. д-р Э.Й. Кадт Д-р Б. Кнапен Г-жа магистр права Э.М.А. Шмитц
Официальные консультанты	Магистр права Ф.А.М. Майоор (<i>Министерство иностранных дел</i>) Докторандус Б.В. Баргербос (<i>Министерство обороны</i>)
Секретарь	Докторандус Ф. ван Бейнинген

P.O. Box 20061
2500 EB The Hague
The Netherlands

Телефон + 31-70- 348 5108/6060
Факс + 31-70 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Интернет www.AIV-Advice.nl

Содержание

Предисловие

I	ОБСЕ в начале 21-го века: ее место в современном мире	6
I.1	Международная обстановка и ОБСЕ	6
I.2	От СБСЕ к ОБСЕ: краткий исторический экскурс	8
I.3	Функции и измерения ОБСЕ	12
I.3.1	<i>Измерение ОБСЕ в сфере политики безопасности</i>	14
I.3.2	<i>Экономическое и экологическое измерение</i>	15
I.3.3	<i>Человеческое измерение</i>	17
I.3.4	<i>Взаимозависимость трех измерений ОБСЕ</i>	19
II	ОБСЕ: формирование решений, председательство и основные темы	22
II.1	Формирование решений в ОБСЕ	22
II.1.1	<i>Роль государств-участников</i>	22
II.1.2	<i>Существует ли альтернатива принятию решений на основе консенсуса?</i>	26
II.2	Председательство в ОБСЕ и роль Нидерландов	28
II.2.1	<i>Общие положения относительно председательства в ОБСЕ</i>	24
II.2.2	<i>Нидерландский подход к председательству</i>	29
II.2.3	<i>Миссии ОБСЕ</i>	32
II.3	Содержательная характеристика работы в ОБСЕ: старые и новые темы	34
II.4	ОБСЕ: необходимость обновления и реформ	38
III	Дополнения к повестке дня на время нидерландского председательства в ОБСЕ:резюме результатов исследования	40
III.1	Общие положения	40
III.2	Измерения ОБСЕ	41
III.3	Формирование решений	42
III.4	Председательство	43
III.5	Политический и общественный фундамент деятельности	44
III.6	Миссии	44
III.7	Основные темы дискуссий и укрепление ОБСЕ	45
Приложение I	Запрос рекомендации	
Приложение II	Решения Постоянного Совета за период ноябрь 1999 – октябрь 2001	
Приложение III	Приоритеты последних председателей ОБСЕ (1998 – 2002)	
Приложение IV	Длительность миссий ОБСЕ	
Приложение V	Список использованных сокращений	

Предисловие

В середине 2001 года нидерландское правительство направило в КСМП запрос для получения рекомендаций относительно деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в связи с нидерландским председательством в этой организации в 2003 году. Для подготовки рекомендаций КСМП сформировал комиссию, в состав которой вошли члены нескольких постоянных комиссий: проф. д-р В.Й.М. Хенюхтен (председатель СМР), проф. д-р П.Р. Баер (СМР), д-р Блуд (СВУ), докторандус Т. Этти (СМР), д-р Ф.П. Эвертс (СВУ), лейтенант-генерал в отставке Х.Й. Фолмер (СВУ), проф. д-р Й.К.Т. Роод (СЕИ) и проф. д-р Схрайвер (СОС). Докторандус Ф. Бейнинген, секретарь КСМП, вел секретарскую работу этой комиссии КСМП, в чем ему помогали стажеры А. Свакховен и Р.Й. Схеффер.

При подготовке настоящих рекомендаций члены вышеназванной комиссии ознакомились с различными точками зрения и мнениями относительно ОБСЕ. Прежде всего, комиссия по ОБСЕ провела 28 сентября 2001 года беседу с магистром права М. ван дер Стулом, бывшим Верховным Комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств. Кроме того, в СИСАМ (Центр по анализу и урегулированию международных конфликтов) Университета в Нимейгене была направлена просьба провести базисное исследование. На основе этого исследования был представлен базисный отчет “Новые темы для ОБСЕ – инвентаризация и оценка”. Помимо этого, делегация КСМП ознакомилась в Вене в офисе ОБСЕ с существующими точками зрения по проблематике ОБСЕ внутри самой ОБСЕ. Эта ознакомительная поездка прошла с 19 по 21 ноября 2001 года. Исключительно ценными оказались, в частности, беседы с представителями стран, ранее выступавших в роли председателя ОБСЕ. Высказанные ими суждения включены в текст настоящих рекомендаций. Комиссия КСМП по ОБСЕ провела 11 марта 2002 года беседу с руководством оперативной группы ОБСЕ Министерства иностранных дел. КСМП признателен лицам и организациям, оказавшим свое содействие в консультациях и внесшим свой вклад в подготовку настоящих рекомендаций, и выражает глубокую благодарность постоянному представительству Нидерландов при ОБСЕ в Вене за помощь, оказанную при осуществлении ознакомительного рейса в Вену.

С момента своего учреждения Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (прежде: Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе) проделала большой путь развития во всем, что касается числа членов, постановки задач и осуществляемых мероприятий. КСМП считает целесообразным дать представление об этом развитии, прежде чем переходить к конкретным рекомендациям в отношении Нидерландов и роли и направленности работы ОБСЕ. Поэтому в первую очередь уделено внимание современному положению ОБСЕ, причем рассмотрены также международные аспекты и история ОБСЕ (Глава I). Затем обсуждению подвергнуты формирование решений в ОБСЕ, председательство и важные темы для дискуссий (Глава II). И в заключение, в качестве дополнения к повестке дня на время нидерландского председательства в ОБСЕ в 2003 году, приводится резюме наиболее важных заключений КСМП (Глава III). Рекомендации по проводимой политике выделены в тексте курсивом.

КСМП утвердил настоящие рекомендации на своем заседании 3 мая 2002 года.

I ОБСЕ в начале 21 века: ее место в современном мире

I.1 Международная обстановка и ОБСЕ

Для лучшего понимания функционирования ОБСЕ большое значение имеет знание изменений в международном силовом поле государств и (других) международных организаций вокруг ОБСЕ. Поэтому здесь кратко рассмотрено, какое влияние на работу ОБСЕ оказали террористические акты в Соединенных Штатах Америки 11 сентября 2001 года и изменения в американо-российских отношениях. Обсуждаются изменения в постановке задач и расширение НАТО, Европейского Союза и Совета Европы. В заключении этого параграфа дается краткий исторический обзор последствий, которые имело для ОБСЕ окончание холодной войны.

Террористические акты в Нью-Йорке и Вашингтоне и последовавшие за ними вооруженные действия в Афганистане привели к тому, что в ОБСЕ, как во многих других организациях, борьба с терроризмом оказалась во главе повестки дня. Поэтому не вызывает ни малейшего удивления тот факт, что важнейшим результатом совещания ОБСЕ на уровне министров, проходившего 3 – 4 декабря 2001 года в Бухаресте, стал план действий по борьбе с терроризмом. В январе 2002 года португальский председатель ОБСЕ назначил бывшего министра обороны Дании Яна Тройборга специальным представителем по проблемам терроризма.¹

Два особо выделяющихся события, которые в этом контексте касаются работы ОБСЕ – это возникновение международной коалиции по борьбе с терроризмом, сформированной Соединенными Штатами Америки, и действия по изменению характера отношений между Соединенными Штатами Америки и Российской Федерацией. Международная коалиция против терроризма включает в себя страны, с которыми Соединенные Штаты Америки и их союзники не имели до 11 сентября какого-либо желания действовать совместно. “11 сентября” привело в движение международную политику, причем таким образом, что за короткий период существенно изменились понятия о лояльности, и вчерашние политические противники стали сегодня партнерами по коалиции. Сколь долговечны эти изменения, покажет время. Среднеазиатские страны Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан и Таджикистан входят в коалицию и активно участвуют в военных операциях в Афганистане и вокруг него, а также в гуманитарной помощи афганскому населению. Ввиду своего географического положения и Туркменистан не может исключить себя из сферы влияния “11 сентября”. Все эти события вывели названные страны Средней Азии на международную политическую арену. Вопрос в том, как это повлияет на их позицию и политику в ОБСЕ.

Другим важным последствием террористических актов 11 сентября, которое ощущает на себе и ОБСЕ, является происходящее в настоящее время изменение отношений между Соединенными Штатами Америки и Российской Федерацией. Борьба с терроризмом привела к сближению двух великих держав: Российская Федерация оказала полное содействие вооруженным действиям в Афганистане, в

1 См. письмо министра иностранных дел Ван Аартсена Второй Палате от 11 декабря 2001 года о совещании Министров в Бухаресте 3-4 декабря 2001 года и сообщение для печати Действующего Председателя о назначении бывшего датского министра особым представителем по проблемам терроризма (Прессрелиз ОБСЕ, 29 января 2002 года).

частности, предоставляя информацию, поддерживая военные операции Северного альянса и координируя использование аэродромов среднеазиатских стран. Российская Федерация предоставила также свое сотрудничество в операциях поиска и спасения, открыла свое воздушное пространство для гуманитарной помощи и не выдвинула возражений против американского присутствия в Грузии, хотя противодействие этому в Москве и существует. Динамика, которую приобрела борьба с терроризмом после 11 сентября, высветила в ином ракурсе и вооруженную борьбу в Чечне. Разница в оценке этой борьбы, с одной стороны, как подавления прав человека, а с другой стороны, как справедливой вооруженной борьбы с террористами, кажется отодвинутой на задний план.

Также и американо-российские отношения в связи с НАТО строятся, похоже, совсем на другой лад. НАТО не только занято преобразованием из оборонной организации в европейско-атлантическую организацию по безопасности. Со стороны НАТО сделано предложение о более тесном сотрудничестве с Российской Федерацией в Совете НАТО-Россия, которому должны быть предоставлены полномочия по совместному принятию решений и проведению акций. В середине 2002 года НАТО представит России свои предложения по этому предмету. Одновременно на американо-российские отношения оказывают влияние планы НАТО по принятию в свои ряды новых членов, причем среди кандидатов с большими шансами числятся и балтийские государства (одно или больше). Наряду с этим определенное значение для американо-российских отношений имеет также односторонний выход США из договора по ПРО, последовавшая за этим умеренная реакция России и результаты переговоров о достижении последующего двухстороннего сокращения ядерных вооружений.

Другим важным фактором международной обстановки вокруг ОБСЕ является планируемый прием в Европейский Союз Польши, Венгрии, Чехии, Словении, Словакии, балтийских государств, Румынии, Болгарии, Кипра, Мальты и Турции. В целом, в этом контексте страны-кандидаты в члены Европейского Союза согласуют свои позиции с позициями Европейского Союза в ОБСЕ. С учетом того, что Европейский Союз стремится, наряду с расширением, также к углублению международно-политического и военного сотрудничества между членами Союза, представляется логичным, что это стремление со временем также будет иметь последствия для ОБСЕ. За период девяностых годов в Совет Европы вступило много стран из Центральной и Восточной Европы, причем их число продолжает расти. В связи с этим меняется и роль Совета Европы. Совет Европы постепенно приобретает, наряду с юридическим, также и политический вес. Таким образом, все чаще действия ОБСЕ и Совета Европы разворачиваются в одной сфере, а иногда и в одном русле.

Реформы и расширение НАТО и Европейского Союза играют все большую роль в оценке ожидаемых перспектив: эти изменения способствуют, в частности, возникновению разделительной черты между странами-членами этих организаций и странами-кандидатами на вступление, с одной стороны, и странами, у которых эта перспектива отсутствует, с другой стороны. Важно, кроме того, что в ОБСЕ на равноправной основе входят Соединенные Штаты и Российская Федерация. Однако по мере улучшения американо-российских отношений, а также роста числа стран-членов НАТО и Европейского Союза и их более активной позиции в вопросах европейской безопасности растёт политический вес ОБСЕ. Это имеет существенное значение, тем более, что Совет Европы также все активнее проявляет себя в сфере деятельности ОБСЕ.

Описанные здесь тенденции, определяющие международную обстановку вокруг ОБСЕ, характерны для уже довольно значительного периода времени. В начале девяностых годов ОБСЕ должна была приспособиться к последствиям окончания холодной войны, которое действительно привело к прекращению раздела Европы на два блока, но одновременно оживило и более старые исторические противоречия. Международно-политические последствия «землетрясения» 1989 – 1991 годов – объединение Германии и распад восточно-европейского блока и Советского Союза – особенно сильно ощущались в девяностых годах в Центральной и Восточной Европе, на Балканах и на территориях бывшего Советского Союза. Эти события потребовали внесения определенных изменений как в политической, так и в организационной областях. Одни организации исчезли (Варшавский пакт и СЭВ, Западноевропейский союз продолжает существовать лишь в очень урезанном виде); другие стали играть существенную роль в складывающихся в Европе отношениях сотрудничества, причем с ходом времени изменились функции и миссия, а также состав стран-участников этих организаций. Как уже говорилось выше, это справедливо не только для ОБСЕ, но также, к примеру, и для НАТО, Европейского Союза и Совета Европы. Для ОБСЕ особенно важным оказался распад восточно-европейского блока и Советского Союза. Это привело к росту числа членов, изменению пакета задач и к существенному изменению политического силового поля в ОБСЕ и вокруг нее.

Международно-политические отношения в Европе и вокруг Европы существенно изменились во второй раз - после перелома 1989 –1991 годов – в результате событий 11 сентября и их последствий. Возникает вопрос: каким будет международно-политический порядок в Европе и вокруг нее в предстоящие годы, и какая роль будет в нем отведена ОБСЕ. Далее в настоящих рекомендациях этот вопрос будет подвергнут подробному рассмотрению.

1.2 От СБСЕ к ОБСЕ: краткий исторический экскурс

В 2000 году была отмечена 25-я годовщина официального существования Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Переговоры, приведшие к учреждению СБСЕ, начались в 1973 году. В результате в 1975 году в Хельсинки главами и руководителями правительств 35 государств-участников (европейские государства, кроме Албании, а также Соединенные Штаты Америки и Канада) был принят Заключительный акт. Этот акт состоял из трех частей, которые первоначально получили название хельсинкских «корзин», а теперь называются «измерениями»:

- договоренности в области безопасности, направленные, в особенности, на укрепление взаимного доверия. В настоящее время этот раздел называют «измерением политики безопасности»;
- договоренности, направленные на укрепление сотрудничества в области экономики, науки, технологии и окружающей среды. В настоящее время этот раздел называют «экономическим и экологическим измерением» (ЭЭИ);
- договоренности, имеющие своей целью способствовать человеческим контактам и, прежде всего, соблюдению прав человека. Эти договоренности сгруппированы в разделе «человеческого измерения».

На начальном этапе переговоров в 1973 году позиции Востока и Запада были весьма различными. Тогда еще существовавший Советский Союз и другие восточно-европейские страны видели в СБСЕ, прежде всего, конференцию по европейской безопасности, на которой должны были бы быть формально признаны

существующие границы и утверждена восточно-европейская сфера влияния. Соединенные Штаты и их союзники стремились, напротив, к диалогу по проблемам безопасности и контролю за вооружениями и придавали большое значение обмену мнениями по проблемам прав человека. Десять принципов Заключительного Акта Хельсинки в достаточной мере отражали подход каждой стороны, благодаря чему их и удалось принять в 1975 году.

Хельсинкские принципы устанавливали, в частности, нерушимость границ, в них выражалась поддержка соблюдению прав человека, причем эта тема выделялась как предмет озабоченности государств-участников. Кроме того, декларировалось, что государства должны воздерживаться от вмешательства во внутренние дела друг друга.² Ввиду компромиссного характера и внутренних противоречий значение Заключительного акта Хельсинки оценивалось очень по-разному. Солженицын, например, говорил о предательстве Восточной Европы Западом, поскольку, в его глазах, западные страны смирились с международно-политическим статус-кво в Европе. «Хельсинки» придавали легитимный характер советской экспансии после 1945 года и, тем самым, существующим политическим и геостратегическим отношениям холодной войны.³ Поскольку ожидалось, что в результате Хельсинкского процесса разрядка между Востоком и Западом окажется недостаточной, Нью-Йорк Таймс писала:

“Совещание 35 стран по безопасности и сотрудничеству в Европе, приближающееся сейчас к своей кульминации после 32 месяцев семантических пререканий, не следовало проводить. Никогда столь много сторон не сражалось так долго, чтобы достичь столь малого результата.”⁴

В 1975 году была также достигнута договоренность о продолжении дипломатических переговоров в рамках Заключительного акта Хельсинки. Эти переговоры получили название Хельсинкского процесса. Два первых совещания – в Белграде в 1977 – 1978 годах и в Мадриде в 1980 – 1983 годах – дали мало результатов ввиду господствовавшего тогда противостояния Востока и Запада. Некоторого прогресса удалось достичь лишь в области мер по увеличению доверия в военной сфере и по повышению безопасности, что выразилось в проведении мероприятий, дававших возможность получить представление о существующих в различных странах военных структурах и вооружении. Цель этих мероприятий – создание атмосферы доверия и уменьшение вероятности нападения вследствие недоразумения. Большой прогресс в этой и других областях был достигнут на следующем совещании в Вене за период 1986 – 1989 годов.

Тем временем оказалось, что в обстановке холодной войны принципы Хельсинки представляют собой сильное оружие в руках всех тех, кто боролся в

2 Bloed, A. ed. (1993), *The Conference on Security and Co-operation in Europe – Analysis and Basic Documents*, Dordrecht: Kluwer

3 Everts, Ph.P. (1994), *De CVSE en de Raad van Europa*, in: *Tussen orde en chaos – A. van Staden (red.)* (Rijksuniversiteit Leiden, DSWO Press), стр. 66.

4 "European 'Security' And Real D_tente" (New York Times, 21 июля 1975 г., стр. 20). Этот текст цитируется по комментарию из книги Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York, Simon and Schuster, 1994), стр. 760.

коммунистических странах за свободу личности и политические права. Во многих странах возникли так называемые хельсинкские группы, которые направляли свою деятельность на обеспечение политических прав в своих странах и пользовались международной поддержкой со стороны правительств. Эти группы сообщали также о нарушениях политических прав. Таким образом, непреднамеренно, хельсинкский процесс все чаще имел своим следствием то, что борцы за права человека использовали в своей аргументации принципы Заключительного акта. Оглядываясь назад, Киссинджер, который сам, как Государственный секретарь США, в 1975 году скептически относился к Заключительному акту, констатирует:

“Героические (эпические) реформаторы в Восточной Европе использовали 3-ю корзину [диалог о правах человека] как отправной пункт в своей борьбе за освобождение от советского господства.

(...) Европейское совещание по безопасности стало, таким образом, играть важную дуалистическую роль: в процессе реализации запланированных шагов оно изменило советские позиции в Европе и, в итоге, ускорило развал советской империи.”

Таким образом, СБСЕ внесло свой вклад в революционные события 1989 – 1991 годов – падение Берлинской стены, распад Восточного блока и, в результате, Советского Союза – последствия которых оно ощущает и на себе.

На специальной встрече СБСЕ в ноябре 1990 года главы государств приняли «Парижскую хартию для новой Европы». В ней была, действительно, похоронена холодная война, однако, помимо акцентирования ценности демократии и рыночной экономики, она содержала не так много нового. В ней, правда, подчеркивалась важность предупреждения конфликтов, и в этом плане выделялась существенная роль СБСЕ. Наряду с этим был достигнут прогресс в области контроля за вооружениями благодаря заключению Договора об обычных вооруженных силах в Европе и увеличению числа мер, способствующих росту доверия и безопасности.⁶ Кроме того, были согласованы первые небольшие шаги по формированию организационной структуры СБСЕ путем проведения ежегодных встреч министров иностранных дел, учреждения Комитета старших должностных лиц, небольшого секретариата, парламентской ассамблеи и т.п.

В 1994 году Совещание по безопасности и сотрудничеству было переименовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству (ОБСЕ) с тем, чтобы подчеркнуть, что речь идет о постоянно действующей организации с собственными функциями.⁷ Эта новая организация была основана не на договоре: так же как и СБСЕ, ОБСЕ имела характер политической организации, в рамках которой договоренности между странами не имели юридической обязательной силы. Однако в середине девяностых годов ОБСЕ получает статус региональной организации ООН в соответствии с разделом VIII Устава.

5 См. Diplomacy, стр. 759, 760.

6 Речь идет здесь о договоре по сокращению обычных вооруженных сил в Европе, заключенном в 1990 году, и о других соглашениях в области мер, способствующих росту доверия и безопасности, целью которых является формирование ситуации, при которой имеется возможность получить представление о военных структурах и вооружениях государств-участников.

7 Фактические данные почерпнуты из документа Министерства иностранных дел «Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) / фактические данные» (июнь 2001).

Деятельность ОБСЕ и по сегодняшний день основана на политической решимости государств-участников строить взаимные отношения и внутреннюю политику в соответствии с согласованными политическими договоренностями. Эти договоренности устанавливают определенные рамки политической деятельности: от государств-участников ожидается, что они будут придерживаться согласованных «форм обращения» как по отношению друг к другу, так и по отношению к своим гражданам. Выполняется это не всегда, но заключенные соглашения определяют нормы. Если политика государств-участников этим нормам не удовлетворяет – примеры: Чечня, Югославия, «замороженные конфликты» – то ОБСЕ может запросить отчет о происходящем и призвать к ответу, но ОБСЕ не может принимать никаких принудительных мер. Эта традиция переговоров и консультаций, которая формировалась в ОБСЕ долгие годы, способствовала, тем не менее, изменению политического климата в Европе и в отдельных странах, поэтому заслуживает высокой оценки сама по себе.

Благодаря, в частности, распаду Советского Союза и Югославии, число государств-участников ОБСЕ выросло в девяностые годы до 55. Эти государства, а также государства Центральной Европы ориентировались, однако, в первую очередь, на сближение с НАТО и Европейским Союзом. В первой половине девяностых годов много говорилось об «объединяющих институтах», чтобы подчеркнуть взаимодополняющий характер различных организаций (по безопасности). В этом свете необходимо рассматривать предложения НАТО и СНГ о проведении миротворческих операций в рамках миссий ОБСЕ (и/или ООН). На практике из этого в том, что касается ОБСЕ, ничего не получилось. Это было время, когда международное сообщество пыталось найти ответ на межэтнические конфликты и напряженность в отношении меньшинств, в частности, в бывшей Югославии и на Кавказе. К этому периоду относится нидерландская инициатива об учреждении поста Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ). В девяностые годы этот пост вырос до одного из наиболее эффективных институтов ОБСЕ. Макс ван дер Стулу, который занимал этот пост до июня 2001 года, удалось, при использовании крайне ограниченного бюджета и ограниченного набора политических инструментов, способствовать уменьшению этнической напряженности в ряде стран. Тем временем на пост ВКНМ назначен шведский дипломат Экеус. Независимо от того, каким образом он будет осуществлять свой мандат – что-либо говорить об этом еще слишком рано – совершенно очевидно, что функция ВКНМ является одной из центральных в деятельности ОБСЕ и в ее структуре.

Для того, чтобы помочь бывшим коммунистическим странам осуществить переход к демократической политической системе мирным путем, был создан орган, который получил название «Бюро по демократическим институтам и правам человека» (БДИПЧ). БДИПЧ помогает в организации выборов, проводя, в частности, инструктаж и обучение, поощряет приглашение странами на выборы наблюдателей, благодаря чему внешний мир получает хорошее представление о ходе выборов. С течением времени БДИПЧ корректирует как объем, так и характер наблюдения за выборами. Количество стран, в которых существует необходимость наблюдения и вынесения суждения о том, проходят ли выборы честно, медленно уменьшается. С другой стороны, наблюдение не ограничивается только днем выборов, но включает в поле зрения организацию выборов и ход подготовки к ним. Обращается, среди прочего, внимание на регистрацию избирателей и кандидатов, на роль СМИ, на то, каким образом распространяется информация и проводится избирательная кампания, на организацию голосования и введение выбранных лиц в должность. В некоторых случаях, как это было в Боснии и Косово, ОБСЕ брала на себя

организацию выборов. В такой ситуации наблюдение за выборами осуществляется другими органами.⁸

С течением времени изменилась также и организация дискуссий в рамках ОБСЕ. В настоящее время центром дискуссий в ОБСЕ является Постоянный совет. 55 государств-участников представлены в нем на уровне послов. На повестку дня в совете могут быть поставлены любые вопросы, находящиеся в поле зрения ОБСЕ. Одно из государств-участников председательствует в совете. Председатель меняется каждый год. Он входит в состав так называемой тройки, в которой ему помогают предыдущий и будущий председатели. Наряду с Постоянным советом существует Форум по сотрудничеству в области безопасности, который занимается, в основном, вопросами безопасности и контроля за вооружениями. Переговоры по вопросам контроля за вооружениями имеют свой собственный цикл председательства и свой собственный рабочий ритм. Генеральный секретарь ОБСЕ – в данный момент словацкий дипломат Кубис – обеспечивает, главным образом, поддержку председательства Постоянного совета в его координирующей функции, так что его собственная роль довольно ограничена.

ОБСЕ резко выросла как организация. Количество миссий во второй половине девяностых годов постоянно росло, и во много раз за тот же период увеличился бюджет. Однако при этом наблюдается отставание структуры, обеспечивающей руководство миссиями, рекрутирование квалифицированного персонала для этих миссий и ответственное расходование бюджетных средств. Хотя ОБСЕ активно работает над ликвидацией этих организационных недостатков, они, тем не менее, существенно затрудняют проведение переговоров внутри организации, так что на практике Постоянный совет большую часть времени на своих заседаниях тратит на обсуждение выполнения ранее принятых решений и (бюджетной) административной деятельности. Несмотря на рост бюджета, ОБСЕ обходится все еще относительно дешево для государств-участников.⁹ Вопросы формирования решений, председательства и миссий будут подробно рассмотрены в главе II.

I.3 Функции и измерения ОБСЕ

В период холодной войны СБСЕ действовало в качестве многостороннего форума, который формировал платформу для переговоров между Востоком и Западом. Контакты на политическом и дипломатическом уровнях были скудными, и уже только поэтому функция СБСЕ была столь важной. Предметом обсуждения были международно согласованные нормы в области прав человека и меры по контролю за вооружениями. Целью этих мер было создание атмосферы доверия и сведение к минимуму вероятности недоразумений и внезапного нападения. Как было сказано в параграфе I.1, после изменений 1989 – 1991 годов страны Востока и Запада регулярно вели между собой дискуссии, в особенности, в рамках НАТО и Европейского Союза и вокруг этих организаций.

С исчезновением противостояния Восток – Запад отпала также и функция С/ОБСЕ

8 См. об этом, в частности, записку Министра иностранных дел Ван Аартсена Второй Палате о Совете министров ОБСЕ в Вене (Вторая Палата, сессионный год 2000-2001, 26 355, № 4, 28 марта 2001 г.).

9 Общий бюджет ОБСЕ в 2001 году составлял 200,8 миллионов Евро, из которых более 75% ушло на «полевую» деятельность. См. ОБСЕ – Факты и цифры., <http://www.osce.org/general/budget/>.

как места встречи двух блоков. Поэтому уже нельзя считать само собой разумеющимся, что ОБСЕ представляет собой главную платформу для переговоров и диалога, тем более, что восточные и западные страны встречаются теперь и на других форумах. Поскольку ОБСЕ своим правом на существование обязано своей роли места встречи между Востоком и Западом в период холодной войны, нет ничего удивительного в том, что в рядах его наследницы, ОБСЕ, в настоящее время существует неуверенность относительно ее роли и функций.

Кратко главную задачу ОБСЕ можно описать следующим образом: способствовать безопасности и (пытаться) предупреждать конфликты. Во главе угла стоят понятия «comprehensive security» и «cooperative security», что можно перевести как всеобъемлющая безопасность и безопасность, которая должна достигаться в сотрудничестве. Оба понятия были введены в девяностых годах как попытка – после потери функции ОБСЕ как места встречи двух блоков – найти новое направление, в котором ОБСЕ может развивать свою деятельность в предстоящие годы. «Comprehensive security» означает, что безопасность определяется не только военными терминами. В основе конфликтов могут лежать самые разнообразные факторы, в числе других такие, как экономические, экологические, социальные, нарушение прав человека или национальных меньшинств. ОБСЕ может в своей деятельности по предупреждению конфликтов или восстановлению мира концентрироваться на самых различных аспектах (без)опасности. В основе понятия «cooperative security» лежит мысль о том, что совместную ответственность за безопасность несут заинтересованные страны или стороны и поэтому безопасность надо обеспечивать не против другой стороны, а совместно с другой стороной. Недостаток этих двух понятий в том, что они не несут ядра, центра тяжести, вокруг которого может концентрироваться деятельность ОБСЕ. Нет критериев, которые позволяли бы определить, какие задачи входят в сферу деятельности ОБСЕ и какие нет. Используя основополагающие принципы «comprehensive» или «cooperative security», ОБСЕ может оперировать – и часто с хорошей аргументацией – в самых различных направлениях. На практике это и происходит.

Несмотря на использование таких объемных понятий, как «comprehensive security» и «cooperative security», взаимосвязь между количеством операций ОБСЕ и их многообразием все еще недостаточна. Поскольку эти понятия очень широки, их вклад в согласование интересов безопасности государств-членов ОБСЕ недостаточен. Впрочем, ОБСЕ – это не оборонная организация. Коллективная оборона никогда не стояла целью ОБСЕ. К тому же ОБСЕ и не располагает силовыми средствами для обеспечения безопасности внутри и между государствами-участниками.

После того, как в начале девяностых годов ОБСЕ была отведена важная роль в предупреждении конфликтов, ОБСЕ получила также в девяностые годы функции в области мирного разрешения споров между государствами, урегулирования кризисов (кризисный менеджмент) и восстановления нормальной жизни после конфликтов. Была также продолжена деятельность ОБСЕ в областях контроля за вооружениями и человеческого измерения.¹⁰

Какое бы описание пакета функций ОБСЕ не использовалось, очевидно, что государствам-участникам не удалось адекватным и недвусмысленным образом

¹⁰ <http://www.osce.org/e/dimecon.htm>

заполнить идейный вакуум, возникший в ОБСЕ после исчезновения противостояния Восток – Запад.

Ниже кратко рассмотрена деятельность ОБСЕ в рамках указанных измерений.

1.3.1 Измерение ОБСЕ в сфере политики безопасности

ОБСЕ – единственная всеевропейская организация по безопасности. Собственно говоря, она представляет собой нечто большее, поскольку не только европейские государства принимают участие в переговорах в рамках ОБСЕ; за этим столом сидят также Соединенные Штаты Америки, Канада и среднеазиатские государства. Хотя ОБСЕ и не получила главенствующей роли, чего некоторые ожидали, тем не менее на Форуме по сотрудничеству в области безопасности в Вене еженедельно идет обсуждение политики безопасности, в котором принимают участие 55 стран. Ранее, в разделе 1.2, уже было сказано, что это обсуждение и консультации очень важны сами по себе.

Чтобы помочь укрепить стабильность и притушить кризисы, ОБСЕ в своей деятельности в сфере политики безопасности использует разные инструменты, такие как меры, направленные на создание доверия и способствующие безопасности в военной области (среди прочих - открытость оборонного планирования и извещение о передвижениях войск), контроль за вооружениями (с возможностью проверки соблюдения договоренностей), заблаговременное предупреждение и постоянные консультации, посылка миссий, ВКНМ и мирное разрешение споров путем арбитража. Некоторые из названных инструментов могут также иметь определенные функции и для других измерений ОБСЕ. Впрочем, инструмент урегулирования споров на практике еще не использовался.

Во время встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ глав государств и руководителей правительств в 1999 была подписана Хартия европейской безопасности. В ней, в частности, дается анализ различных угроз безопасности в регионе ОБСЕ, таких как международный терроризм, организованная преступность, торговля наркотиками, распространение мелкого и легкого оружия, резкие экономические изменения, загрязнение окружающей среды и нестабильность в средиземноморском бассейне и в Средней Азии. Хартия вновь подтверждает задачи ОБСЕ в сфере политики безопасности и основные принципы, на которых строится ОБСЕ. Соответствующая платформа кооперативной безопасности содержит меры, направленные на укрепление сотрудничества ОБСЕ с другими международными организациями.

Кроме того, в январе 2002 года вступил в действие договор об открытом небе. Он дает возможность договаривающимся сторонам инспектировать с самолетов военные установки и их расположение. Действие этого договора распространяется также на территорию Соединенных Штатов Америки и Канады, чем этот договор отличается от других договоров по контролю за вооружениями, заключенных под эгидой ОБСЕ. Договор «Открытое небо» можно оценить как важную меру, способствующую доверию в военной области и вносящую определенный вклад в дальнейшее увеличение открытости в ОБСЕ в военной сфере.

В идеальном варианте любая угроза безопасности в регионе ОБСЕ должна включаться в повестку дня обсуждений в рамках ОБСЕ. Однако на практике это происходит далеко не всегда или лишь на той стадии, когда конфликт уже возник. Кроме того, вовлеченные в конфликт государства часто не реагируют, когда ОБСЕ

включает его в сферу своей деятельности. ОБСЕ имеет также дело с несколькими так называемыми «замороженными конфликтами», в которых она, несмотря на использование вышеназванных инструментов, не в состоянии управлять ситуацией с тем, чтобы приблизить решение конфликта. Речь идет, в частности, о Нагорном Карабахе (где противоборствуют Азербайджан и Армения), Грузии – Осетии (где наряду с вовлеченными сторонами определенную роль играет также и Российская Федерация) и о Молдавии – Приднестровье. Впрочем, в некоторых из этих случаев миссиям ОБСЕ на местах удалось добиться прекращения огня или же помочь в организации сбора оружия и/или уничтожении боеприпасов.

Возникает вопрос, насколько актуален подход ОБСЕ в сфере политики безопасности в той конкретной ситуации, с которой имеют дело страны ОБСЕ. Ведь подавляющее большинство результатов в области контроля за вооружениями было достигнуто еще в период холодной войны или же сразу после ее окончания. Договор о стабильности в Европе (Договор CSE), меры по укреплению доверия в военной сфере и договор об открытом небе видятся теперь в ином свете, когда многие государства вовлечены в военное сотрудничество, в основном, в рамках НАТО и вокруг него. Форум продолжает буждаться в дискуссиях с техническим уклоном относительно уже заключенных договоренностей в области контроля за вооружениями, в то время как в Вене сейчас не удается достичь согласия о новых пунктах повестки дня в вопросах безопасности. Причина этого в том, что многие государства-участники – правда, не все – хотели бы покончить с относительно независимой позицией Форума по сотрудничеству в области безопасности и превратить его в подготовительный комитет по переговорам в Постоянном совете. Таким образом, возникла бы возможность лучшего согласования вопросов безопасности с политическим контекстом, а кроме того, могла бы быть улучшена организация дискуссии в рамках ОБСЕ. Пока этот вопрос не решен удовлетворительным образом, в Форуме по сотрудничеству в области безопасности не удастся, как уже было сказано, добиться согласия о новых пунктах повестки дня по проблемам безопасности.

ОБСЕ слишком долго живет за счет успехов прошлых лет в области контроля за вооружениями. КСМГ рекомендует Нидерландам как будущему председателю рассмотреть и обсудить в рамках ОБСЕ, какие из существующих договоренностей в области контроля за вооружениями заслуживают приоритетной позиции в сегодняшней международной ситуации в вопросах безопасности. В то же время крайне важно, чтобы Форум по сотрудничеству в области безопасности не терял своей роли при обсуждении и консультациях в ОБСЕ вообще и в Постоянном совете в частности. В какой форме это будет происходить (то ли он преобразуется в подготовительный комитет Постоянного совета, или произойдет полное слияние этих двух дискуссионных форумов, или же в какой-либо другой форме), менее важно, чем сохранение полноценной функции ОБСЕ в сфере политики безопасности. Если Форум эту возможность упустит, то ему будет угрожать потеря значимого политического статуса.

1.3.2 Экономическое и экологическое измерение

Экономическое и экологическое измерение ОБСЕ (ЭЭИ) привлекает, в целом, меньше внимания, чем измерение политики безопасности и человеческое измерение. Такое положение существовало во время холодной войны и сохраняется и поныне. Лишь в течение 1989 – 1991 годов, сразу после окончания холодной войны, заинтересованность в ЭЭИ была больше, поскольку бывшие коммунистические страны надеялись воспользоваться плодами деятельности в сфере ЭЭИ в процессе

своего перехода к рыночной экономике. Позднее эти страны переориентировались на другие международные организации, в особенности, на Европейский Союз.

В Заключительном акте Хельсинки 35 государств, входивших тогда в СБСЕ, выразили свою убежденность в том, что «усилия по развитию сотрудничества в области торговли, промышленности, науки и техники, охраны окружающей среды и в других областях экономической деятельности способствуют укреплению мира и безопасности в Европе и во всем мире».¹¹ Всеобъемлющая безопасность (см. раздел I.3) – по-прежнему руководящий принцип ОБСЕ – коренится в здоровой экономике и базирующихся на ней торговых отношениях. Исходя из этого и на базе Заключительного акта была сформулирована так называемая «вторая корзина» по вопросам экономического сотрудничества. Начиная с 1975 года проводились различные совещания, на которых были предприняты попытки вложить в эти договоренности детальное содержание. В частности, боннская «Конференция по экономическому сотрудничеству в Европе» 1990 года достигла впечатляющих по тем временам результатов – Стены уже не было, но Советский Союз еще существовал. Результаты были получены в таких различных плоскостях, как принятие идеи о свободном рынке, отношение между демократической системой формирования решений и экономическим и социальным прогрессом, значимость индивидуальной собственности, деловое партнерство, которое может принимать собственные решения (а не рассматриваться более только лишь как звено централизованной экономики), право учреждения свободных профсоюзов и т.д.¹²

В 1992 году на Совете министров СБСЕ в Праге было принято решение об учреждении Экономического форума.¹³ Благодаря организации конференций и семинаров, созданию и внедрению стандартов и норм отношений в сфере экономики и окружающей среды и ориентации на сотрудничество с соответствующими международными организациями, ЭЭИ выросло до того, чем оно сейчас является. Одним из последних событий на этом пути является решение об учреждении функции координатора по экономической и экологической деятельности ОБСЕ.¹⁴

Все это позволяет сделать вывод, что ЭЭИ ОБСЕ постепенно обрело законченную форму, хотя результаты деятельности в этом измерении пока ограничены и уделяемое ему внимание, в среднем, меньше, чем политическому и гуманитарному измерениям. Этот недостаток внимания объясняется недостаточным потенциалом

11 Министерство иностранных дел, *Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе*, документ № 115, Гаага, 1976, стр. 269. Цитата из первого предложения во «второй корзине» Заключительного акта.

12 Этот документ боннской конференции напечатан в публикации: Bloed (ред.), 1993, стр. 425 и далее.

13 Целью этого экономического форума - «дать политический стимул диалогу о переходе к рыночной экономике, предложить конкретные меры по развитию свободных рыночных систем и экономического сотрудничества, а также содействовать деятельности в рамках соответствующих международных организаций», см. <http://www.osce.org/e/dimecon.htm>.

14 Задачей координатора деятельности ОБСЕ в области экономики и окружающей среды является «укрепление потенциала Постоянного совета и институтов ОБСЕ по решению вопросов, связанных с экономическими, социальными и экологическими аспектами безопасности. Более подробное описание его функций см.: <http://www.osce.org/e/dimecon.htm>.

делегаций государств-участников в органах ОБСЕ в Вене в области экономики.¹⁵ Более важно в этой связи, вероятно, то, что ОБСЕ не располагает фондами для стимулирования экономического развития. В этом – недостаток ОБСЕ по сравнению с другими международными организациями, в особенности, с Европейским Союзом, поскольку эта организация в состоянии осуществлять в той или иной форме различные меры стимулирования. ОБСЕ может, весьма ограниченно, осуществлять лишь негативные санкции.

С учетом ограничений ОБСЕ в этой плоскости Томас Прайс, бывший до середины 2001 года координатором ОБСЕ по экономическим вопросам, говорит о четырех «с»: ОБСЕ должна действовать в сфере ЭЭИ, прежде всего, в качестве катализатора (“catalyzing”); привлекать к переговорам подходящих специалистов (“convening”) с тем, чтобы вносить свой вклад в предупреждение или же урегулирование экономических или экологических аспектов разногласий или конфликтов; вносить свой вклад в улучшение понимания ситуации общественностью (“consciousness-raising”), в частности, в том, что касается договоренностей, заключенных правительствами государств-участников; и, наконец, ОБСЕ в рамках ЭЭИ не должна заниматься инвентаризацией экономических и экологических опасностей государств-участников (“cataloguing”), поскольку другие организации, в силу своей специализации и опыта, могут это делать лучше.¹⁶

КСМП считает, что ОБСЕ в рамках ЭЭИ должна концентрировать свою деятельность, главным образом, на предупреждении конфликтов и сглаживании противоречий. Этими целями ОБСЕ может добиваться, выступая в качестве катализатора при сотрудничестве с другими международными организациями, оперирующими в сфере экономики и/или охраны окружающей среды. Используя свой мандат, знания и накопленный опыт, эти организации могут действовать в этой плоскости более направленно и эффективно, чем ОБСЕ. ОБСЕ должна в этой связи служить платформой для обмена информацией об осуществляемой деятельности с другими международными организациями в сфере экономики и окружающей среды. При этом, среди прочих, имеются в виду Европейский Союз, Всемирный банк, МВФ, ОЭСР, ЕБРР и Европейская экономическая комиссия ООН. ОБСЕ должна, в особенности, сконцентрировать свою деятельность в этой плоскости на тех странах, которые – пока – не имеют перспективы вступления в Европейский Союз, поскольку можно предположить, что эти страны ощущают наибольшую потребность в помощи и поддержке ОБСЕ в вопросах предупреждения конфликтов.

1.3.3 Человеческое измерение

Человеческое измерение всегда являлось (и является) важнейшим полем деятельности ОБСЕ. Выше уже говорилось об использовании гуманитарных норм хельсинкскими группами в бывших коммунистических странах в сфере прав человека. Если в период холодной войны главной целью деятельности в этой сфере были, в основном, человеческие контакты, обмен информацией и обмен в области культуры, то после венского совещания 1986-1989 годов стали активно проводиться переговоры в отношении используемых норм и оптимизации организационной структуры. С этого времени стало активно использоваться понятие “человеческое

15 См. об этой оценке, в частности, в работе Price, T.L. (ноябрь 2001), The OSCE's economic dimension: Lessons learned, в публикации: Helsinki Monitor, (стр. 165 – 176), стр. 167.

16 Price, 2001, стр. 169 – 171.

измерение". Действующие в этой сфере договоренности были заключены, в основном, после 1989 года. В первую очередь в этой связи можно назвать "Парижскую хартию для новой Европы" 1990 года, а также результаты совещаний по человеческому измерению в Копенгагене в 1990 году и в Москве в 1991 году, отчет совещания экспертов ОБСЕ по вопросам национальных меньшинств в Женеве в 1991 году и решения встречи на высшем уровне в Хельсинки в 1992 году.¹⁷ Оформление организационной структуры нашло свое выражение в учреждении "Бюро по демократическим институтам и правам человека" (БДИПЧ) и поста "Представителя по свободе средств массовой информации". Хотя работа ВКНМ направлена, в первую очередь, на предупреждение конфликтов, его деятельность также важна в сфере человеческого измерения.

В начале девяностых годов государства Центральной и Восточной Европы были особенно активны в установлении норм в сфере человеческого измерения. Выделяется в этой связи позиция советской делегации, которая в тот момент, когда в Москве только что была предупреждена попытка путча, и Советский Союз распался на части, выдвинула далеко идущие предложения о защите демократически выбранных правительств от антидемократических сил, о демократическом контроле над вооруженными силами и о юридических гарантиях во время объявляемого правительством чрезвычайного положения. Тем временем идея о том, что мир и безопасность наилучшим образом обеспечиваются при демократии, соблюдении принципа господства закона и прав человека, стала одним из главных принципов ОБСЕ.¹⁸ Он входит во всеобъемлющее понятие безопасности в трактовке ОБСЕ.

Выполнение заключенных договоренностей в области человеческого измерения стоит во главе повестки дня периодических совещаний по выполнению принятых решений, которые проводятся в своем нынешнем виде с 1993 года. В настоящее время так называемый мыслительный танк под руководством постоянного норвежского представителя Эйде занимается разработкой нового подхода в работе этих совещаний с тем, чтобы добиться повышения их эффективности. Упрек, который слышен, в частности, со стороны неправительственных организаций, состоит в том, что на этих совещаниях обсуждается выполнение всех договоренностей во всем их объеме, что приводит к публикации толстых отчетов, но не к принятию решений, имеющих политические последствия. Другая высказываемая претензия, что на совещаниях слишком мало диалога, поскольку преобладающая часть обсуждаемых вопросов касается проблем Восточной Европы, Балкан или территорий бывшего Советского Союза. В связи с этим поднимается вопрос о применении двух разных стандартов. Дискуссия о новом подходе фокусируется, в частности, вокруг предложения об ограничении повестки дня несколькими пунктами, что даст возможность вести более содержательный диалог. В то же время обсуждается, сколь часто должны эти совещания проводиться и каким образом можно более активно привлекать к их работе неправительственные организации. Такие важные неправительственные организации, как, например, «Международная

17 В параграфе 8 Декларации саммита в Хельсинки было еще раз подтверждено то, о чем договорились уже в 1991 году в Москве, а именно, что обязательства и договоренности в области человеческого измерения "являются предметом прямой и легитимной деятельности всех государств-участников, а не лишь внутренним делом того или иного государства".

18 Встреча на высшем уровне в Стамбуле, Раздел о европейской безопасности, 19 ноября 1999 года, параграф 14.

Амнистия» (Amnesty International), как правило не участвуют в этих совещаниях, поскольку они считают, что их опыт и знания используются в недостаточной мере и что результаты работы этих совещаний недостаточны.

Работа миссий ОБСЕ также затрагивает сферу человеческого измерения. Обычно в мандате этих миссий даются указания, касающиеся человеческого измерения, а в некоторых случаях, как, например, в Косово, Боснии и Хорватии человеческое измерение является даже стержнем мандата. В недавнем прошлом, при выполнении завершённых миссий в Эстонии, Латвии и Украине часть мандата составили проблемы национальных меньшинств. В состав почти всех миссий входит представитель по проблемам человеческого измерения («human rights officers»). Согласно имеющейся договоренности ОДИПЧ согласовывает «Меморандум понимания» (Memoranda of Understanding) с теми или иными странами и следит за его выполнением. Безопасность человека и человеческое измерение составляют важную часть деятельности ОБСЕ на местах. Поэтому в Вене, в рамках этой дискуссии о новом подходе к работе совещаний по осуществлению принятых решений слышна также мысль о том, чтобы приглашать на эти совещания представителей по правам человека («human rights officers»).

В сфере человеческого измерения имеется тесное взаимодействие между ОБСЕ и Советом Европы. Темы, которые входят в сферу деятельности обеих организаций, большей частью перекрываются; в частности, защита прав человека, контроль за выборами, укрепление демократии и юридической системы и защита меньшинств. Все в большей степени перекрывается и членство в ОБСЕ и Совете Европы, правда, Соединенные Штаты Америки и Канада в Совет Европы не входят. Хотя обе организации все больше и больше согласуют свою деятельность, в отдельных случаях бывают все же накладки. Так, мало хорошего дала конкуренция в борьбе за доступ к информации о Чечне, о ситуации в военной сфере и вокруг нее. Хотя ОБСЕ и Совет Европы во второй половине 2001 года и выступали в роли соперников, нельзя отрицать того, что согласование работы обеих организаций за последние годы заметно улучшилось. Хорошо организован обмен информацией. Встает вопрос, не пришло ли время разрабатывать план совместных действий.¹⁹ Поскольку Нидерланды с ноября 2003 года будут председательствовать также и в Совете Европы, возникает уникальная возможность для проведения работы в этом направлении.

1.3.4 Взаимозависимость трех измерений ОБСЕ

Поскольку понятие всеобъемлющей безопасности занимает центральное место в идеологии ОБСЕ, измерение политики безопасности, экономическое и экологическое измерение и человеческое измерение тесно переплетены между собой. Чтобы укреплять стабильность, обеспечивать безопасность и предотвращать конфликты, необходимо рассматривать эти три измерения ОБСЕ в их тесной взаимосвязи. Все три измерения являются неотъемлемыми составляющими деятельности ОБСЕ в свете понятия всеобъемлющей безопасности. Ведь большая часть проблем и вопросов в сфере безопасности имеет, наряду с политическими,

19 См. по этому вопросу публикацию Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Alliance for Human Rights and Democracy (Гаага, 5 июня 1998 г.) и письмо Министра иностранных дел Ван Аартсена во Вторую палату от 14 декабря 2001 г. об отношениях между ОБСЕ, Европейским Союзом и Советом Европы. В особенности, в этом письме на примерах показано, сколь интенсивны согласование и обмен информацией между Советом Европы и ОБСЕ.

также экономические и/или гуманитарные аспекты. В этой связи в последние годы на многих совещаниях ОБСЕ указывалось на фундаментальное значение ЭЭИ для работы ОБСЕ.

Также и Ван дер Стул в рамках своей деятельности в качестве ВКНМ постоянно подчеркивал значение взаимозависимости трех измерений ОБСЕ.²⁰ Сегодня уже редко оспаривается тезис о том, что экономические факторы имеют значение при предупреждении конфликтов, также и в том случае, когда речь идет о национальных меньшинствах. При ухудшении экономического положения вероятность роста социальной напряженности увеличивается. Если это действительно происходит, то очень быстро козлом отпущения становятся меньшинства. Другая сторона медали состоит в том, что эффективное разрешение проблем меньшинств требует зачастую вложений в социально окрашенные проекты, как, например, организация преподавания языка или обеспечение трансляции телевизионных программ на языках меньшинств. Тогда результатов можно добиться относительно малыми средствами, в то время как в случае возникновения конфликта затраты на помощь задним числом оказываются значительно выше.

Экономические и экологические аспекты проблем и вопросов в сфере безопасности говорят о взаимозависимости элементов, которые совместно могут формировать питательную среду для противоречий и конфликтов. Поэтому ЭЭИ также должно составлять неотъемлемую часть повестки дня ОБСЕ по вопросам безопасности, заключает Томас Прайс.²¹

Существует множество других примеров этой взаимозависимости. В этой связи можно, в частности, указать на взаимозависимость среднеазиатских стран в вопросах водоснабжения и их зависимость в этом вопросе от России, со всеми связанными с этим экологическими проблемами: проблемы земли и воды в Ферганской долине, где граничат между собой Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан; последствия аварии на Чернобыльской атомной электростанции; и, наконец, на высыхание и загрязнение Аральского моря. Человеческое измерение попадает в поле зрения, когда люди видят, что важным фактором в положении национальных меньшинств является их отставание в экономической сфере. В этом контексте постоянно указывается, в частности, со стороны ВКНМ, на тяжелое положение народностей Рома и Синти. Как правило, экономический спад усугубляет проблемы, что приводит к дальнейшему росту нетерпимости в отношении меньшинств, поскольку нехватка рабочих мест и снижение благосостояния

20 Ван дер Стул пишет: "Балканские страны имеют срочную потребность в экономических стимулах, которые открыли бы перед ними перспективу повышения благосостояния в будущем. Это, впрочем, имеет значение и в сфере межэтнической проблематики. Ситуация с находящейся на спаде экономикой и массовой безработицей грозит ростом напряженности между различными этническими группами». Van der Stoel, M. (октябрь 1999), *Is ineenstorting van multi-etnische staten in Zuidoost-Europa onvermijdelijk?* (Неизбежен ли распад многонациональных государств юго-восточной Европы), в журнале *Internationale Spectator*, стр. 517 – 518.

21 В Бюллетене фактов об экономическом и экологическом измерении ОБСЕ (январь 2001) приводится следующая цитата из высказываний Прайса: «Увеличение разрыва в доходах как внутри стран, так и между странами, также приводит к возрастанию угроз конфликтов. Хотя растущая напряженность часто выражается в терминах этнических или религиозных, причины, лежащие под поверхностью, имеют экономический характер».

сказывается на наиболее уязвимых группах населения.²² В этой связи можно говорить о замкнутом круге плохого управления, эндемической коррупции, нищеты, экологической деградации и нарушений прав человека, о замкнутом круге, наличие которого отрицательно отражается в сфере безопасности.²³

На основе изложенного в главе I КСМП приходит к следующим заключениям:

- *Место, которое определено здесь для ОБСЕ, заставляет КСМП сделать вывод о том, что ОБСЕ все еще выполняет важную роль – частично, дополняя другие международные организации, частично, в сотрудничестве с ними – в отношениях между государствами-членами ОБСЕ.*
- *ОБСЕ играет важную роль платформы для ведения постоянных консультаций и переговоров между государствами-участниками. Эта традиция переговоров важна уже сама по себе. Кроме того, ОБСЕ является единственной региональной организацией по сотрудничеству в области безопасности, в которой на равных правах участвуют Соединенные Штаты Америки и Российская Федерация. Важно также, что в состав ОБСЕ входят среднеазиатские страны.*
- *Понятия «comprehensive security» и «cooperative security» столь широки, что они практически не ставят ограничений в деятельности и функциях ОБСЕ. Эта деятельность может осуществляться в трех измерениях, каждое со своими особенностями и своей динамикой. ОБСЕ – это региональная организация, которая имеет мандат, обладает опытом и знаниями для решения широкого спектра проблем в сфере безопасности. Другая сторона медали в том, что набор функций и сфер деятельности ОБСЕ крайне широк. ОБСЕ выполняет важные функции, в том числе политические, наблюдение за выборами, в сфере безопасности и в области человеческого измерения, каждая из которых важна для обеспечения безопасности в Европе. В то же время эти функции столь различны, что не всегда ясно, где же должен находиться центр тяжести при определении функций и сфер деятельности ОБСЕ. Следствием этого является то, что ОБСЕ представляет собой организацию, действующую во многих и разных сферах, связь между которыми не всегда ясна, а кроме того, не всегда понятно, почему именно ОБСЕ этим занимается.*
- *КСМП рекомендует нидерландскому правительству во время его председательства в ОБСЕ сконцентрировать свое внимание на предотвращении конфликтов и на восстановлении нормальной жизни сразу же после их прекращения, причем опыт и знания ОБСЕ в сферах измерения безопасности, экономического и экологического измерения и человеческого измерения должны играть определяющую роль. Такой выбор центра тяжести может помочь установить приоритеты при выполнении функций и осуществлении реальной деятельности ОБСЕ. (Новые) сферы деятельности, которые разрабатываются в рамках ОБСЕ, должны оцениваться по тому вкладу, который они вносят в предотвращение конфликтов или же в восстановление нормальной жизни после прекращения конфликта.*

22 Эти примеры приведены в публикации: Price, 2001 и в Рекомендации № 23 Совецательной комиссии по правам человека и международной политике, Гаага, ноябрь 1996.

23 Price (2001), стр. 169.

II ОБСЕ: формирование решений, председательство и темы для дискуссий

II.1 Формирование решений в ОБСЕ

II.1.1 Роль государств-участников

ОБСЕ представляет собой организацию, которая принимает решения на основе консенсуса, кроме одного точно описанного исключения (консенсус минус один).²⁴ Такая возможность была использована один раз, а именно, в 1992 году при исключении Югославии из переговоров в рамках ОБСЕ ввиду ее ответственности за очень серьезные нарушения прав человека, прежде всего, в Боснии. Центр тяжести при формировании решений ОБСЕ лежит на Постоянном совете в Вене. Здесь ведутся постоянные консультации по проблемам, которые возникают в регионе ОБСЕ. Каждый год председателем ОБСЕ назначается другая страна. Представитель этой страны председательствует в Постоянном совете.

Хотя по названию ОБСЕ – это организация, в плоскости формирования решений ее вряд ли можно назвать таковой. На практике ОБСЕ демонстрирует все признаки конференции. Недостаточно институциональное обеспечение формирования решений: подготовка решений обеспечивается делегацией государства-председателя, поскольку генеральный секретарь ОБСЕ не располагает ни соответствующими возможностями, ни аппаратом для этого. В Постоянном совете не применяется иерархическое разделение принимаемых решений и отсутствуют какие-либо процедуры для разделения решений по различным типам. Короче говоря, структура для формирования решений практически отсутствует.²⁵ Кроме того, ввиду действия правила консенсуса, по каждому решению, в принципе, требуется согласие 55 государств-участников. Это означает, что любое из участвующих в организации государств может блокировать любое решение. Государства-участники имеют право вникать во все детали принимаемых решений. И это, действительно, имеет место на практике, хотя, конечно, не всегда все государства одновременно проявляют интерес к той или иной обсуждаемой теме. Чтобы установить заинтересованность и вовлеченность стран-участников в отношении той или иной проблемы, председатель в процессе подготовки решения должен проводить переговоры с рядом государств и

24 Важное исключение из правила консенсуса было согласовано в январе 1992 года на совещании министров в Праге по вопросам человеческого измерения. Было решено, что «соответствующие меры могут быть приняты (...), когда необходимо, при отсутствии согласия какого-либо государства в случае очевидных, грубых и не корректируемых нарушений существенных соглашений СБСЕ». Эти меры могут состоять из принятия декларации или из других политических шагов вне территории соответствующего государства. В рамках Московского механизма, о чем было договорено в октябре 1991 года, десять государств могут принять решение направить своего представителя в случае очень серьезных нарушений прав человека. Решение об этом может быть принято против воли соответствующего государства. См. обзор по теме исключений из правила консенсуса в публикации: Bloed, 1993, стр. 20 – 22.

25 Характерным в этой связи является то, что провозглашение организации СБСЕ не сопровождалось ни изменением учреждений (изменилось только название), ни созданием структуры для формирования решений. См. Соответствующее решение саммита СБСЕ 1994 года, Будапештские решения, Укрепление СБСЕ, пункт 1, стр. 7.

постоянно заботиться о том, чтобы потенциально заинтересованные стороны не чувствовали себя в чем-то ущемленными. Следствием такого многостороннего подхода является то, что формирование решений в ОБСЕ непрозрачно для неучаствующих сторон, проходит медленно и характеризуется постоянным поиском компромиссов. Ни одна страна на практике не удовлетворена ни принятыми решениями, ни методом и темпом их формирования.²⁶

Подготовка формирования решений идет, как правило, в небольших группах более неформального характера, чем Постоянный совет 55 государств-участников, но окончательно официальные решения должны приниматься на Постоянном совете. Европейский Союз в особенности (см. ниже), но и НАТО играют определенную роль при неформальной подготовке решений ОБСЕ. В терминологии ОБСЕ говорится о стремлении обеспечить гибкость процедуры формирования решений, однако на практике недостатки в процедурах и правилах приводят к тому, что ОБСЕ очень сильно зависит от позиций пяти крупнейших государств-участников, а именно: Соединенных Штатов Америки, Российской Федерации, Германии, Франции и Великобритании.²⁷ Эти страны регулярно проводят консультации в рамках так называемой квинты (пятерки), в особенности, по вопросам оперативной деятельности. Кроме того, эти страны играют в ОБСЕ важную роль и по отдельности.

Соединенные Штаты Америки оказывают, бесспорно, большое влияние на работу ОБСЕ. При принятии решений, которые США считают важными, они всякий раз умело используют свое влияние. Для председателя ОБСЕ важно при подготовке решений зондировать позицию представителей США. Без согласия Америки в ОБСЕ мало что может произойти. Справедливо также и то, что если США против какого-либо предложения возражают, то это предложение реализовано не будет. Недостатком позиции США является их склонность к крайностям: если США заинтересованы в том или ином вопросе, они делают все, чтобы получить максимально удовлетворяющее их решение. Если вопрос для них не важен, то их участие пассивно. Такая «старт-стопная» американская позиция, которая может меняться как во времени, так и в зависимости от предмета, делает процесс формирования решений для других стран не поддающимся расчету и, тем самым, непредсказуемым. Надо также учитывать, что Соединенные Штаты Америки могут играть одновременно на нескольких досках и выбирать международную организацию, наилучшим образом подходящую к тому, каким образом США считают нужным рассматривать тот или иной вопрос

Несмотря на членство в квинте, позиция Российской Федерации в отношении ОБСЕ и ее действия в рамках организации за последние годы являются крайне критическими, столь критическими, что они подвергают сомнению даже само право ОБСЕ на существование. Недовольство России вызвано, частично, положением дел внутри ОБСЕ, но также и процессами вне ОБСЕ. Преобразование и расширение НАТО и (продолжающееся) сближение с «западными» организациями стран, которые ранее

26 Как говорили представителям КСМП во время их ознакомительного визита в Вену: «Все говорят, что дела идут хорошо, но никто не удовлетворен».

27 Еще 21 июня 2001 года американский представитель при ОБСЕ сказал: «Мы поддерживаем усилия по укреплению ОБСЕ, (...) но у нас есть вопросы относительно предложений, которые могли бы привести к введению в нашей организации дополнительных правил, постановлений или бюрократических процедур». (Документ ОБСЕ PC.DEL/382/01).

входили в советскую или российскую сферу влияния, по-прежнему воспринимается в Москве с трудом. Такая переориентация Российской Федерации в отношении международных организаций не ограничивается ОБСЕ. В этом контексте можно отметить, что в 2003 году Нидерландам как председателю наверняка придется столкнуться с последствиями вступления новых членов в НАТО. Такое ослабление российского могущества и влияния приводит к претензиям со стороны Российской Федерации, утверждающей, что ее изолируют и недостаточно с ней считаются при проведении консультаций в ОБСЕ, в результате чего все больше и больше предпринимается действий, которые России не нравятся. Совсем недавно – в декабре 2001 года – Российская Федерация с ропотом примирилась с окончанием миссий ОБСЕ в Латвии и Эстонии. Она была не согласна с утверждением глав этих миссий, что их задачи выполнены, однако российская позиция не нашла достаточной поддержки у других государств-участников ОБСЕ. По мнению России, ОБСЕ не выполняет своей обязанности по защите (русских) меньшинств.

Российская Федерация уже давно настаивает на проведении дискуссии о месте ОБСЕ в евроатлантических отношениях и о связанных с этим преобразованиях ОБСЕ («диалог о модели безопасности»)²⁸ Соединенным Штатам Америки и рядом европейских стран – в основном, государств-членов НАТО, членов Евросоюза и кандидатов в члены этих двух организаций – эти идеи мало нравятся, и до сих пор они препятствовали этой дискуссии, что вызывает недовольство с российской стороны. Российская Федерация чувствовала себя также изолированной – впрочем, совершенно безосновательно – при формировании решений по операциям ОБСЕ в Косово и Македонии, тем более, что эти операции составляли часть более широкого подхода, с участием Америки и НАТО, что давало России ощущение недостаточной вовлеченности. Наряду с этим Российская Федерация подвергается критике в ОБСЕ за медленные темпы выполнения ею достигнутых в ноябре 1999 года договоренностей в вопросах вывода военного снаряжения, в частности, из Молдавии и Грузии. Тем временем на встрече Совета министров ОБСЕ в Бухаресте в декабре 2001 года констатировалось, что Россия эти договоренности выполнила, причем обращает на себя внимание замечание о том, что должны быть еще отрегулированы несколько второстепенных вопросов.

В более общем плане Москва высказывает претензии в отношении географического крена ОБСЕ (см. по этому вопросу также раздел I.1.3). При этом имеется в виду, что пункты в повестке дня ОБСЕ ориентированы в одностороннем порядке на Восточную Европу, на Балканы или же на территории бывшего Советского Союза. Столь же односторонняя восточноевропейская направленность характерна, по мнению России, при направлении миссий. Если Российская Федерация – или какая-либо другая страна – выдвигает на обсуждение тему или вопрос, имеющие отношение к Западной Европе, это встречается молчанием. Россия оценивает это как применение двух стандартов. В глазах российской стороны человеческому измерению в ОБСЕ уделяется слишком большое внимание. Оба других измерения – политика безопасности и экономика и экология – должны быть приведены на тот же уровень в том, что касается осуществляемых мер и проводимых дискуссий.

28 На заседании Совета министров ОБСЕ в Бухаресте российский министр иностранных дел Иванов выразился следующим образом: «Россия была и остается сторонником полного и всестороннего обновления всего спектра деятельности ОБСЕ с тем, чтобы обеспечить Организации достойное место в международной системе сотрудничества и безопасности» (выступление министра Иванова на заседании Совета министров ОБСЕ в Бухаресте, 3 декабря 2001 года).

Российско-американское сближение после 11 сентября в области борьбы с терроризмом – что, в частности, поставило в другом свете проблему Чечни – и живущие в НАТО идеи о более интенсивном сотрудничестве с Россией привели, однако, к тому, что возникла атмосфера, в которой все же стало возможным достижение в декабре 2001 года в Бухаресте согласия по вопросу о Декларации Совета министров ОБСЕ и по ряду других решений. Все это было достигнуто несмотря на то, что годом раньше российское недовольство ОБСЕ воспрепятствовало достижению этих результатов. Из принятых решений наибольшее внимание привлекает план действий по борьбе с терроризмом.

Перечень российских претензий, который можно было бы еще и продолжить, имеет своим результатом то, что Российская Федерация все больше и больше отстраняется от ОБСЕ и ее деятельности. Это происходит в то время, как само право ОБСЕ на существование как панъевропейской организации по безопасности базируется, в числе прочего, на достаточном участии России в ее работе. Россия, похоже, придает все меньше значения ОБСЕ: с одной стороны, Москва не заинтересована в организации, подход которой характеризуется двумя стандартами (никакой защиты для русских меньшинств, но постоянное критическое отслеживание действий России в Чечне), а с другой стороны, важность ОБСЕ для России возрастает по мере интенсификации ее контактов с НАТО.

Несмотря на достигнутое в Бухаресте соглашение, было бы, по мнению КСМП, неправильно не воспринимать российскую неудовлетворенность всерьез. Российские позиции, разумеется, по каждому вопросу следует подвергать тщательной оценке. КСМП рекомендует Нидерландам в качестве председателя приложить усилия к тому, чтобы сделать возможным серьезное обсуждение вопросов, которые относятся к Западной Европе, несмотря на опасения или даже противодействие, с которым им, возможно, придется при этом столкнуться со стороны партнеров. В качестве пунктов повестки дня можно предложить, в частности, свободу вероисповедания, интеграцию меньшинств, бедственное положение в Западной Европе многих групп Рома и Синти и ненависть к иностранцам.²⁹

Наряду с США и Российской Федерацией важную роль при формировании решений в ОБСЕ играет Европейский Союз. При этом речь идет не только о пятнадцати государствах-членах Евросоюза, но и о кандидатах в его члены, которые, в целом, ориентируются на позицию Союза. Впрочем, формирование решений внутри Европейского Союза происходит за закрытыми для других членов ОБСЕ дверями. Таким образом, внутри ОБСЕ возник блок из 28 стран – более половины государств-участников, то есть простое большинство – который играет значительную роль при формировании решений в ОБСЕ. Государства-члены Европейского Союза на индивидуальном уровне уже практически не выступают. Возросшее влияние Евросоюза имеет, однако, и свою цену: при поисках согласия внутри Союза конечный результат определяется, в итоге, общим знаменателем или, другими

29 В отношении дискуссии о свободе вероисповедания может быть поднят вопрос, в какой мере можно противопоставлять два различных права, а именно, свободу выражения мнений и свободу вероисповедания. По вопросу о свободе вероисповедания КСМП уже вынес ранее свою рекомендацию: Регистрация общин на основе вероисповедания или убеждений, Рекомендация № 21, июнь 2001 г. Эта рекомендация была подготовлена к семинару ОБСЕ по этой теме, состоявшемуся в Гааге в июне 2001 года.

словами, выступление единым блоком может идти в ущерб эффективности и четкости принятых позиций. В первую очередь, Германия, Франция и Великобритания продолжают действовать в ОБСЕ также и от собственного лица, например, при неформальных (предварительных) консультациях, в частности, в рамках квинты. Это не так сильно сказывается на влиянии «блока Европейского Союза», но ограничивает свободу маневра в дискуссиях внутри Союза, поскольку необходимо считаться с уже согласованными позициями.

Все вышесказанное дает представление о формировании решений в ОБСЕ, преимущественно, по типу конференции с минимумом процедур и правил и с разделенным на сегменты полем участников дискуссий, причем расширение Евросоюза и НАТО создает в ОБСЕ разделительную черту между государствами-членами и кандидатами в члены этих организаций, с одной стороны, и странами, не имеющими этой перспективы, с другой стороны. Учитывая, что эти «бесперспективные» страны, как правило, расположены в регионах, где действуют миссии ОБСЕ, на их территориях или же вне их, не представляется преувеличением сказать, что ОБСЕ имеет дело с разделением на две части.

II.12 Существует ли альтернатива принятию решений на основе консенсуса?
Как уже было указано выше, по каждому решению ОБСЕ нуждается в согласии всех 55 государств-участников. Внутри сообщества ОБСЕ этот принцип, как правило, возводится в норму и признается желательным. «Это так и так должно быть». Указывается на то, что формирование решений на основе консенсуса обеспечивает вовлеченность в работу всех государств, в том числе и малых. Ключевыми словами являются полнота и транспарентность. Посредством постоянных консультаций председатель медленно продвигается к согласию. В этих рамках ведется поиск возможностей достижения более быстрого и гладкого процесса формирования решений, например, использование рабочих групп без заранее оговоренных ограничений («open ended working groups») в качестве метода предварительных консультаций о намечаемых решениях, или привлечение так называемых «друзей председателя» («friends of the chair») для содействия формированию коалиций. Без использования подобных методов председатель не в состоянии добиться согласия 55 государств. В то же время такая практика говорит о том, что фактическая вовлеченность всех 55 государств-участников в принятие решений – это иллюзия. Практически невозможно провести по каждому решению консультации с 55 государствами ОБСЕ, и тем более нельзя говорить о том, что все 55 стран действительно вносят свой вклад. Поэтому совсем не случайно в запросе настоящей рекомендации в качестве одной из проблем была названа предварительная работа по подготовке решений. Представители малых стран в Постоянном совете уже указывали на то, что недостаток транспарентности при формировании решений в ОБСЕ представляет собой структурную проблему.³⁰

Возражения против правила консенсуса ОБСЕ часто отвергаются с той аргументацией, что выигрыш, который может быть получен в эффективности, идет за счет открытого демократического характера формирования решений. Выше формирование решений в ОБСЕ характеризуется, как нетранспарентное, медленное, как постоянный поиск согласия, причем участие в нем принимают

³⁰ Речь идет, в частности, о представителях Армении и Эстонии, см. документ *Compilation on Strengthening the OSCE – Relating to the work, structures and institutions of the OSCE* (Бюро Генерального секретаря, Вена, 28 июня 2001 г.), стр. 9.

далеко не все 55 государств-участников. Для многих стран решения ОБСЕ – это свершившиеся факты. О столь хваленой открытости и демократическом характере тоже можно немало сказать. Ко всему этому можно еще добавить, что из более 120 решений, принятых Постоянным советом после встречи Совета министров в Стамбуле в 1999 году, большая часть носит исполнительный характер. Более половины из этих решений имеет отношение к деятельности ОБСЕ на местах (продление или же расширение мандатов, выделение бюджетов) и более трети из остальных решений имеет отношение к регулированию повседневной деятельности организации: подготовка повестки дня и методик для совещаний ОБСЕ, бюджетные и другие финансовые аспекты, а также кадровые вопросы и назначения.³¹ Поскольку политическая направленность этих решений не слишком велика, возникает вопрос, действительно ли практика формирования решений в Постоянном совете с 55 послами за круглым столом представляет собой наиболее подходящий метод принятия решений.³²

В свете вышеизложенного КСМП рекомендует на время нидерландского председательства сохранить пункт об эффективности формирования решений в повестке дня ОБСЕ.³³ Как известно, в прошлом не удавалось достичь соглашения по предложениям, выдвигавшимся различными делегациями по этому вопросу. Большинство стран не хочет отказываться от правила консенсуса. В связи с этим в

31 См. Приложение 2 Решения Постоянного совета за период 1999 – октябрь 2001 г. Выбранный период в какой-то мере произволен, но дает представление о характере решений в ОБСЕ.

32 За период с ноября 1999 года (Стамбул) до середины октября 2001 года принято лишь несколько решений относительно «новых» мероприятий, областей повышенного внимания или тем:

- открытие бюро в Оше, Кыргызстан (PC.DEC/399);
- учреждение миссии ОБСЕ в Югославии после принятия ее полноправным членом в семью ОБСЕ (PC.DEC/401);
- региональная стратегия для Юго-Восточной Европы (PC.DEC/344);
- наблюдение за выборами в Боснии-Герцеговине (PC.DEC/350);
- план действий по «родовым вопросам» («gender issues») (PC.DEC/353);
- укрепление оперативного потенциала (REACT, «Оперативный Центр», реорганизация Секретариата) (PC.DEC/364);
- создание мультиэтнического полицейского подразделения для Югославии (PC.DEC/415);
- торговля людьми («trafficking in human beings») (PC.DEC/426);

повышение эффективности встреч по человеческому измерению («Human Dimension Meetings») (PC.DEC/428).

33 Существуют различные способы, с помощью которых можно начать улучшение структуры формирования решений в ОБСЕ. Можно, например, подумать о следующем: 1. заняться поиском методов формирования решений, при которых не требуется консенсуса. При этом обычно речь идет об использовании квалифицированного большинства, например, посредством договоренности о том, что решение считается принятым, если за него выступает 90% государств-участников, которые совместно должны вносить не менее 90% в бюджет ОБСЕ; 2. могут быть разработаны процедуры и правила для размежевания исполнительных и политических решений, причем последние должны по-прежнему приниматься на основе консенсуса; 3. могут быть учреждены небольшие группы, которые могут принимать решения от имени ОБСЕ.

разделе II.4 предлагается процедура, имеющая целью добиться продвижения в этом вопросе извне.

II.2 Председательство в ОБСЕ и роль Нидерландов

II.2.1 Общие положения относительно председательства в ОБСЕ

Председательство в ОБСЕ осуществляется по принципу ротации государств-участников. Функции председателя каждый год выполняет другая страна. Наиболее важные функции председателя можно описать следующим образом: 1. Составление повестки дня для совещаний, их подготовка и руководство ими в качестве председателя, причем речь идет как о встречах глав государств и руководителей правительств стран-членов ОБСЕ, так и о заседаниях Постоянного совета и о других совещаниях; 2. Инициативные действия и попытки достижения согласия по вопросам и проблемам, существующим в регионе ОБСЕ. Деятельность председателя считается успешной, если ему удастся разрешить существующие проблемы; 3. Обеспечение непрерывности и последовательности в проводимой политике и в формировании решений. Важным инструментом выполнения этих задач является тройка, которая состоит из предыдущего, действующего и будущего председателей; 4. Представительство ОБСЕ во внешней сфере, главным образом, в контактах с другими (международными) организациями.

Ранее, в разделе II.1, констатировалось, что ОБСЕ является скорее конференцией, нежели организацией. Ввиду отсутствия процедур и правил для формирования решений многое в этой плоскости зависит от председателя, больше, чем в других организациях. Председатель является стержнем ОБСЕ. Для того чтобы достичь согласия, председатель должен, в первую очередь, играть роль посредника между различными точками зрения и интересами («честный брокер»).

Предпосылки, которые могут помочь Нидерландам успешно выполнять роль председателя, следующие: 1. отличные знания и опыт по проблемам, с которыми имеет дело ОБСЕ, в особенности, в областях, где разворачивается деятельность миссий ОБСЕ; 2. адекватная политическая и дипломатическая подготовка к решению этих проблем, причем важно, чтобы председатель имел четкое представление о том, что происходит во всех звеньях ОБСЕ; 3. наличие достаточного персонала – как в Вене, так и в Гааге – и быстрые коммуникации между Гаагой и Веной; 4. достаточные финансовые средства для развития новых инициатив и проектов; 5. министр иностранных дел должен обеспечивать председательство в политической плоскости, что должно выражаться в его активном и постоянном участии в конкретной деятельности ОБСЕ. Министр иностранных дел олицетворяет высшую политическую инстанцию организации. Именно он, а не председатель Постоянного совета, представляет ОБСЕ во внешней сфере. Впрочем, важно, чтобы не только министр иностранных дел, а весь кабинет министров обеспечивал нидерландское председательство в ОБСЕ, поскольку, наряду с Министерством иностранных дел, другие департаменты также должны участвовать в выполнении задач ОБСЕ в период нидерландского председательства в этой организации.

КСМП не проводило систематического исследования методов выполнения председательских функций ОБСЕ предшествующими председателями. Однако в своей оценке КСМП использовал опыт прежних председателей, которые с ним этим опытом поделились. Мнения этих председателей вошли в текст настоящей рекомендации. Мотивы, которыми руководствовались различные страны, беря на

себя функции председателя, существенно различаются, в то время как различий в предлагавшихся ими повестках дня значительно меньше. Если посмотреть на повестки дня последних председателей (Польша 1998 г., Норвегия 1999 г., Австрия 2000 г., Румыния 2001 г. и Португалия 2002 г.), представляемые обычно во время первого заседания Постоянного совета после рождественских каникул, то можно сделать вывод, что хотя новый председатель и пытается каждый раз поставить какие-то собственные акценты, но, в основном, речь идет о лучшей организации деятельности ОБСЕ в целом и, по возможности, наиболее гладко налаженном ходе повседневной работы.³⁴

Исходя из опыта предыдущих председателей ОБСЕ, КСМП приходит к заключению, что главная линия при выполнении Нидерландами председательских функций определяется международной обстановкой. Другими словами: определяющими в деятельности председателя являются текущие изменения международной ситуации. Решающее значение будет иметь проведение нидерландским правительством мероприятий, позволяющих быстро и адекватно реагировать на изменения международной обстановки.

Опыт норвежского председательства, в частности, учит, что очень важно, чтобы главные функции подразделения ОБСЕ в Гааге и делегации в Вене выполнялись, дополняя друг друга.³⁵ Для этого необходимо хорошо согласовать распределение полномочий. Кроме того, можно отметить, что опыт предыдущих председателей также учит, что целесообразно, чтобы в рамках своих полномочий и ответственности оба – и глава подразделения ОБСЕ в Гааге и постоянный представитель в Вене – имели бы прямую связь с министром иностранных дел. Только в этом случае министр может эффективно и оперативно функционировать в качестве председателя ОБСЕ. Условием этого является наличие быстрой прямой связи между Гаагой и Веной.

Впрочем, Нидерланды находятся в хорошем исходном положении для успешного выполнения функций председателя ОБСЕ. Чем меньше у других стран-участников впечатление, что страна-председатель имеет собственные государственные интересы в повестке дня, тем больше кредит доверия этому председателю и тем больше у него возможностей играть роль посредника при различии точек зрения и интересов. Нидерланды, не имеющие каких-либо амбиций для вступления в другие международные организации помимо тех, членом которых они уже являются, таких как НАТО и Евросоюз, находятся именно в таком положении.

II.2.2 Нидерландский подход к председательству

Своевременное учреждение подразделения ОБСЕ в Гааге, назначение координатора по ОБСЕ, который руководит этим подразделением, намечаемое укрепление нидерландской делегации при ОБСЕ и заблаговременное резервирование бюджетных средств для нужд председательства ОБСЕ позволяет говорить об основательной

34 См. обзор, приложение 3.

35 Эти структуры имеют различные функции: подразделение ОБСЕ в Гааге обеспечивает поддержку министра иностранных дел в его деятельности в качестве председателя ОБСЕ, в то время как делегация в Вене имеет задачу обеспечивать председательство в Постоянном совете и вести консультации с другими делегациями при ОБСЕ.

подготовке Нидерландов к выполнению своих функций председателя в 2003 году.³⁶ Однако не все можно отрегулировать заранее. Для Нидерландов, также как и для предыдущих стран-председателей, справедливо то, что ход дел за период председательства будет определяться, главным образом, международным положением и преемственностью деятельности ОБСЕ. Если Нидерландам придется иметь дело с международным кризисом, как это случилось во время норвежского председательства в 1999 году, когда пришлось, сломя голову, отзывать контрольную миссию по Косово («Kosovo Verification Mission»), то определяющим при оценке деятельности председателя будет подход к разрешению такого кризиса. В подобном случае приоритеты нидерландского председательства будут определяться международной обстановкой. Привлечение собственных национальных аспектов целесообразно только тогда, когда они согласуются с текущей деятельностью ОБСЕ. Если этого не происходит, то такие аспекты не находят продолжения в следующем периоде председательства. Примерами такого развития событий является постановка вопросов о правах ребенка при австрийском председательстве и о моральных и духовных ценностях в период румынского председательства.

В этом свете КСМП рекомендует придерживаться умеренных позиций при формулировании целей, которые Нидерланды ставят на период своего председательства в ОБСЕ, и не из-за отсутствия принципиальных идей и предложений, которые можно было бы внести, а из-за того, что, как видно из практики, привлечение национальных аспектов возможно лишь в очень ограниченной степени. Адекватная реакция на текущие международные события и непрерывность деятельности позволяют формировать насыщенную и содержательную повестку дня, выполнение которой потребует больших усилий от нидерландского председательства. Что касается принципиальных идей и предложений, которые будут внесены, то здесь, в первую очередь, следует позаботиться об их согласовании с текущей повесткой дня ОБСЕ и с нидерландско-германскими предложениями, представленными в ОБСЕ весной 2001 года (они будут рассмотрены в разделе II.3).

Ранее, в разделе I.3.4, констатировалось большое разнообразие видов деятельности ОБСЕ. Лишь немногие знают о ней. Часть этой деятельности не (всегда) относят на счет ОБСЕ. Нужно отметить отсутствие политической и общественной опорной платформы ОБСЕ. Поиск такой опорной платформы деятельности ОБСЕ представляется важным аспектом работы председателя. Нидерландское председительство может попытаться сделать несколько шагов в правильном направлении. Нидерландский председатель должен быть готов нести политическую ответственность и заранее представлять свои планы. Наряду с этим можно подумать о более адекватном и активном информировании общественности. При этом следует отметить, что предотвращение конфликтов редко встречает положительную реакцию в обществе. Если ОБСЕ действует успешно и конфликт удается предотвратить, то интерес к этому в средствах массовой информации мал. Если ОБСЕ не удастся предупредить конфликт, то имеется вероятность того, что общество не проявит никакого интереса к деятельности ОБСЕ в этом вопросе, а если интерес и будет, то велика вероятность того, что этот интерес будет иметь негативную окраску. Это, тем не менее, не освобождает ОБСЕ от обязанности

36 Выделенный на эти цели бюджет составляет 2,3 миллиона евро на 2002 год, 9,1 миллиона евро на 2003 год и 1,4 миллиона евро на 2004 год – последний год присутствия Нидерландов в тройке (Бюджет Министерства иностранных дел на 2002 г., стр. 41).

(продолжать) вести поиск политической и общественной опорной платформы для своей деятельности.

В качестве первого шага на пути к созданию более широкой политической платформы для ОБСЕ нидерландский председатель мог бы предложить, чтобы действующий председатель не только в начале своего срока излагал свой подход к председательству и свои планы избранным народным представителям в составе Парламентской Ассамблеи, но и отчитывался в конце срока о достигнутых результатах за год своего председательства. Пока это предложение не может рассчитывать на достаточную поддержку, нидерландский председатель может взять на себя эту обязанность добровольно.

КСМП также рекомендует, чтобы ОБСЕ активизировала свою информационную деятельность и занялась разработкой политики в этом направлении. Нидерландский председатель может предпринять шаги в этой плоскости, в частности, выдвинув предложения о резервировании для этой цели более крупных фондов в бюджете ОБСЕ. Далее, можно исследовать, какую форму следует придать информационной службе во всех подразделениях ОБСЕ, причем, в сферу деятельности должна быть также включена работа на местах.

Нидерландскому председателю придется иметь дело с задачами и проблемами, которые стоят в повестке дня при нынешнем португальском председателе после встречи министров в Бухаресте в декабре 2001 года. Среди них особое место занимает борьба с терроризмом. Однако есть и другие важные вопросы, такие как стремление к равновесию трех измерений ОБСЕ, укрепление ЭЭИ, сотрудничество между ОБСЕ и другими международными организациями и усиление вовлеченности граждан в деятельность ОБСЕ. Португалия сообщила о своем намерении уделить на экономическом форуме внимание вопросу водообеспечения, в особенности, нехватке воды в некоторых регионах, вопросам распределения воды и возможности возникновения связанных с этим конфликтов. Кроме того, существуют пункты, постоянно присутствующие в повестке дня ОБСЕ, такие как направление миссий и принципиальная оценка того, какое это имеет значение для председательства (см. также раздел II.2.3), а также ранее упомянутые «замороженные конфликты» (Молдавия, Нагорный Карабах, Грузия). Кроме того, с каждым годом, похоже, становится все труднее составить бюджет без дефицита. В основе этого лежит неудовлетворенность нынешним распределением финансовых взносов между государствами-участниками.

Для того чтобы нидерландское председательство функционировало наиболее эффективно и продуктивно, рекомендуется как можно больше использовать в Вене «группы друзей» («groups of friends»), рабочие группы без заранее оговоренных ограничений («open ended working groups») и специальных представителей председателя. Это позволит расширить опорную платформу для формирования решений и обеспечить более активное участие как страны-председателя, так и других стран-членов во всем, что происходит в ОБСЕ.

Как и каждый председатель, Нидерланды получают поддержку со стороны генерального секретаря ОБСЕ и его секретариата. При этом следует заметить, что деятельность генерального секретаря ОБСЕ подпадает, главным образом, под ответственность председателя, а не определяется его собственными полномочиями. В состав секретариата входит группа поддержки председателя, в особенности, по вопросам направления миссий («чиновники по выполнению программ» – «program officers»).

Позиция генерального секретаря и его секретариата постоянно обсуждается в ОБСЕ. Хотя в предложениях по укреплению этих позиций обычно говорится о том, что это имеет решающее значение для обеспечения адекватного функционирования ОБСЕ, результаты на сегодня невелики. Очень сомнительно, чтобы нидерландскому председателю удалось добиться плодотворного обсуждения этих вопросов.

Поэтому КСМП рекомендует нидерландскому председателю ограничиться в вопросах укрепления позиций генерального секретаря и секретариата небольшими, но конкретными шагами, которые председатель может предпринять сам. Нидерланды и в прошлом выступали в роли сторонника укрепления секретариата. В этой связи КСМП предлагает укрепить секретариат ОБСЕ для нужд последующих председательств дополнительным персоналом в той мере, в какой это необходимо для обеспечения непрерывности.³⁷ Эти сотрудники должны заниматься обеспечением преемственности политики ОБСЕ при смене председателей и не концентрироваться в своей работе лишь на оперативных задачах ОБСЕ, что входит в функции «program officers» в отношении миссий; в большей степени при разработке политики и при подготовке решений, принимаемых в Вене, в своей работе они должны ориентироваться на поддержку председателя. Пока это предложение не будет принято, Нидерланды могут взвесить возможность укрепления секретариата своими силами, предоставив в его распоряжение нидерландских служащих.

II.2.3 Миссии ОБСЕ

В 2002 году более двадцати миссий ОБСЕ действовало в регионах, характеризующихся столкновением интересов и конфликтами.³⁸ Если в первой половине девяностых годов эти миссии действовали, главным образом, на территориях бывшего Советского Союза (в частности, в балтийских государствах, Нагорном Карабахе, Молдавии и Грузии), то позднее все больше и больше миссий направлялось на Балканы, в основном, на территории бывшей Югославии. Эта направленность на Восток – предмет постоянных жалоб затрагиваемых стран и регионов - разделяет ОБСЕ на две части. Ранее уже отмечалось, что такое размежевание, как следствие преимущественной направленности миссий, хотя и имеет понятное обоснование, несет, тем не менее, опасность для функционирования ОБСЕ.

Задачи, которые ОБСЕ выполняет в Боснии на основе Дейтонских соглашений и в рамках стабилизации и восстановления Косово, требуют дальнейшей профессионализации организации. В обоих случаях обращает на себя внимание, в первую очередь, то, что решение о посылке миссий было принято не самой ОБСЕ. Запрос о посылке миссий был направлен ОБСЕ, хотя ОБСЕ за столом переговоров представлена не была. Далее, бросается в глаза то, что хотя с определенного момента международное сообщество и пресса и стали уделять много внимания стабилизации и восстановлению Боснии и Косово, об участии в этом ОБСЕ почти не говорится. Это в еще большей степени справедливо для других миссий и осуществляемых ОБСЕ работ. И даже если эта деятельность попадает в поле

37 Эта мысль была подана комиссии ОБСЕ бывшим ВКНМ магистром права М. ван дер Стулом в разговоре 28 сентября 2001 года. Он думал при этом о пяти-шести новых сотрудниках.

38 Обзор по миссиям и другим работам ОБСЕ на местах см в приложении 4,

зрения за кругом ее участников, тем не менее, миссии и/или организация и наблюдение за выборами не ассоциируются у непосвященных с «материнской» организацией в Вене. В результате ОБСЕ, несмотря на значительный рост объема работ за последние годы, для сторонних наблюдателей по-прежнему почти не видима. Именно поэтому в изложенной в разделе II.2.2 рекомендации об общественной опорной платформе подчеркивается тема деятельности ОБСЕ на местах.

Задачи миссий ОБСЕ очень многообразны. В их число может входить оказание помощи в чрезвычайных ситуациях, противодействие нарушению прав человека и подготовка докладов на эту тему, содействие возвращению беженцев и предоставление помощи при создании полицейских сил, организация (или помощь при организации) выборов и, в более общем плане, помощь в построении демократического правового государства. Самой крупной миссией в настоящее время является названная выше миссия ОБСЕ в Косово. Эта миссия насчитывает 1700 человек. Как уже было сказано, целью этой миссии является помощь в стабилизации и восстановлении Косово. После хорошо прошедших выборов 17 ноября 2001 года количество сотрудников миссии в ходе 2002 года будет уменьшаться. Во многих случаях, не только в Косово, предоставление помощи означает, что та или иная миссия чувствует себя обязанной, ввиду своего присутствия на месте событий, брать на себя инициативу в разрешении конфликтов и в восстановлении политической и общественной жизни.

Опыт и знания председателя имеют огромное значение при оценке отчетов миссий. Эти отчеты должны быть проанализированы с учетом политически чувствительных моментов, прежде чем они будут преданы гласности. Проблема, с которой сталкивается каждый председатель, это маленькие незаметные миссии. Ввиду недостатка времени и из-за концентрации внимания на проблемах, вызывающих общий политический интерес, эти миссии не всегда получают то внимание, которое они заслуживают.

Продолжительность миссий ОБСЕ может составлять годы, даже когда политическая и социальная обстановка в данной стране существенно изменилась. Практика такова, в частности, и по бюджетным соображениям, что мандат миссий выдается на срок не более одного года. Продление на один год происходит автоматически, если только нет серьезных оснований его не продлевать, о чем должно быть достигнуто согласие в ОБСЕ. На практике мандат миссий продлевается год за годом, так что работа различных миссий длится годами.³⁹ В результате такие миссии все больше и больше начинают вести самостоятельную жизнь, так что забывается, с чего все началось. Не существует никакой стратегии ухода: чем дольше миссия находится в стране, тем труднее ее свернуть. Также и с позиций менеджмента практику бесконечного продления миссий нельзя считать удовлетворительной.

Поэтому КСМП рекомендует Нидерландам выступить в ОБСЕ с предложением ограничить длительность миссий обозримыми временными рамками, а именно так, чтобы устанавливались сроки осуществления целей мандата миссии. Таким образом, вовлеченные в конфликт стороны и все страны-участники ОБСЕ будут вынуждены в большей степени, чем это имеет место сейчас, вести политическую

39 Длительность миссий ОБСЕ см. в приложении 4.

дискуссию о ситуации в стране, принимающей миссию. Помимо этого, временные рамки заставят правительства вовлеченных в конфликт стран и глав миссий сильнее, чем это происходит сегодня, стремиться к реализации политических и других целей в установленные сроки. Это позволит улучшить руководство работой миссий из Вены. Кроме того, может быть рассмотрен вопрос о возможности установления временных рамок для миссий, оперирующих на местах в настоящее время.

В этом свете КСМП рекомендует нидерландскому председателю ввести стандартную форму отчетов миссий Постоянному совету в Вене и процедуру их рассмотрения.

Кроме того, для обеспечения адекватного руководства миссиями КСМП рекомендует нидерландскому председателю продолжить практику привлечения «program officers» для консультаций по деятельности миссий. Румынский председатель начал эту практику в 2001 году. Все говорит в пользу ее продолжения нидерландским председателем и с точки зрения укрепления секретариата, и взаимодействия председателя с секретариатом.

II.3 Содержательная характеристика работы в ОБСЕ: старые и новые темы

В связи с возможностью и желательностью включения в период председательства Нидерландов в повестку дня собственных нидерландских акцентов, ниже дается краткий обзор по пяти темам, уже стоящим в повестке дня ОБСЕ, а именно: немецко-нидерландские предложения по укреплению ОБСЕ, гендерные проблемы и ОБСЕ, Средняя Азия, взаимодействие полицейских служб и ОБСЕ как юридическое лицо.

Фактически Нидерланды уже раньше привнесли свои «собственные» акценты в повестку дня благодаря презентации в мае 2001 года совместных немецко-нидерландских предложений по укреплению ОБСЕ. Эти предложения имеют отношение к предупреждению конфликтов, сохранению мира, контролю за вооружениями, укреплению ЭЭИ, Парламентской Ассамблее, (дальнейшему) усилению оперативности Форума сотрудничества в области безопасности и улучшению методов работы ОБСЕ. Эти предложения направлены на укрепление структур по выполнению функций ОБСЕ, они открывают новые горизонты для сотрудничества и содержат планы улучшения методов работы ОБСЕ.⁴⁰ Немецко-

40 Немецко-нидерландский документ: Посол Райнхард Беттцуге и Посол Йоханнес Ландман, Критика ОБСЕ: пища для размышлений и некоторые возможные шаги, PC. Del/271/01, 3 мая 2001 г. Конкретные предложения:

- «Разработать интегральную субрегиональную стратегию по существующим и потенциальным кризисным зонам.
- Укрепить Бюро Верховного комиссара по делам национальных меньшинств.
- Рабочая группа Постоянного совета могла бы взять на себя наблюдение за выполнением функций ОБСЕ по сохранению мира.
- Рассмотреть возможность привлечения к диалогу о безопасности полувоенных формирований и дополнительных региональных органов по укреплению доверия и сотрудничества.
- Рассмотреть вопрос об учреждении поста Координатора ОБСЕ по военно-политическим вопросам, в частности, по вопросам о мелком и стрелковом оружии.
- Продолжить расширение всеобъемлющей концепции ОБСЕ посредством нового стимула для ЭЭИ. ▶

нидерландские предложения вдохнули, после неудачной встречи министров в Вене в ноябре 2000 года, новую жизнь в дискуссию о функционировании ОБСЕ. В этом плане они свое дело сделали. Часть этих предложений была включена в декларацию заседания Совета министров в декабре 2001 года в Бухаресте (об укреплении политического диалога и усилении ЭЭИ); другая часть предложений, похоже, попадает в поле зрения португальского председателя ОБСЕ (в частности, предложения по улучшению оперативной деятельности «Платформы по сотрудничеству в области безопасности»). По некоторым другим немецко-нидерландским предложениям поддержка внутри ОБСЕ недостаточна. Например, не нашло отклика предложение, направленное на улучшение методов работы ОБСЕ путем распределения функций между генеральным секретарем и председателем. Очевидно, что в период председательства должна быть продолжена работа по тем предложениям, по которым предполагается наличие поддержки.

Другой пункт, по которому Нидерланды планируют активизировать деятельность ОБСЕ, касается дискриминации на основе пола. Благодаря усилиям, среди прочих, Нидерландов был учрежден пост координатора по вопросам дискриминации на основе пола при БДИПЧ. Наряду с этим Нидерланды финансируют проекты, направленные на усиление роли женщин и женских организаций в процессах демократизации и на содействие соблюдению прав женщин. Вместе с такими странами, как Канада, Германия, Норвегия и Дания, Нидерланды входят в группу крупнейших спонсоров этих проектов. Во время австрийского председательства был принят план действий ОБСЕ по проблемам дискриминации на основе пола. Этот план обсуждался на совещании, посвященном осуществлению мер по проблемам человеческого измерения. Нидерланды планируют продолжить эту работу во время своего председательства в 2003 году. Можно отметить, что в своей деятельности Нидерланды должны позаботиться о том, чтобы главный фокус был, по-прежнему, в достаточной мере ориентирован на проблемы безопасности и предотвращение конфликтов. Кроме того, нидерландское председительство может также направить свои усилия на совершенствование процедуры подбора персонала для функций как внутри ОБСЕ, так и для выполнения работ ОБСЕ на местах, причем в этой работе должно быть учтено нынешнее неудовлетворительное состояние дел в вопросах дискриминации на основе пола.

Далее можно отметить, что в Вене ведется дискуссия по проблемам контрабанды и нелегального торгового оборота («trafficking») как предметов обсуждения на организуемом Нидерландами экономическом форуме. Впрочем, понятие «trafficking» включает в себя не только торговлю женщинами, но и торговлю людьми вообще, а также нелегальный оборот и контрабанду оружия, наркотиков и денег. Такие темы, как дискриминация на основе пола и нелегальный оборот, находят всеобщий отклик, поскольку они имеют (или могут иметь) отношение ко всем государствам ОБСЕ. Эти темы фактически универсальны в географическом аспекте и создают, таким образом, некий противовес упомянутой выше проблеме деления ОБСЕ на две части.

- Рассмотреть вопрос о лучшем использовании политической компетенции и влияния Парламентской Ассамблеи.
- Разработать возможность координации деятельности различных организаций, участвующих в Платформе взаимной безопасности.
- Проводить время от времени неофициальные встречи на уровне политических руководителей в стране председателя или в рамках совещаний Совета министров.
- Продолжить укрепление Бюро Генерального Секретаря.»

После террористических актов в Соединенных Штатах Америки 11 сентября и вооруженных действий в Афганистане страны Средней Азии вновь заявили о себе в сфере международной политики.⁴¹ К чести ОБСЕ надо заметить, что организация и до того уделяла внимание Казахстану, Кыргызстану, Таджикистану, Узбекистану и Туркменистану, что выразилось, в частности, в назначении личного представителя председателя по среднеазиатским странам.⁴²

На территориях всех этих стран ОБСЕ в той или иной форме уже присутствует. Все пять стран имеют общее прошлое в качестве части Советского государства и общие проблемы и интересы, однако со времени приобретения ими независимости значительно выросли и различия между ними. Все эти страны, за исключением Туркменистана, входят в коалицию по борьбе с терроризмом, на их территории размещены иностранные военные части, главным образом, из Соединенных Штатов Америки. Правительства этих стран характеризуются авторитаризмом. Нарушение прав человека в них носит серьезный и структурный характер. Среднеазиатские страны, за исключением Туркменистана, сотрудничают в политической, экономической и гуманитарной областях. Они заявили о своих намерениях продолжать работу по оформлению своего сотрудничества, в частности, в рамках ОБСЕ, а также и в других международных структурах. Для среднеазиатских стран особенно большое значение имеют такие предметы, как безопасность (Ферганская долина – терроризм, оборот наркотиков, определение границ – и дефицит воды), экономика (отставание в развитии и большие энергетические ресурсы) и внутривнутриполитические преобразования (демократизация и соблюдение прав человека). Эти темы хорошо согласуются с тремя измерениями в деятельности ОБСЕ.

Несмотря на наличие понимания в отношении российских претензий по вопросу о разделении ОБСЕ на две части, это не должно вести к тому, чтобы из поля зрения вышла ситуация с соблюдением прав человека в Восточной Европе, на Балканах и в странах, входивших ранее в Советский Союз. Следует констатировать, что в странах Средней Азии существуют большие проблемы в сфере человеческого измерения, такие, как отсутствие свободных выборов, подавление свободы выражения мнений, подавление свободы печати, подавление религиозных меньшинств и людей, отказывающихся от военной службы по политическим или религиозно-этическим мотивам, заключение под стражу без ордера на арест, нечестное ведение процессов, жестокость и бесчеловечное обращение с арестантами и принудительная психиатрическая обработка лиц, выступающих в защиту прав человека.

КСМП рекомендует нидерландскому правительству в период своего председательства следить за тем, чтобы эти нарушения прав человека оставались в политической повестке дня ОБСЕ. Правительствам соответствующих стран должно быть указано, что эти нарушения противоречат нормам, ценностям,

41 Данные почерпнуты из работы Лары Гриффит (Lara Griffith), The Impact of September 11 on Human Rights Defenders in Central Asia. Материалы конференции, розданные во время работы Дублинского форума защитников прав человека, Дублин 17 – 19 января 2002 г. См. также работу Does, R. (февраль 2002), Midden-Azië terug in de internationale belangstelling, в журнале Internationale Spectator, № 2, стр. 76 – 80.

42 До недавнего прошлого им был бывший генеральный секретарь ОБСЕ Хейнк; с 2002 года в роли личного представителя председателя по Средней Азии выступает немецкий дипломат Зальбер.

правилам и договоренностям, действующим внутри ОБСЕ. В каждом конкретном случае нужно взвешивать, какой метод – тихой дипломатии или политического давления – наиболее эффективен в деле улучшения ситуации с правами человека в этих странах.

Следующий предмет, с которым нидерландскому председателю, несомненно, придется иметь дело, это взаимодействие полицейских структур в рамках ОБСЕ. Это взаимодействие становится все более важной темой ввиду существенного значения поддержания или восстановления внутригосударственного порядка, при предупреждении международных кризисов, их урегулировании или постконфликтном восстановлении. Тем временем в ОБСЕ уже учрежден пост Главного полицейского советника («Senior Police Advisor») и много внимания уделяется тренировке и обучению полицейского персонала, в частности, в Косово. Тема прав человека входит в программу тренировки и обучения. Для этого используются также знания и опыт Совета Европы. В этой области ОБСЕ также сотрудничает с Европейским Союзом. ОБСЕ могла бы в этой плоскости ориентироваться на стратегическую поддержку стран, обращающихся с таким запросом, например, оказывая помощь этим странам в организации полицейских структур или в реформировании этих структур.

Последний предмет, в котором нидерландское председательство могло бы попытаться добиться прогресса, это вопрос об ОБСЕ как юридическом лице. Именно Нидерланды по традиции являются сторонником этого. В девяностые годы вопрос о юридическом статусе ОБСЕ обсуждался неоднократно, но безрезультатно. Для функционирования ОБСЕ было бы лучше, если бы она обладала статусом юридического лица, не только потому, что это дало бы ОБСЕ возможность заключать договоры, но и с точки зрения правовой защищенности и безопасности персонала, в частности, в составе миссий, а также с точки зрения финансовых и налоговых преимуществ для организации. Хотя большинство государств-участников ОБСЕ высказывается в пользу договорной основы ОБСЕ, согласия об этом в ОБСЕ не удается достичь и сегодня из-за сопротивления Соединенных Штатов Америки. Это сопротивление США, в сочетании с описанной ранее их позицией не подчинять процесс формирования решений каким-либо правилам и процедурам, заставляет задаться вопросом, а не сознательно ли пытаются США сохранить слабый организационный статус ОБСЕ, с тем чтобы ею легче было управлять.

КСМП призывает нидерландское правительство использовать свое положение председателя в 2003 году, чтобы дать новый импульс дискуссии о юридическом статусе ОБСЕ.

Как уже излагалось выше, нидерландское председательство будет (должно) проходить под знаком преемственности и дальнейшей работы в направлении совершенствования структуры деятельности ОБСЕ по темам, уже стоящим в повестке дня. Поэтому ниже предлагается лишь одна новая тема для ОБСЕ, которую Нидерланды могли бы ввести во время своего председательства. А именно, систематический анализ «полученных уроков» («lessons learned»). Затем, в разделе II.4, излагается предложение о создании группы экспертов по обновлению и преобразованию ОБСЕ.

Не пускаясь в длинные объяснения, можно исходить из того, что при планировании деятельности на будущее за основу берется уже имеющийся опыт. Время от времени, в рамках дискуссий внутри ОБСЕ о деятельности на местах, даются

ссылки на «lessons learned», однако, насколько удастся проследить, это не делается систематически или в соответствии со стандартной процедурой. При учреждении Оперативного центра и реформировании секретариата необходимость оценки и «lessons learned» также не играли существенной роли. Однако оценка деятельности ОБСЕ, в особенности ее операций на местах, наряду с научным анализом собственной деятельности, заслуживает рекомендации и может позитивно воздействовать как на функционирование, так и на легитимный статус организации. Речь идет об укреплении способности ОБСЕ учиться на собственном опыте. Темы, которые во всяком случае должны подвергаться такой оценке, это сопоставление полученных результатов с мандатом и финансовыми затратами.

Обычно почти любая уважающая себя международная организация проводит оценку своей деятельности. В этой связи можно указать на оценку операций Организации Объединенных Наций, на оценку политики Европейского Союза, а также на ситуацию в Нидерландах, где после завершения нидерландского участия в операциях проводится оценка этого участия. Во многих случаях этот процесс выполняется внутри собственной организации. Например, в ООН для этой цели предусмотрен «Отдел полученных уроков» («Lessons Learned Unit»).

КСМП рекомендует нидерландскому председателю ОБСЕ начать дискуссию о независимой оценке деятельности ОБСЕ, в особенности, ее миссий. Целью этого является выявление сильных и слабых сторон операций ОБСЕ и использование этого опыта при проведении операций в будущем. Какой будет структура занимающегося такой оценкой подразделения, представляется менее важным, чем само начало дискуссии об этом. Возможным примером может служить «Lessons Learned Unit» Организации Объединенных Наций.

II.4 ОБСЕ: необходимость обновления и реформ

Вышеизложенное – нестабильность, сомнительная лояльность государств-участников, неясность роли ОБСЕ, являющейся, по существу, конференцией с неопределенным набором задач и функций; плохо организованный процесс формирования решений, недостаточная преемственность при выполнении задач и политическое разделение организации надвое – все это вызывает вопрос, не угрожает ли ОБСЕ опасность уменьшения ее способности действовать. Если это произойдет, то ОБСЕ потеряет свой политический вес, что приведет к кризису.

Многие государства-участники видят эту опасность. По этой причине регулярно возникает дискуссия о реформе ОБСЕ. Поскольку различные государства-участники эти реформы представляют себе по-разному, трудно ожидать, чтобы эти дискуссии оказались плодотворными. Ведь уже годами государства-участники не могут прийти к единому мнению относительно реформ и обновления ОБСЕ несмотря на их уверения в том, что эти реформы необходимы для адекватного функционирования организации. Если барону Мюнхгаузену удалось вытащить себя из болота за волосы, то государствам ОБСЕ это не дано. Уж слишком далеко расходятся их представления о будущем ОБСЕ. Что невозможно изнутри, можно попытаться сделать извне.

Поэтому КСМП предлагает, чтобы нидерландское председательство выступило за создание репрезентативной международной группы опытных экспертов, которые займутся преобразованием и обновлением ОБСЕ. В мандат этой группы экспертов во всяком случае должно входить определение задач и функций ОБСЕ, включая

возможность отказа от тех или иных задач и взаимодействия с другими организациями. Далее, эта группа должна проанализировать проблематику преемственности выполнения задач и функций ОБСЕ в свете годового срока председательства и организации формирования решений.

Группа экспертов должна не только быть репрезентативной для всех стран ОБСЕ, но и обладать таким политическим весом, чтобы государствам-участникам было трудно игнорировать ее рекомендации. Группа должна регулярно отчитываться о прогрессе в своей работе перед Постоянным советом в Вене и, в итоге, представить отчет на заседании Совета министров ОБСЕ в декабре 2003 года со своими заключениями относительно того, как может быть достигнуто согласие по смыслу реформ и обновления ОБСЕ.

III Дополнения к повестке дня на время нидерландского председательства в ОБСЕ: резюме результатов исследования

III.1 Общие положения

С исчезновением противостояния Восток – Запад исчезла также и функция С/ОБСЕ в качестве форума для встреч между блоками. Поэтому уже не является более само собой разумеющимся утверждение о том, что ОБСЕ представляет собой платформу для консультаций и диалога, тем более, что сейчас страны Востока и Запада встречаются между собой и на других форумах. Поскольку своим правом на существование СБСЕ обязана своей функции места встречи между Востоком и Западом во время холодной войны, не следует удивляться тому, что в ОБСЕ, преемника СБСЕ, в настоящий момент существует неуверенность относительно своей роли и задач. Государствам-участникам в недостаточной степени удалось адекватным и недвусмысленным образом заполнить идейный вакуум, образовавшийся с исчезновением противостояния Восток – Запад.

Несмотря на введение универсальных понятий «всеобъемлющая безопасность» (“comprehensive security”) и «совместная безопасность» (“cooperative security”), взаимосвязь между многообразными и многочисленными видами деятельности ОБСЕ все еще недостаточна. Эти понятия слишком емки, чтобы внести достаточный вклад в процесс взаимного согласования интересов в сфере безопасности различных государств ОБСЕ. ОБСЕ, впрочем, не является оборонной организацией. Коллективная оборона никогда не была ее целью. ОБСЕ не обладает и силовыми средствами для обеспечения безопасности внутри государств-участников и между ними.

Преобразование и расширение НАТО и Европейского Союза все больше влияет на международную обстановку: в ОБСЕ возникает размежевание между государствами-членами этих организаций и странами с перспективой вступления в них, с одной стороны, и другими странами, которые такой перспективы лишены, с другой стороны. По-прежнему важно, что в состав ОБСЕ на равноправной основе входят Соединенные Штаты Америки и Российская Федерация. Однако, по мере улучшения американо-российских отношений, роста числа членов НАТО и Европейского Союза, а также их более активной позиции в вопросах европейской безопасности, политическое влияние ОБСЕ уменьшается. Эта тенденция сказывается все больше, поскольку Совет Европы также заявляет о своем присутствии в сферах деятельности ОБСЕ.

Эффективность работы ОБСЕ основана на политической готовности государств-участников строить свои взаимные отношения и свою внутреннюю политику в соответствии с совместными политическими договоренностями. Эти договоренности создают определенные ограничения в политической деятельности: от государств-участников ожидается, что они будут придерживаться договоренных «норм поведения», как в отношении друг друга, так и в отношении своих граждан. Государства делают это не всегда, но заключенные договоренности являются нормой. Если государства-участники отклоняются от этих норм – примерами являются Чечня, Югославия, «замороженные конфликты» – то ОБСЕ может

запросить отчет и информацию об ответственности; ОБСЕ не может никого ни к чему принудить. Эта традиция переговоров и консультаций, годами формировавшаяся в ОБСЕ, способствовала, однако, политическим изменениям в Европе и отдельных странах и потому обладает ценностью как таковая.

III.2 Измерения ОБСЕ

КСМП считает, что ОБСЕ слишком долго живет за счет успехов в прошлом в сфере контроля за вооружениями. КСМП рекомендует нидерландскому председателю пересмотреть – и обсудить в ОБСЕ – какие из существующих договоренностей в области контроля за вооружениями заслуживают приоритета. В то же время огромное значение имеет сохранение согласования между работой Форума по сотрудничеству в области безопасности и переговорами и консультациями в ОБСЕ вообще и в Постоянном совете, в частности. Какие формы для этого будут найдены (станет ли Форум подготовительным комитетом Постоянного совета или же произойдет полное слияние обоих форумов), имеет меньшее значение, чем полноценное функционирование измерения ОБСЕ в области политики безопасности. Если Форум по сотрудничеству в области безопасности не обеспечит сохранения такого согласования, то ему угрожает потеря политической значимости.

КСМП считает, что в рамках ЭЭИ ОБСЕ должна направить свои усилия, главным образом, на предотвращение конфликтов и сглаживание противоречий. ОБСЕ может преследовать эти цели, выступая в роли катализатора в сотрудничестве с другими международными организациями, которые оперируют в сфере экономики и/или экологии. Благодаря своему мандату, знаниям и накопленному опыту другие организации могут действовать в этих областях более эффективно и целенаправленно, чем ОБСЕ. В этой связи ОБСЕ должна функционировать, прежде всего, как платформа для обмена информацией с другими международными организациями по проводимой работе в сфере экономики и экологии. Среди этих организаций можно назвать Европейский Союз, Всемирный банк, МВФ, ОЭСР, ЕБРР и Экономическую комиссию Организации Объединенных Наций по Европе. В этой плоскости ОБСЕ должен больше внимания сконцентрировать на странах, которые – пока – не имеют перспективы вступления в Европейский Союз, поскольку можно предполагать, что именно эти страны более всего будут нуждаться в помощи и поддержке ОБСЕ в вопросах предотвращения конфликтов.

На основании изложенного в главе I КСМП пришел к следующим заключениям:

- *Определение места, занимаемого ОБСЕ в международной политике, приводит КСМП к выводу, что ОБСЕ по-прежнему может выполнять значимую роль – частью, в дополнение, частью, во взаимодействии с другими международными организациями – в отношениях между государствами, входящими в ОБСЕ.*
- *ОБСЕ формирует важный форум для постоянных консультаций и переговоров между государствами-участниками. Эта традиция переговоров имеет ценность сама по себе. Помимо этого, ОБСЕ является единственной региональной организацией по сотрудничеству в области безопасности, в которой на равноправной основе участвуют Соединенные Штаты Америки и Российская Федерация. Важно также, что в ОБСЕ входят среднеазиатские страны.*
- *Понятия «всеобъемлющая безопасность» (“comprehensive security”) и «взаимная*

безопасность» (“cooperative security”) столь емки, что они не накладывают практически никаких ограничений на деятельность и задачи ОБСЕ. Эти понятия играют роль в трех измерениях, каждое с собственными признаками и собственной динамикой. ОБСЕ – это региональная организация, обладающая мандатом, опытом и знаниями, позволяющими в широких рамках подходить к решению проблем безопасности. Другой стороной медали является, однако, то, что спектр задач и сфер деятельности ОБСЕ очень широк. ОБСЕ выполняет важные функции, в частности, полицейские функции, наблюдение за выборами, в сфере политики безопасности, в области человеческого измерения, причем, каждая из этих функций сама по себе имеет значение для безопасности в Европе. В то же время, эти задачи столь различны, что не всегда ясно, где находится или должен находиться центр тяжести деятельности ОБСЕ по выполнению своих задач. В результате ОБСЕ представляет собой организацию, проводящую множество разного рода операций, связь между которыми не всегда ясна, а кроме того, не всегда очевидно, почему ОБСЕ этим занимается.

- КСМП рекомендует нидерландскому правительству в период председательства в ОБСЕ определить в качестве смыслового центра тяжести деятельности ОБСЕ предотвращение конфликтов и постконфликтное восстановление, причем стержнем этой деятельности должны стать знания и опыт ОБСЕ в сфере измерения безопасности, экономического и экологического измерения и гуманитарного измерения. Такое определение центров тяжести поможет в установлении приоритетов деятельности ОБСЕ при выполнении ею своих задач. (Новые) сферы деятельности, которые будут развиваться в рамках ОБСЕ, должны подвергаться проверке в отношении их вклада в предотвращение конфликтов или же в постконфликтное восстановление.

III.3 Формирование решений

КСМП пришло к заключению, что формирование решений в ОБСЕ видится, в основном, как конференция с минимальным числом процедур и правил и с разбитым на сегменты полем участников процесса формирования решений; при этом расширение Европейского Союза и НАТО приводит к появлению разделительной черты между государствами-членами и кандидатами в члены этих организаций, с одной стороны, и странами, которые этой перспективы не имеют, с другой стороны. Поскольку страны без такой перспективы находятся, как правило, в регионах, где (или даже непосредственно на территориях этих стран) действуют миссии ОБСЕ, не представляется преувеличением констатировать, что ОБСЕ находится в разделенном на две части состоянии.

КСМП рекомендует нидерландскому председателю сохранить пункт об эффективности процесса формирования решений в повестке дня ОБСЕ. КСМП известно, что в прошлом не удавалось достичь согласия по предложениям, выдвигаемым по этому вопросу различными делегациями. Большинство стран не хотят отказываться от правила консенсуса. Поэтому предлагается процедура (комиссия экспертов), цель которой попытаться добиться прогресса в этом вопросе извне.

КСМП полагает, что необходимо инвестировать в отношения с Российской Федерацией. Поэтому было бы неправильно не воспринимать всерьез российскую неудовлетворенность функционированием ОБСЕ. Российская точка зрения должна, само собой разумеется, подвергаться содержательной оценке по достоинству по

каждому из ее аспектов. КСМП рекомендует нидерландскому председателю приложить усилия к тому, чтобы сделать возможным серьезное обсуждение вопросов, имеющих отношение к Западной Европе, несмотря на опасения или даже противодействие, которое он при этом может встретить в кругу партнеров. К числу таких вопросов можно отнести свободу вероисповедания, интеграцию меньшинств, плачевное положение многих групп Рома и Синти в Западной Европе и ненависть к иностранцам.

III.4 Председательство

Предпосылки, которые могут помочь Нидерландам успешно выполнять роль председателя, следующие: 1. отличные знания и опыт по проблемам, с которыми имеет дело ОБСЕ, в особенности, в областях, где разворачивается деятельность миссий ОБСЕ; 2. адекватная политическая и дипломатическая подготовка к решению этих проблем, причем важно, чтобы председатель имел четкое представление о том, что происходит во всех звеньях ОБСЕ; 3. наличие достаточного персонала – как в Вене, так и в Гааге – и безупречная быстрая связь между Гаагой и Веной; 4. достаточные финансовые средства для развития новых инициатив и проектов; 5. министр иностранных дел должен обеспечивать председательство в политической плоскости, что должно выражаться в его активном и постоянном участии в конкретной деятельности ОБСЕ. Министр иностранных дел олицетворяет высшую политическую инстанцию организации. Именно он, а не председатель Постоянного совета, представляет ОБСЕ во внешней сфере. Впрочем, важно, чтобы не только министр иностранных дел, а весь кабинет министров обеспечивал нидерландское председательство в ОБСЕ, поскольку наряду с Министерством иностранных дел другие департаменты также должны участвовать в выполнении задач ОБСЕ в период нидерландского председательства в этой организации.

Исходя из опыта предыдущих председателей ОБСЕ, КСМП приходит к заключению, что главная линия при выполнении Нидерландами председательских функций определяется международной обстановкой. Другими словами: определяющими в деятельности председателя являются текущие изменения международной ситуации. Решающее значение имело бы также принятие нидерландским правительством мер, позволяющих быстро и адекватно реагировать на изменения международной обстановки.

Опыт норвежского председательства, в частности, учит, что очень важно, чтобы главные функции подразделения ОБСЕ в Гааге и делегации в Вене выполнялись, дополняя друг друга. Для этого необходимо хорошо согласовать распределение полномочий. Кроме того, можно отметить, что опыт предыдущих председателей также учит, что целесообразно, чтобы в рамках своих полномочий и ответственности оба – и глава подразделения ОБСЕ в Гааге, и постоянный представитель в Вене – имели бы прямую связь с министром иностранных дел. Только в этом случае министр может эффективно и оперативно функционировать в качестве председателя ОБСЕ. Условием этого является наличие быстрой прямой связи между Гаагой и Веной.

Чтобы нидерландское председательство функционировало наиболее эффективно и продуктивно, рекомендуется как можно больше использовать в Вене «группы друзей» (“groups of friends”), рабочие группы без заранее оговоренных ограничений

(“open ended working groups”) и специальных представителей председателя. Это позволит расширить опорную платформу для формирования решений и обеспечить более активное участие как страны-председателя, так и других стран-членов во всем, что происходит в ОБСЕ.

КСМП рекомендует нидерландскому председателю ограничиться в вопросах укрепления позиции генерального секретаря и секретариата небольшими, но конкретными шагами, которые председатель может предпринять сам. Нидерланды и в прошлом выступали в роли сторонника укрепления секретариата. В этой связи КСМП предлагает укрепить секретариат ОБСЕ для нужд последующих председательств дополнительным персоналом в той мере, в какой это необходимо для обеспечения непрерывности. Эти сотрудники должны заниматься обеспечением преемственности политики ОБСЕ при смене председателей и не концентрироваться в своей работе лишь на оперативных задачах ОБСЕ, что входит в функции «program officers» в отношении миссий; в большей степени при разработке политики и при подготовке решений, принимаемых в Вене, в своей работе они должны ориентироваться на поддержку председателя. Пока это предложение не будет принято, Нидерланды могут взвесить возможность укрепления секретариата своими силами, предоставив в его распоряжение, за свой счет, нидерландских служащих.

III.5 Политический и общественный фундамент деятельности

В качестве первого шага на пути к созданию более широкой политической платформы для ОБСЕ нидерландский председатель мог бы предложить, чтобы действующий председатель не только в начале своего срока излагал свой подход к председательству и свои планы избранным народным представителям в составе Парламентской Ассамблеи, но отчитывался и в конце срока о достигнутых результатах за год своего председательствования. Пока это предложение не может рассчитывать на достаточную поддержку, нидерландский председатель может взять на себя эту обязанность добровольно.

КСМП также рекомендует, чтобы ОБСЕ активизировала свою информационную деятельность и занялась разработкой политики в этом направлении. Нидерландский председатель может предпринять шаги в этой плоскости, в частности, выдвинув предложения о резервировании для этой цели более крупных фондов в бюджете ОБСЕ. Далее, можно исследовать, какую форму следует придать информационной службе во всех подразделениях ОБСЕ, причем в сферу ее деятельности должна быть также включена работа на местах с тем, чтобы эта работа ассоциировалась с ОБСЕ.

III.6 Миссии

КСМП рекомендует Нидерландам выступить в ОБСЕ с предложением ограничить длительность миссий обозримыми временными рамками, а именно так, чтобы устанавливались сроки осуществления целей мандата миссии. Таким образом, вовлеченные в конфликт стороны и все страны-участники ОБСЕ будут вынуждены в большей степени, чем это имеет место сейчас, вести политическую дискуссию о ситуации в стране, принимающей миссию. Помимо этого, временные рамки заставят правительства вовлеченных в конфликт стран и глав миссий сильнее, чем это происходит сегодня, стремиться к реализации политических и других целей в установленные сроки. Это усилит возможность руководить работой миссий из

Вены. Кроме того, может быть рассмотрен вопрос о возможности установления подобным образом временных рамок для миссий, оперирующих на местах в настоящее время.

КСМП рекомендует нидерландскому председателю ввести стандартную форму отчетов миссий Постоянному совету в Вене и процедуру их рассмотрения.

Для обеспечения адекватного руководства миссиями КСМП рекомендует нидерландскому председателю продолжить практику привлечения «program officers» для консультаций по деятельности миссий. Румынский председатель начал эту практику в 2001 году. Все говорит в пользу ее продолжения нидерландским председателем и с точки зрения укрепления секретариата и взаимодействия председателя с секретариатом.

III.7 Основные темы дискуссий и укрепление ОБСЕ

КСМП рекомендует придерживаться умеренных позиций при формулировании целей, которые Нидерланды ставят на период своего председательства в ОБСЕ, и не из-за отсутствия принципиальных идей и предложений, которые можно было бы внести, а потому что практика показывает, что привлечение национальных аспектов возможно лишь в очень ограниченной степени. Адекватная реакция на текущие международные события и преемственность деятельности позволяют формировать насыщенную и содержательную повестку дня, выполнение которой потребует больших усилий от нидерландского председательства. Что касается принципиальных идей и предложений, которые будут внесены, то здесь, в первую очередь, следует позаботиться об их согласовании с текущей повесткой дня ОБСЕ и с нидерландско-германскими предложениями, представленными ОБСЕ весной 2001 года.

КСМП рекомендует нидерландскому правительству в период своего председательства следить за тем, чтобы нарушения прав человека в странах Средней Азии оставались в политической повестке дня ОБСЕ. Правительствам соответствующих стран должно быть указано, что эти нарушения противоречат нормам, ценностям, правилам и договоренностям, действующим внутри ОБСЕ. В каждом конкретном случае нужно взвешивать, какой метод – тихой дипломатии или политического давления – наиболее эффективен в деле улучшения ситуации с правами человека в этих странах.

КСМП призывает нидерландское правительство использовать свое положение председателя в 2003 году, чтобы дать новый импульс дискуссии о юридическом статусе ОБСЕ.

КСМП рекомендует нидерландскому председателю ОБСЕ начать дискуссию о независимой оценке деятельности ОБСЕ, в особенности, ее миссий. Целью этого является выявление сильных и слабых сторон операций ОБСЕ и использование этого опыта при проведении операций в будущем. Какой будет структура занимающегося такой оценкой подразделения, представляется менее важным, чем само начало дискуссии об этом. Возможным примером может служить «Lessons Learned Unit» Организации Объединенных Наций.

Констатируется, что функционированию ОБСЕ мешает неуверенность относительно места организации в международных отношениях; неясность роли ОБСЕ,

являющейся, по существу, конференцией, при неопределенном наборе задач и функций; сомнительная лояльность государств-участников; плохо организованный процесс формирования решений; недостаточная преемственность при выполнении задач и политическое разделение организации надвое. Все это вызывает вопрос, не угрожает ли ОБСЕ опасность уменьшения ее способности действовать. Если это произойдет, то ОБСЕ потеряет свой политический вес, что приведет к кризису. Многие государства-участники видят эту опасность. По этой причине регулярно возникает дискуссия о реформе ОБСЕ. Поскольку различные государства-участники эти реформы представляют себе по-разному, трудно ожидать, чтобы эта дискуссия оказалась плодотворной. Ведь уже годами государства-участники не могут прийти к единому мнению относительно реформ и обновления ОБСЕ, несмотря на их уверения в том, что эти реформы необходимы для адекватного функционирования организации. Что невозможно изнутри, можно попытаться сделать извне.

КСМП предлагает, чтобы нидерландское председательство выступило за создание репрезентативной международной группы опытных экспертов, которые займутся преобразованием и обновлением ОБСЕ. В мандат этой группы экспертов во всяком случае должно входить определение задач и функций ОБСЕ, включая возможность отказа от тех или иных задач и возможность взаимодействия с другими организациями. Далее, эта группа должна проанализировать проблематику преемственности выполнения задач и функций ОБСЕ в свете годового срока председательства и организации формирования решений. Группа экспертов должна не только быть репрезентативной для всех стран ОБСЕ, но и обладать таким политическим весом, чтобы государствам-участникам было трудно игнорировать ее рекомендации. Группа должна регулярно отчитываться о прогрессе в своей работе перед Постоянным советом в Вене и, в итоге, представить отчет на заседании Совета министров ОБСЕ в декабре 2003 года со своими заключениями относительно того, как может быть достигнуто согласие по смыслу реформ и обновления ОБСЕ.

Приложения

Министерство иностранных дел

Заместителю председателя
Консультационного совета
по международным проблемам
проф. магистр Ф.Х.Й.Й. Андриссен
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Политическая дирекция по вопросам
безопасности
Отдел политики по вопросам безопасности
и обороны
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

<i>Дата:</i>	27 апреля 2001 г.	<i>Автор</i>	Дафне Берхсма
<i>Исх. номер</i>	DVB/VD-183/01	<i>Телефон</i>	070-3485339
<i>Лист</i>	1/4	<i>Факс</i>	070-3485479
<i>Приложение</i>	Письмо во Вторую Палату от 28 марта 2001 г.	<i>E-mail</i>	Daphne.bergsma@minbuza.nl
<i>Предмет</i>	Запрос рекомендации КСМП о председательстве Нидерландов в ОБСЕ		

Глубокоуважаемый господин Председатель!

Нидерланды предложили свою кандидатуру на пост Председателя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) на 2003 год. Это предложение основано на давней очень активной позиции Нидерландов как в СБСЕ, так и в ОБСЕ. Формальное принятие нашей кандидатуры может произойти лишь во время предстоящего совещания Совета министров ОБСЕ в Бухаресте в декабре текущего года. С учетом большой – также и формальной – поддержки, которая тем временем уже выражена в пользу кандидатуры Нидерландов, избрание Нидерландов председателем почти обеспечено. Это означает, что с 1 января 2002 года Нидерланды, вместе с Румынией и Португалией, председателями, соответственно, в 2001 и 2002 годах, образуют Тройку ОБСЕ.

Председательство в ОБСЕ представляет собой тяжелую нагрузку как для постоянного нидерландского представительства в Вене, так и для соответствующего департамента в Гааге. Сама ОБСЕ представляет собой относительно небольшую международную организацию с ограниченным по численности секретариатом, в результате чего политическое руководство осуществляется, в основном, действующим председателем, то есть Министром иностранных дел страны-председателя. Чтобы быть в состоянии качественно выполнять эту функцию, заблаговременно была начата соответствующая подготовка, причем до настоящего времени внимание уделялось, в основном, финансовой и кадровой стороне. В качестве примера была использована, главным образом, Норвегия, председательство которой в недавнем прошлом единодушно было признано успешным.

Сравнение опыта различных председателей

За последние годы мы были свидетелями председательства различного уровня. Деятельность Нидерландов как председателя будет характеризоваться активностью и высоким качеством - таковы ожидания, по крайней мере, большей части стран ОБСЕ. Я

хотел бы просить Вас провести сравнение сильных и слабых сторон председателей, начиная с 1995 года, и на основании этого сравнения сформулировать рекомендации относительно того, каким образом Нидерланды могут оптимально выполнять эту функцию. 1995 год выбран по той причине, что в том году тогдашнему председателю ОБСЕ, Швейцарии, пришлось иметь дело с учреждением первой крупномасштабной миссии ОБСЕ – в Боснии. Это и последующие события (Албания, Косово) в значительной мере изменили характер и объем деятельности ОБСЕ. С того времени функции председателя значительно усложнились.

Процессы формирования решений

При этом сравнении я прошу Вас особое внимание уделить процессам формирования решений при разных председателях. Формирование решений внутри ОБСЕ происходит на основе консенсуса, что при 55 государствах-участниках не всегда проходит без проблем. За последние годы регулярно можно было слышать жалобы о том, что решения заранее predeterminedены в узком кругу. Каким должен быть подход Нидерландов к этой проблеме с тем, чтобы максимально избежать подобных жалоб? Представляется ли положительной идея об использовании «групп друзей» (“groups of friends”) по каким-либо конкретным вопросам и какие условия при этом должны быть выполнены? Каким образом может быть осуществлено оптимальное сотрудничество со странами вне Евросоюза, учитывая ту роль, которую Евросоюз играет внутри ОБСЕ, и растущее согласование политики внутри Евросоюза (GBVB, EVDB)? При используемом Нидерландами подходе следует также считаться с собственными традициями многосторонних переговоров и сильными и слабыми сторонами этих традиций.

Отношения между председателем и секретариатом

Поддержка со стороны секретариата ОБСЕ, учитывая его численность, невелика. И все же, она имеет значение, если иметь в виду обеспечение преемственности и качества работы с учетом еще большего роста и усложнения нагрузки Председателя в последние годы. Генеральный секретарь ОБСЕ Ян Кубис недавно также выступил в пользу разработки структуры отношений между Генеральным секретарем и секретариатом, с одной стороны, и Председателем, с другой стороны. Какова наилучшая форма этих отношений в свете ограничений, обусловленных малым форматом ОБСЕ и ее намерением сохранить свою гибкость? Какова позиция в этих отношениях Генерального секретаря? Как должна быть организована связь между председателем и секретариатом и каким образом может быть обеспечено согласование с деятельностью предшественника?

Усиление роли ОБСЕ

В моей последней записке в Палату был дан анализ сегодняшнего положения ОБСЕ, которое коротко можно описать как определенного рода застой. Краткости ради, я сошлюсь здесь на содержание этой записки, прилагаемой к настоящему запросу. В ней дается также обзор предложений, разработанных совместно с ФРГ, с целью дать новый импульс деятельности ОБСЕ. Эти предложения имеют отношение к укреплению ОБСЕ, к новым сферам сотрудничества и улучшению методов работы. Имеется в виду, что эти идеи и предложения послужат импульсом для дискуссии в Вене и между столицами. Новые идеи разрабатываются также и другими странами, политическими партиями¹, неправительственными организациями и в академических кругах. Я прошу Вас, с учетом этих идей и ведущейся по этим вопросам дискуссии в Вене, подготовить предложения и

1 См., например, записку партии «Зеленые левые»: «Совместно предотвращать насилие, предложения по политике предотвращения конфликтов», октябрь 2000.

идеи, которые могут усилить роль ОБСЕ в деле предотвращения и урегулирования конфликтов и кризисов. При этом можно проанализировать эффективность таких инструментов ОБСЕ, как миссии на местах и REACT (группы экспертов по оказанию быстрой помощи и по сотрудничеству). Мне хотелось бы, чтобы в этом разделе особое внимание было уделено позиции Российской Федерации.

Новые темы для ОБСЕ

За прошедшие годы ОБСЕ доказала, что она в состоянии играть активную роль в международных дискуссиях по новым темам. Примером этого может служить разработка роли организации в проблемах, связанных с использованием полиции. Предметом дискуссии является возможная роль ОБСЕ в борьбе с так называемыми новыми угрозами: терроризмом, организованной преступностью и торговлей наркотическими средствами. Могли бы Вы предложить свое мнение о том, по каким темам, в свете последних новостей в международной дискуссии по безопасности, ОБСЕ могла бы активно участвовать? Есть ли другие темы, по которым ОБСЕ могла бы играть существенную роль?

В заключение я хотел бы привести перечень исследований, начатых другими организациями или учреждениями в рамках подготовки к нидерландскому председательству в ОБСЕ.

Европейская платформа по предотвращению конфликтов работает над анализом проблем Средней Азии и Кавказа. На основе этого исследования позднее в этом году будет организован семинар о роли ОБСЕ в Средней Азии.

Нидерландский Хельсинкский комитет концентрирует свое внимание на привлечении неправительственных организаций к выполнению функций председательства и на теме человеческого измерения.

С Клингендальским институтом обсуждается подготовка инвентаризации возможностей усиления потенциала ОБСЕ в области предупреждения и предотвращения конфликтов на ранней стадии их развития.

Я надеюсь как можно скорее получить Ваши рекомендации, если возможно, до декабря этого года, что позволит нам провести необходимую подготовку к председательству в ОБСЕ.

Министр иностранных дел

Решения Постоянного совета за период с ноября 1999 по октябрь 2001 г.

02-12-99	PC.DEC/319	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине
02-12-99	PC.DEC/320	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Грузии
02-12-99	PC.DEC/321	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Латвии
02-12-99	PC.DEC/322	Продление срока действия мандата Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта
02-12-99	PC.DEC/323	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Таджикистане
02-12-99	PC.DEC/324	Продление срока действия мандата Бюро ОБСЕ в Ереване
09-12-99	PC.DEC/325	Улучшение условий найма на работу в ОБСЕ
09-12-99	PC.DEC/326	Целевая группа для выработки программы РЕАКТ и учреждение Операционного центра в составе ЦПК
09-12-99	PC.DEC/327	Мандат Миссии ОБСЕ в Хорватии
09-12-99	PC.DEC/328	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Эстонии
09-12-99	PC.DEC/329	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Молдове, расширение охвата нынешнего мандата для обеспечения транспарентности процесса вывода и уничтожения российских боеприпасов и вооружений и координации финансовой и технической помощи, предлагаемой для содействия выводу и уничтожению.
09-12-99	PC.DEC/330	Продление срока действия мандата Координатора проектов ОБСЕ в Украине
15-12-99	PC.DEC/331	Утверждение сводного бюджета на 2000 год
15-12-99	PC.DEC/332	Сокращение бюджета на 1999 год
15-12-99	PC.DEC/333	Совместная «группа по регистрации» в Косово, принять участие в работе совместной «группы по регистрации» в рамках МООНВК для выполнения задачи планирования и проведения регистрации гражданских лиц в Косово, включая регистрацию лиц за пределами Косово силами Международной организации по вопросам миграции
15-12-99	PC.DEC/334	Расширение мандата Миссии ОБСЕ в Грузии - наблюдение за границей между Грузией и Чеченской республикой Российской Федерации - увеличить численный состав нынешней Миссии максимум на 20 должностей
20-01-00	PC.DEC/335	Бюджет Миссии ОБСЕ в Грузии для операций по наблюдению за границей. Приложение: предложенный бюджет
27-01-00	PC.DEC/336	Семинар по человеческому измерению по теме «Дети в условиях вооруженных конфликтов»; 23-26 мая 2000 г., Варшава
27-01-00	PC.DEC/337	Официальное завершение мандата представителя ОБСЕ в объединенной комиссии по РЛС в Скрунде
03-02-00	PC.DEC/338	Задолженность по счету за услуги связи
10-02-00	PC.DEC/339	Учреждение Местного бюро ОБСЕ в Оше, Кыргызстан Приложение: Предложение по бюджету на 2000 г.

10-02-00	PC.DEC/340	<p>Основные темы и организационные условия проведения восьмой встречи Экономического форума, 11-14 апреля 2000 г., Прага</p> <ul style="list-style-type: none"> – экономическое восстановление и последующие шаги в процессе перехода: создание институтов, верховенство закона и роль гражданского общества; – экологические последствия конфликтов; восстановительные меры; – опыт работы по постконфликтному восстановлению
10-02-00	PC.DEC/341	<p>Полномочия на расходование средств на нужды Миссии ОБСЕ в Косово</p>
24-02-00	PC.DEC/342	<p>Полномочия на расходование средств на нужды Миссии ОБСЕ в Косово</p>
09-03-00	PC.DEC/343	<p>Дополнительный бюджет для Миссии ОБСЕ в Косово Приложение: Бюджет на 2000 г., включая предложение по бюджету для целевой группы по регистрации</p>
16-03-00	PC.DEC/344	<p>Региональная стратегия для Юго-Восточной Европы</p> <ul style="list-style-type: none"> – разработать всеобъемлющую и охватывающую все измерения политику по общерегиональным и трансграничным проблемам Юго-Восточной Европы; – предоставить опыт и ресурсы отдельных операций ОБСЕ на местах в распоряжение других текущих операций ОБСЕ на местах в данном регионе [...]; – наращивать тесное сотрудничество с другими международными организациями {...}; – содействовать странам региона в выполнении обязательств, принятых ими в рамках ОБСЕ, и обязательств {...}; – поддерживать текущие региональные усилия по контролю над вооружениями, а также укреплению доверия и безопасности; – поддерживать соответствующие механизмы, договоренности и инициативы в области (суб)регионального сотрудничества; – разрабатывать региональные проекты ОБСЕ, имеющие четкую целевую направленность [...]; – усиливать поддержку, оказываемую ОБСЕ целям Пакта и деятельности в его рамках; – осуществлять мероприятия, включая реализацию проектов, запрашиваемые по линии Пакта о стабильности; – выдвигать предложения об осуществлении проектов ОБСЕ, способствующих решению задач Пакта о стабильности
23-03-00	PC.DEC/345	<p>Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Хорватии</p>
13-04-00	PC.DEC/346	<p>Расширение операций по наблюдению в приграничном районе Миссии ОБСЕ в Грузии</p> <ul style="list-style-type: none"> – [...] увеличить число международных сотрудников в нынешнем составе миссии до 42 человек <p>Приложение: Бюджет на период в 4, 5 месяца</p>
06-04-00	PC.DEC/347	<p>Продление срока действия мандата Директора БДИПЧ</p>

18-04-00	PC.DEC/348	<p>Повестка дня, расписания и другие организационные условия семинара 2000 года по человеческому измерению «Дети в условиях вооруженных конфликтов» (23-26 мая 2000 г., Варшава)</p> <p>Рабочие группы:</p> <ul style="list-style-type: none"> – рассмотрение положения детей во время активной фазы вооруженного конфликта и непосредственно по его завершении – долгосрочные проблемы детей, затронутых войной – положение детей в постконфликтных ситуациях и в условиях «тлеющих» конфликтов – военно-политические проблемы
18-04-00	PC.DEC/349	Продление срока полномочий внешнего ревизора
18-05-00	PC.DEC/350	Надзор за всеобщими выборами в Боснии и Герцеговине и сроки их проведения
25-05-00	PC.DEC/351	<p>Дополнительный бюджет для выполнения задач ОБСЕ в Боснии и Герцеговине в связи с надзором за всеобщими выборами в 2000 году</p> <p>Приложение: Сводные цифры по первому варианту</p>
01-06-00	PC.DEC/352	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Молдове
01-06-00	PC.DEC/353	План действий ОБСЕ по гендерным вопросам
08-06-00	PC.DEC/354	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Косово
08-06-00	PC.DEC/355	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Грузии
15-06-00	PC.DEC/356	Продление срока действия мандата Координатора ОБСЕ на Украине
15-06-00	PC.DEC/357	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Латвии
15-06-00	PC.DEC/358	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Эстонии
15-06-00	PC.DEC/359	Продление срока действия мандата Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта
15-06-00	PC.DEC/360	<p>Доклад о ходе рассмотрения классификации должностей</p> <p>Приложение: Корректировка уровней должностей после рассмотрения их классификации</p>
22-06-00	PC.DEC/361	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Таджикистане
22-06-00	PC.DEC/362	Пересмотренный бюджетный процесс и формат бюджета ОБСЕ
22-06-00	PC.DEC/363	Место, дата проведения и общая тема Девятой встречи Экономического форума «Транспарентность и надлежащая практика государственного управления в экономических вопросах»
29-06-00	PC.DEC/364	<p>Укрепление оперативного потенциала ОБСЕ (РЕАКТ, Операционный центр, реструктуризация Секретариата ОБСЕ) «постановляет осуществить программу РЕАКТ и полностью ввести ее в действие в кратчайшие сроки; постановляет далее укрепить оперативный потенциал Секретариата путем внедрения единой системы управления людскими ресурсами, что значительно повысит наши возможности для быстрого реагирования; эта программа предусматривает быстрый набор и развертывание</p>

		персонала в кризисных ситуациях и единый механизм укомплектования персоналом для всех миссий и операций ОБСЕ на местах»
20-07-00	PC.DEC/365	Приложение: Предложения об укреплении Секретариата
20-07-00	PC.DEC/366	Проверенные финансовые отчеты за 1999 год
24-08-00	PC.DEC/367	Поправки к Положениям о персонале ОБСЕ
		Конференция ОБСЕ - Япония 2000 года: "Всеобъемлющая безопасность в Центральной Азии – обмен опытом между ОБСЕ и странами Азии" (Токио, 11 – 12 декабря 2000 г.)
		Сессии:
		– всеобъемлющая и политическая безопасность (политическая безопасность, включая вопросы глобального характера, в Центральной Азии , в том числе нераспространение, меры укрепления доверия и безопасности в рамках ОБСЕ, легкое и стрелковое оружие , терроризм, наркотики, организованная преступность, религиозный экстремизм, сотрудничество в построении всеобъемлющей безопасности, как в институциональном , так и в тематическом плане)
		– человеческое измерение (демократические институты и права человека : достижения в Центральной Азии, демократические институты и права человека : планы на будущее)
		– экономическая и экологическая безопасность (рыночная экономика и развитие в Центральной Азии: опыт центрально-азиатских стран и поддержка со стороны других государств-участников и партнеров по сотрудничеству, природные ресурсы и экологические проблемы в Центральной Азии)
24-08-00	PC.DEC/368	Дополнительный бюджет Миссии ОБСЕ в Грузии для наблюдения за положением в приграничном районе
24-08-00	PC.DEC/369	Организационные условия, примерная повестка дня и программа работы Совещания ОБСЕ по рассмотрению выполнения, посвященного вопросам человеческого измерения (Варшава, 17 – 27 октября 2000 г.)
07-09-00	PC.DEC/370	Рассмотрение бюджета на 2000 год в середине года и дополнительные бюджеты
07-09-00	PC.DEC/371	Семинар 2000 года по Средиземноморью на тему "Меры укрепления доверия и меры укрепления доверия и безопасности: опыт ОБСЕ и его актуальность для средиземноморского региона" (Порторож, 30 – 31 октября 2000 г.)
		– всеобъемлющий подход ОБСЕ к безопасности: меры укрепления доверия (МД) и меры укрепления доверия и безопасности (МДБ)
		– взаимодополняющие институты и их деятельность в Средиземноморье
		– средиземноморский опыт осуществления МДБ и возможность применения в средиземноморском регионе инструментов и механизмов ОБСЕ
		Приложение: повестка дня и организационные условия

21-09-00	PC.DEC/372	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Грузии по наблюдению в приграничном районе
21-09-00	PC.DEC/373	Приложение: Дополнительный бюджет на 1,5 месяца
28-09-00	PC.DEC/374	Группа полицейского мониторинга в Хорватии Рекомендации по укреплению механизма внутреннего надзора
12-10-00	PC.DEC/375	Дополнительный бюджет на цели проведения Встречи Совета министров 2000 года в Вене
24-10-00	PC.DEC/376	Расписание и организационные условия проведения восьмой встречи Совета министров ОБСЕ (Вена, 27 – 28 ноября 2000 г.)
09-11-00	PC.DEC/377	Конференция ОБСЕ - Корея 2001 года: "Применимость МДБ ОБСЕ в Северо-Восточной Азии" (Сеул, 19 – 21 марта 2001 г.) – меры ОБСЕ по укреплению доверия и безопасности (МДБ) – региональные МДБ – МДБ в Северо–Восточной Азии
09-11-00	PC.DEC/378	Предоставление Таиланду статуса партнера по сотрудничеству
09-11-00	PC.DEC/379	Выработка рекомендаций относительно будущих просьб о предоставлении партнерского статуса
10-11-00	PC.DEC/380	Союзная Республика Югославия
20-11-00	PC.DEC/381	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине
20-11-00	PC.DEC/382	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Косово
26-11-00	PC.DEC/383	Доклад Совету министров о правоспособности, привилегиях и иммунитетах ОБСЕ
26-11-00	PC.DEC/384	Направление Совету министров проекта повестки дня
28-11-00	PC.DEC/385	Направление Совету министров проектов документов – проект Венской декларации о роли ОБСЕ в Юго – Восточной Европе; – проект решения об активизации усилий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми; – проект решения о назначении г-на Рольфа Экеуса Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств; – проект решения о назначении Представителя по вопросам свободы средств массовой информации; – проект решения о председательстве в 2002 году; – проект решения о следующей встрече Совета министров / на высшем уровне ОБСЕ; – проект решения о шкале финансирования крупных миссий ОБСЕ; – проект решения о деятельности, связанной с полицейскими функциями
07-12-00	PC.DEC/386	Дополнительный бюджет Бюро по демократическим институтам и правам человека Приложение: Дополнительный бюджет для целей наблюдения за выборами в Сербии
07-12-00	PC.DEC/387	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Молдове
07-12-00	PC.DEC/388	Продление срока действия мандата Бюро ОБСЕ в Ереване

07-12-00	PC.DEC/389	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Таджикистане
07-12-00	PC.DEC/390	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Эстонии
07-12-00	PC.DEC/391	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Латвии
07-12-00	PC.DEC/392	Продление срока действия мандата Бюро ОБСЕ в Баку
07-12-00	PC.DEC/393	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Грузии
14-12-00	PC.DEC/394	Продление срока действия мандата Координатора проекта ОБСЕ на Украине
14-12-00	PC.DEC/395	Продление срока действия мандата Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта
14-12-00	PC.DEC/396	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ В Хорватии
14-12-00	PC.DEC/397	Центр ОБСЕ в Ташкенте. Изменить название "Центр ОБСЕ по связи в Центральной Азии" на "Центр ОБСЕ в Ташкенте"
14-12-00	PC.DEC/398	Временный порядок финансирования по шкале взносов для крупных миссий ОБСЕ
14-12-00	PC.DEC/399	Сводный бюджет на 2001 год Приложение 1: бюджет на 2001 год Приложение 2: штатное расписание ОБСЕ Приложение 3: фонд руководителей миссий и операций на местах Приложение 4: перечень миссий и операций на местах, имеющих право пользоваться фондом руководителей миссий Приложение 5: проект поправок к финансовым правилам Приложение 6: служба внутреннего надзора
14-12-00	PC.DEC/400	Пересмотр бюджета на 2000 год Приложение: Сводный бюджет ОБСЕ на 2000 год
11-01-01	PC.DEC/401	Учреждение миссии ОБСЕ в Союзной Республике Югославии
11-01-01	PC.DEC/402	Бюджет миссии ОБСЕ в Союзной Республике Югославии
18-01-01	PC.DEC/403	Семинар по человеческому измерению по теме : «Электоральные процессы» (Варшава, 15 – 18 мая 2001 г.)
01-03-01	PC.DEC/404	Основные темы и организационные условия проведения девятой встречи экономического форума по теме "Транспарентность и надлежащая практика государственного управления в экономических вопросах" (Прага, 15 – 18 мая 2001 г.) Темы: проблемы, связанные с обеспечением транспарентности и внедрением надлежащей практики государственного управления; стороны, занимающиеся обеспечением транспарентности и внедрением надлежащей практики государственного управления; механизмы обеспечения транспарентности и внедрения надлежащей практики государственного управления.

22-03-01	PC.DEC/405	Временное усиление Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта
29-03-01	PC.DEC/406	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Грузии по наблюдению за положением в приграничном районе
29-03-01	PC.DEC/407	Повестка дня, расписание и другие организационные условия семинара 2001 года по человеческому измерению на тему "Избирательные процессы" (Варшава, 29 – 31 мая 2001 года) Рабочие группы: – Уроки прошлого как ориентиры на будущее – Демократические выборы, верховенство закона и надлежащая практика государственного управления – Избирательные процессы и стабильность – Выборы и основные свободы – свобода выражения своего мнения, свобода ассоциаций и собраний – Принятые в БДИПЧ методика наблюдения и программа технической помощи
30-03-01	PC.DEC/408	Шкала взносов для крупных миссий и проектов ОБСЕ
26-04-01	PC.DEC/409	Продление срока полномочий внешнего ревизора
31-05-01	PC.DEC/410	Сроки проведения девятой встречи Совета министров ОБСЕ
31-05-01	PC.DEC/411	Продление срока действия мандата Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации
31-05-01	PC.DEC/412	Дополнительный бюджет для Миссии ОБСЕ в Косово
07-06-01	PC.DEC/413	Место и сроки проведения Совещания по рассмотрению выполнения, посвященного вопросам человеческого измерения
07-06-01	PC.DEC/414	Создание многоэтничного полицейского контингента в Прешево, Буяноваце и Медведже (Союзная Республика Югославия)
07-06-01	PC.DEC/415	Дополнительное укрепление Контрольной Миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта
21-06-01	PC.DEC/416	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Латвии
21-06-01	PC.DEC/417	Продление срока действия мандата Координатора проектов ОБСЕ в Украине
21-06-01	PC.DEC/418	Продление срока действия мандата Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта
21-06-01	PC.DEC/419	Система классификации должностей
21-06-01	PC.DEC/420	Повестка дня и организационные условия проведения семинара ОБСЕ на тему "Превентивные функции ОБСЕ: опыт, возможности, задачи" (Киев, 8 – 9 октября 2001 г.) Темы: – Характер деятельности по предотвращению конфликтов – Роль и специфика международных организаций – Необходимость скоординированного подхода
28-06-01	PC.DEC/421	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Эстонии
28-06-01	PC.DEC/422	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Таджикистане
28-06-01	PC.DEC/423	Продление срока действия мандата Миссии ОБСЕ в Молдове

28-06-01	PC.DEC/424	Численность Миссии ОБСЕ в Хорватии Семинар 2001 года по Средиземноморью на тему "Выполнение обязательств в области экономического и экологического измерений ОБСЕ: опыт ОБСЕ и его актуальность для средиземноморского региона" (Дубровник, 30 – 31 октября 2001 г.) Темы: – Экономическое и экологическое измерения и их воздействие на безопасность: роль гражданского общества, верховенства закона и надлежащей практики государственного управления – Роль деятельности ОБСЕ на местах : обсуждение на конкретных примерах – Актуальность опыта ОБСЕ в области экономического и экологического измерений для средиземноморского региона в развитии регионального сотрудничества и трансграничных возможностей – Возможности для партнерства в средиземноморском регионе (анализ и рекомендации)
05-07-01	PC.DEC/425	
12-07-01	PC.DEC/426	Торговля людьми – проинформировать другие международные организации о позиции ОБСЕ и уже принятых ею мерах, включая распространение Секретариатом ОБСЕ Кодекса поведения сотрудников ОБСЕ и Руководства ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми; – побуждать эти международные организации к принятию аналогичных документов для своих сотрудников , если это уже не было ими сделано, применению их на практике, расследованию случаев неподобающих действий и принятию при необходимости надлежащих мер; – предлагает соответствующим международным организациям обмениваться информацией об уже принятых у них наилучшей практике и правилах, касающихся борьбы с торговлей людьми; – призывает их общими усилиями противодействовать такой торговле
19-07-01	PC.DEC/427	Переговоры в рамках статьи V Приложения 1-B к Общему рамочному соглашению о мире в Боснии и Герцеговине
19-07-01	PC.DEC/428	Повышение эффективности совещаний по человеческому измерению
19-07-01	PC.DEC/429	Место, сроки проведения и общая тема десятой встречи Экономического форума по теме "Сотрудничество в области устойчивого водопользования и охраны качества водных ресурсов в контексте ОБСЕ" (Прага, 28 – 31 мая 2002 г.)
19-07-01	PC.DEC/430	Рекомендации относительно будущих просьб о предоставлении партнерского статуса
19-07-01	PC.DEC/431	Пересмотр в середине года сводного бюджета ОБСЕ на 2001 год
19-07-01	PC.DEC/432	Прошедшие ревизию финансовые отчеты за 2000 год
19-07-01	PC.DEC/433	Дополнительный бюджет для Миссии ОБСЕ в Косово

19-07-01	PC.DEC/434	Дополнительный бюджет для Миссии ОБСЕ в Союзной Республике Югославии
19-07-01	PC.DEC/435	Предложение о дополнительном бюджете для сети связи ОБСЕ
19-07-01	PC.DEC/436	Дополнительный бюджет для Бюро по демократическим институтам и правам человека
06-09-01	PC.DEC/437	Дополнительное укрепление Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта
13-09-01	PC.DEC/438	Террористические акты в Нью-Йорке и Вашингтоне
28-09-01	PC.DEC/439	Дополнительное укрепление Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта и размещение на местах полицейских советников и полицейских инструкторов

Приоритеты последних председателей ОБСЕ (1998 - 2002 гг.)

Польша 1998 г.

“Вызовы”

- Быть готовым к конфронтации с неожиданным кризисом; механизмы раннего предупреждения должны лежать в основе подхода ОБСЕ.
- Более активная роль ОБСЕ в Средней Азии.
- Вклад ОБСЕ в новое субрегиональное измерение международной политики, имеющее целью сотрудничество на низовом уровне, интеграцию и солидарность и основанное на свободе и демократии.

(Источник: обращение Гемерека к Постоянному совету, 15 января 1998 г.)

Норвегия 1999 г.

“Главные приоритеты”

- Обеспечить ограниченную во времени и решительную реакцию ОБСЕ на вызов, перед которым мы стоим в условиях применения правила консенсуса.
- Разработка концептуальной структуры вклада ОБСЕ в европейскую безопасность. Хартия европейской безопасности, которая определяет задачи ОБСЕ в новом столетии и отношения между ОБСЕ и другими организациями.
- Укрепить моральный авторитет ОБСЕ как сообщества полноценных партнеров.
- Повысить оперативный потенциал Организации.

(Источник: обращение Волленбэка к Постоянному совету, 14 января 1999 г.)

Австрия 2000 г.

“Приоритеты”

- Существенный прогресс в проблеме возвращения 7,5 миллионов беженцев и лиц, перемещенных внутри страны, в регионе ОБСЕ.
- Действующий пакт о стабильности на Балканах.
- Политическое, в противовес военному, разрешение конфликтов на Кавказе.
- Организация свободных и справедливых выборов в Косово, а также в Боснии и Герцеговине.
- Реальное осуществление концепции РЕАКТ, провозглашенной в Хартии европейской безопасности, которая была принята на саммите ОБСЕ в Стамбуле.

(Источник: обращение Шюсселя к Постоянному совету, 13 января 2000 г.)

Румыния 2001 г.

“Приоритеты”

- Более активные коллективные действия в интересах человека с сохранением традиционных приоритетов ОБСЕ по предупреждению конфликтов, урегулированию кризисов и постконфликтному восстановлению.
- Новые идеи по развитию политического диалога между государствами ОБСЕ.
- Ускорить реакцию ОБСЕ на новые конфликтные ситуации.
- Улучшить эффективность потенциала ОБСЕ в урегулировании кризисов и обеспечить согласованность действий по постконфликтному восстановлению.
- Укрепить оперативный потенциал Организации.
- Укрепить сотрудничество ОБСЕ с международными партнерами и с неправительственными организациями.

(Источник: обращение Геаны к Постоянному совету, 11 января 2001 г.)

Португалия, 2002 г.

“Приоритеты”

- Борьба с терроризмом (План действий, Личный представитель, Хартия).
- Большая четкость и согласованность в деятельности по трем измерениям ОБСЕ.
- Укрепление ЭЭИ.
- Развитие сферы сотрудничества и лучшее взаимодействие между Форумом и Постоянным советом.
- Платформа совместной безопасности: улучшение условий для диалога и сотрудничества между ОБСЕ и другими международными организациями
- Вовлечение рядовых граждан в работу ОБСЕ.

(Источник: обращение Гама к Постоянному совету, 17 января 2002 г.)

Длительность миссий ОБСЕ

Миссии	Начало / конец	
Долгосрочные миссии		
Контрольная миссия ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта	10/09/1992	
Миссия ОБСЕ в Грузии	03/12/1992	
Миссия ОБСЕ в Молдове	28/04/1993	
Миссия ОБСЕ в Таджикистане	19/02/1994	
Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине	29/12/1995	
Миссия ОБСЕ в Хорватии	04/07/1996	
Миссия ОБСЕ в Косово	01/07/1999	
Миссия ОБСЕ в Союзной Республике Югославии	11/01/2001	
<hr/>		
Центр ОБСЕ в Ташкенте (бывшее Бюро ОБСЕ по связи в Центральной Азии)	12/07/1995	
Группа помощи ОБСЕ в Чечне	26/04/1995	
Присутствие ОБСЕ в Албании	03/04/1997	
Консультационная и контрольная группа ОБСЕ в Беларуси	18/09/1997	
Центр ОБСЕ в Алматы	23/07/1998	
Центр ОБСЕ в Ашгабаде	январь 1999	
Центр ОБСЕ в Бишкеке	январь 1999	
Координатор проекта ОБСЕ на Украине	13/07/1999	
Бюро ОБСЕ в Ереване	16/02/2000	
Бюро ОБСЕ в Баку	18/07/2000	
<hr/>		
Деятельность ОБСЕ в отношении конфликта в связи с Минской конференцией		
Минский процесс	24/03/1992	
Личный представитель действующего председателя по конфликту в связи с Минской конференцией ОБСЕ	10/08/1995	
Группа планирования на высшем уровне	23/04/1995	
<hr/>		
Помощь ОБСЕ в осуществлении двухсторонних соглашений		
Представитель ОБСЕ в совместной российско-латвийской Комиссии по проблемам военных пенсионеров	23/02/1995	
Представитель ОБСЕ в эстонской правительственной Комиссии	04/11/1994	
<hr/>		
Завершенные миссии		
Долгосрочная миссия ОБСЕ в Косово, Санжаке и Воеводине	08/09/1992	28/06/1993
Представитель ОБСЕ в Совместной комиссии по РЛС в Скрунде	06/04/1995	31/10/1999
Миссия ОБСЕ на Украине	24/11/1994	30/04/1999
Миссия ОБСЕ в Эстонии	15/02/1993	31/12/2001
Миссия ОБСЕ в Латвии	19/11/1993	31/12/2001

Указанные даты начала миссий соответствуют, насколько это возможно, датам начала деятельности миссий. В случаях, когда это невозможно, указаны даты принятия решений об учреждении миссий.

Список использованных сокращений

AIV (КСМП)	Консультационный совет по международным проблемам
CBM's (МД)	Меры по укреплению доверия
CSBM's (МДБ)	Меры по укреплению доверия и безопасности
COMECON (СЭВ)	Совет экономической Взаимопомощи
СРС (ЦПК)	Центр по предупреждению конфликтов
CSCE (СБСЕ)	Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
CSE (ОСЕ)	Договор о стабильности обычных вооружений в Европе
CVSE (СБСЕ)	Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
EBRD (ЕБРР)	Европейский банк реконструкции и развития
EED (ЭЭИ)	Экономическое и экологическое измерение
EU (РС)	Европейский Союз
GBVB	Совместная европейская линия в сфере международной политики и безопасности
EVDB	Совместная европейская линия в сфере международной политики и безопасности
HCNM	(ВКНМ) Верховный комиссар по делам национальных меньшинств
ИОМ (МОМ)	Международная организация по миграции
NAVO (НАТО)	Организация Северо-атлантического договора
NGO (НПО)	Неправительственные организации
ODIHR (БДИПЧ)	Бюро по демократическим институтам и правам человека
OESO (ОЭСР)	Организация по экономическому сотрудничеству и развитию
OSCE (ОБСЕ)	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
OVSE (ОБСЕ)	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
РС (ПС)	Постоянный совет
REACT (РЕАКТ)	Группа экспертов по помощи и сотрудничеству
Sg (ГС)	Генеральный секретарь
UNMIK	Миссия временной администрации ООН в Косово
WEU (ЗАС)	Западно-европейский союз

Другие рекомендации, представленные КСМП*

- 1 ЕВРОПА, ВКЛЮЧАЯ, *октябрь 1997*
- 2 КОНТРОЛЬ ЗА ОБЫЧНЫМИ ВООРУЖЕНИЯМИ, срочная необходимость, ограниченные возможности, *апрель 1998*
- 3 СМЕРТНАЯ КАЗНЬ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, последние веяния, *апрель 1998*
- 4 УНИВЕРСАЛЬНОСТЬ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И РАЗЛИЧИЯ КУЛЬТУР, *июнь 1998*
- 5 ЕВРОПА, ВКЛЮЧАЯ, II, *ноябрь 1998*
- 6 ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ, к новому рубежу, *ноябрь 1998*
- 7 КОММЕНТАРИЙ К КРИТЕРИЯМ СТРУКТУРНОЙ ДВУХСТОРОННЕЙ ПОМОЩИ, *ноябрь 1998*
- 8 ИНФОРМАЦИЯ ОБ УБЕЖИЩЕ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ, *июль 1999*
- 9 В СПОКОЙНОЕ РУСЛО: рекомендация по вопросу об отношениях между Турцией и Европейским Союзом, *июль 1999*
- 10 РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОБСТАНОВКИ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ В ДЕВЯНОСТЫЕ ГОДЫ: от небезопасной уверенности к неуверенной безопасности, *сентябрь 1999*
- 11 ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ КОМИССИИ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, *сентябрь 1999*
- 12 IGC 2000 И ПОСЛЕ ЭТОГО, на пути к Европейскому Союзу тридцати государств, *январь 2000*
- 13 ГУМАНИТАРНОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО, *апрель 2000***
- 14 НЕКОТОРЫЕ УРОКИ ФИНАНСОВЫХ КРИЗИСОВ 1997 И 1998 ГОДОВ, *май 2000*
- 15 ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ПРАВ?, *май 2000*
- 16 ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ПРОБЛЕМАМ ОБОРОНЫ И ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ, *декабрь 2000*
- 17 ПРОБЛЕМЫ АФРИКИ: безопасность, стабильность и развитие, *январь 2001*
- 18 НАСИЛИЕ ПРОТИВ ЖЕНЩИН: некоторые правовые вопросы, *февраль 2001*

* Рекомендации доступны также на английском языке.

** Совместная рекомендация КСМП и Консультационной комиссии по проблемам международного права.

*** Рекомендация доступна также на французском и русском языках..

- 19 СЛОЕНАЯ ЕВРОПА: отношения между Европейским Союзом и субнациональными властями, *апрель 2001*
- 20 ЕВРОПЕЙСКОЕ ВОЕННО-ПРОМЫШЛЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО, *май 2001*
- 21 РЕГИСТРАЦИЯ ОБЩИН НА ОСНОВЕ РЕЛИГИИ ИЛИ УБЕЖДЕНИЙ, *июнь 2001* ***
- 22 ВСЕМИРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПРОТИВ РАСИЗМА И ПРОБЛЕМАТИКА ВОССТАНОВЛЕНИЯ ПРАВ, *июнь 2001*
- 23 КОММЕНТАРИЙ К ЗАПИСКЕ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА, *сентябрь 2001*
- 24 КОНВЕНЦИЯ ИЛИ КОНВЕНЦИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА: Европейский Союз и IGC 2004, *ноябрь 2001*
- 25 ИНТЕГРАЦИЯ ГЕНДЕРНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ: вопрос ответственности, заинтересованности и качества, *январь 2002*

* Рекомендации доступны также на английском языке.

** Совместная рекомендация КСМП и Консультационной комиссии по проблемам международного права.

*** Рекомендация доступна также на французском и русском языках..