

УДК 327.7 (5-191.2)

ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБСЕ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Г.И. Акказиева

Рассматриваются основные инструменты реализации деятельности ОБСЕ в странах Центральной Азии.

Ключевые слова: ОБСЕ; Центральная Азия; безопасность; миссии ОБСЕ.

MAIN MECHANISMS OF THE OSCE'S ACTIVITIES IN CENTRAL ASIA

G.I. Akkazieva

The article analyses the key instruments of the OSCE's activities in Central Asia.

Keywords: OSCE; Central Asia; security; OSCE's missions.

Ключевая роль в деятельности ОБСЕ в отдельных странах придается миссиям и полевой деятельности ОБСЕ, на которые тратится основная часть финансовых ресурсов Организации. География распределения миссий ОБСЕ и ее полевой деятельности охватывает страны Восточной и Юго-Восточной Европы, постсоветские государства Центральной Азии и Закавказья.

Мандат таких миссий, как обозначено в Хартии европейской безопасности, может включать в себя оказание помощи или разработку рекомендаций в тех областях, о которых договорились ОБСЕ и принимающая сторона; наблюдение за соблюдением обязательств перед ОБСЕ и разработку предложений или рекомендаций по улучшению их соблюдения; оказание помощи в организации и наблюдении за выборами; оказание поддержки верховенству закона и демократическим институтам, а также восстановлению и поддержанию закона и порядка; содействие созданию условий для переговоров или другие меры, которые могли бы способствовать мирному урегулированию конфликтов; проверка и/или помощь в выполнении соглашений о мирном урегулировании конфликтов; оказание поддержки в восстановлении и реконструкции различных аспектов общества.

Правом принимать решение об открытии миссии на месте, ее мандате и бюджете обладает Постоянный совет ОБСЕ. Постоянный совет и действующий председатель ОБСЕ также осуществляют руководство миссиями Организации на местах. Таким образом, миссии ОБСЕ представляют собой

политический механизм, позволяющий наиболее эффективным образом реализовывать деятельность Организации на местах.

В этом смысле ОБСЕ обладает уникальным мандатом и возможностями в отличие от других международных межправительственных организаций в Центральной Азии, так как помимо самого членства стран региона в ОБСЕ, непосредственное присутствие Организации в каждой из стран открывает “окно возможностей” для влияния на происходящие в них внутривластные процессы. К Стамбульскому саммиту ОБСЕ 1999 г. офисы Организации были открыты во всех пяти государствах-членах: Центры ОБСЕ в Казахстане (18 декабря 2014 г. преобразован в Программный офис ОБСЕ в Астане), Кыргызстане, Туркменистане, Узбекистане (с 1995 г. в Ташкенте функционировало Бюро ОБСЕ по связям в Центральной Азии, которое в 2000 г. было преобразовано в Центр ОБСЕ в Ташкенте, а в 2006 г. – Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане), а также миссия ОБСЕ в Таджикистане. Участники Стамбульской встречи отметили заметное оживление участия пяти центральноазиатских стран в деятельности ОБСЕ и выразили намерение “активизировать усилия ОБСЕ, направленные на развитие демократических структур, укрепление верховенства закона, поддержание стабильности и предотвращение конфликтов в этом регионе”[1].

Деятельность миссий ОБСЕ в странах Центральной Азии зависит от мандата, который определяется и формулируется ОБСЕ совместно

с каждым из государств региона в отдельности. Все миссии ОБСЕ в странах Центральной Азии имеют мандат, согласованный с принимающим правительством и Постоянным советом ОБСЕ, при этом мандат миссий ежегодно продлевается.

Мандат Центра ОБСЕ в Бишкеке, который был определен решением Постоянного совета ОБСЕ в 1998 г. одновременно с созданием миссии Организации в республике, остался с тех пор неизменным и включает в себя следующие задачи:

- учитывая роль ОБСЕ как главного инструмента раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, кризисного регулирования и постконфликтного восстановления, способствовать соблюдению Кыргызской Республикой принятых на себя принципов и обязательств ОБСЕ, сотрудничеству Кыргызской Республики в рамках ОБСЕ с особым акцентом на взаимодействие в региональном контексте во всех измерениях ОБСЕ, включая экономические, экологические, гуманитарные и политические аспекты безопасности и стабильности;
- способствовать осуществлению контактов и обмену информацией между властями Кыргызстана и действующим председателем, другими институтами ОБСЕ, государствами-членами Организации, а также сотрудничеству с международными организациями и институтами;
- устанавливать и поддерживать контакты с местными органами власти, университетами, научно-исследовательскими институтами и неправительственными организациями;
- содействовать организации региональных мероприятий ОБСЕ, в частности региональных семинаров и визитов делегаций ОБСЕ в регион, а также других мероприятий с участием ОБСЕ;
- выполнять другие задачи, которые будут сочтены целесообразными действующим председателем или другими институтами ОБСЕ и о которых будет достигнута договоренность между Кыргызской Республикой и ОБСЕ [2].

В целях содействия Центру ОБСЕ в Бишкеке в реализации его мандата, а также координации усилий Организации на юге страны решением Постоянного совета ОБСЕ от 10 февраля 2000 года в городе Оше было открыто местное представительство ОБСЕ. В список основных задач данного представительства, помимо других, включена задача наблюдения за ситуацией в области межэтнических отношений.

Центр ОБСЕ в Казахстане, который первоначально был открыт в городе Алматы [3], в 2007 г. решением Постоянного совета ОБСЕ был перенесен

в Астану, одновременно с этим был пересмотрен также мандат миссии. На пленарном заседании Постоянного Совета 18 декабря 2014 г. принято решение о пересмотре мандата миссии ОБСЕ в Казахстане и преобразовании Центра ОБСЕ в Программный офис ОБСЕ в Астане. В соответствии с пересмотренным мандатом, Программный офис ОБСЕ в Астане в решение его задач входит развитие и осуществление программной деятельности в рамках всех трех измерений ОБСЕ, направленной на содействие принимающей стране в выполнении обязательств ОБСЕ, в соответствии с требованиями властей или гражданского общества Казахстана и по согласованию с Министерством иностранных дел.

Офис должен осуществлять проекты по следующим приоритетным направлениям:

- проекты по противодействию трансграничным угрозам безопасности с особым упором на борьбу с терроризмом и насильственным экстремизмом, организованной преступностью и наркобизнесом, а также торговлей людьми;
- проекты в области военно-политического измерения с акцентом на региональную безопасность или принятые ОБСЕ обязательства в рамках Форума по сотрудничеству в области безопасности;
- проекты в области экономического и экологического измерения с акцентом на эффективное управление, борьбу с коррупцией и отмыванием денег, государственно-частное партнерство, развитие малого и среднего предпринимательства, транспорт, пограничный и таможенный контроль, энергетическую безопасность, управление водными ресурсами, охрану окружающей среды, снижение рисков стихийных бедствий, потребности развивающихся стран, не имеющих выходы к морю;
- проекты в области гуманитарного измерения, сосредоточенные на развитии гражданского общества, верховенства закона, избирательной системы, свободы СМИ, прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам;
- региональные проекты по вышеупомянутым направлениям, которые включают в себя содействие в организации региональных мероприятий ОБСЕ, визитов делегаций ОБСЕ в регион, а также других мероприятий с участием ОБСЕ;
- способствовать осуществлению контактов и развитию взаимодействия между властями, гражданским обществом и научными институтами Казахстана, с одной стороны, и дейст-

вующим председателем и соответствующими структурами ОБСЕ – с другой, а также устанавливать контакты с центральными и местными органами власти, гражданским обществом и научными институтами Казахстана и международными организациями.

Следует отметить, что к решению Постоянного совета ОБСЕ о пересмотре мандата миссии ОБСЕ в Астане прилагается интерпретирующее заявление казахстанской делегации, в котором подчеркивается, что Программный офис ОБСЕ осуществляет программную деятельность по обозначенным приоритетным направлениям. Он также “должен воздерживаться от представления докладов или оценок в отношении каких бы то ни было политических, социальных, экономических или иных контекстуальных событий в принимающей стране во всех своих письменных и устных докладах Постоянному совету ОБСЕ или его неофициальным вспомогательным органам либо в сообщениях какого-либо рода всем государствам-участникам или общественности” [4].

Координирующим органом в процессе согласования проектной деятельности Офиса ОБСЕ в Казахстане с казахской стороны определено МИД республики.

Одновременно с этим, делегации стран Запада (США и Италия от имени ЕС) также выступили с интерпретирующими заявлениями, в которых отметили, что новый мандат “необоснованно ограничивает” способность миссии ОБСЕ реагировать на проблемы и “проводить значимую деятельность, направленную на выполнение всего спектра принятых в рамках ОБСЕ обязательств”. Кроме того, в заявлениях выражено возражение против необходимости согласования конкретных проектов ОБСЕ с МИД Казахстана.

Подобная реакция западных стран-участниц ОБСЕ обоснована тем, что новый мандат миссии ОБСЕ в Казахстане и его преобразование в Программный Офис, по сути, “суживает” деятельность Организации в пределах четко сформулированных направлений и ставит под контроль проектно-программную деятельность ОБСЕ.

Цели и задачи мандата Центра ОБСЕ в Ашхабаде, которые были определены одновременно с его учреждением в 1998 г., по своему содержанию полностью совпадают с мандатом Центра ОБСЕ в Бишкеке.

Миссия ОБСЕ, направленная в Таджикистан еще в 1994 г., была преобразована в 2002 г. в Центр ОБСЕ в Душанбе по аналогии с миссиями ОБСЕ, открытыми в других странах Центральной Азии. Вместе с тем, учитывая окончание гражданской

войны в Таджикистане и изменения, произошедшие во внутривнутриполитическом развитии страны, мандат миссии ОБСЕ в Таджикистане в 2008 г. был пересмотрен, и Центр ОБСЕ преобразован в Бюро ОБСЕ в Таджикистане. Пересмотренный в этой связи мандат Бюро ОБСЕ в Таджикистане включает в себя следующие задачи:

- способствовать выполнению принципов и обязательств ОБСЕ, а также сотрудничеству Республики Таджикистан в рамках ОБСЕ с особым акцентом на взаимодействии в региональном контексте во всех измерениях ОБСЕ, включая экономические, экологические, гуманитарные и политические аспекты безопасности и стабильности;
- оказывать содействие Республике Таджикистан в формировании общих подходов к проблемам и угрозам безопасности, учитывая обязательства Республики Таджикистан способствовать стабильности и безопасности, предотвращать конфликты и принимать меры в направлении кризисного регулирования, а также в сфере, связанной с деятельностью полиции, обеспечения безопасности границ и борьбы с торговлей людьми;
- поддерживать усилия Республики Таджикистан, направленные на полноценное развитие экономического и экологического измерения и выполнение обязательств, предусмотренных в Хельсинкском Заключительном акте и других документах Организации, в частности в области свободной торговли, повышения деловых контактов, развития сектора энергетики и транспорта, инвестиций, научно-технического обмена, охраны окружающей среды и эффективного управления, уделяя особое внимание региональному контексту;
- содействовать Республике Таджикистан в гуманитарном измерении с целью выполнения ею обязательств, в том числе предоставления возможностей для ОБСЕ в вопросах развития правовой базы и демократических политических институтов и процессов, включая соблюдение прав человека;
- содействовать осуществлению контактов и обмену информацией с действующим председателем и институтами ОБСЕ;
- сотрудничать с местными органами власти, институтами, международными организациями и НПО;
- поддерживать связь и тесное сотрудничество с другими полевыми миссиями ОБСЕ в регионе с целью поддержания согласованности регионального подхода ОБСЕ;

- продолжать предпринимать усилия по формированию национального потенциала и экспертных знаний в рамках сферы ответственности ОБСЕ с той целью, чтобы способствовать эффективной передаче своих функций властям Республики Таджикистан [5].

Помимо главного офиса, который находится в Душанбе, Бюро ОБСЕ в Таджикистане имеет представительства на местах в Худжанде, Курган-Тюбе, Гарме, Кулябе и Шаартузе.

Созданное в 1995 г. в Ташкенте в соответствии с решением Постоянного совета ОБСЕ Бюро ОБСЕ по связи в Центральной Азии в 2000 г. было преобразовано в Центр ОБСЕ в Ташкенте. В 2006 г. в качестве новой формы сотрудничества Организации с Узбекистаном вместо Центра ОБСЕ в Ташкенте была учреждена должность Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане [6], что, по сути, означало понижение статуса представительства миссии ОБСЕ в республике. В связи с преобразованием миссии решением Постоянного совета ОБСЕ были определены следующие задачи деятельности Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане:

- содействовать правительству Узбекистана в усилиях, направленных на обеспечение безопасности и стабильности, включая борьбу с терроризмом, насильственным экстремизмом, незаконным оборотом наркотиков и другими транснациональными вызовами и угрозами;
- поддерживать усилия правительства Узбекистана в направлении дальнейшего социально-экономического развития и охраны окружающей среды в Республике Узбекистан;
- содействовать правительству Узбекистана в соблюдении принципов и обязательств ОБСЕ, в том числе касающихся развития гражданского общества, а также сотрудничества между Республикой Узбекистан и ОБСЕ [7].

Одновременно с этим деятельность Координатора проектов в Узбекистане осуществляется на основе разрабатываемого совместно с правительством Узбекистана ежегодного плана программ и проектов, которые направлены на реализацию вышеупомянутых задач.

Мандаты Центров ОБСЕ в Бишкеке, Ашхабаде, Бюро ОБСЕ в Таджикистане, Программного офиса ОБСЕ в Астане и Координатора проектов в Узбекистане в целом схожи в части, касающейся задач содействия выполнению принципов и обязательств ОБСЕ с акцентом на развитие взаимодействия в рамках трех измерений Организации, а также установления контактов с органами власти, гражданским обществом, НПО.

При этом в отличие от мандатов миссий ОБСЕ в Бишкеке, Ашхабаде, Астане и Ташкенте Бюро ОБСЕ в Таджикистане выполняет более широкие задачи, уделяя особое внимание выработке подходов к проблемам и угрозам безопасности, предотвращению конфликтов и мерам кризисного регулирования. Миссия ОБСЕ в Таджикистане также является наиболее многочисленной по составу сотрудников (160 сотрудников).

Мандат Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане достаточно ограничен, прежде всего, в сфере гуманитарного измерения, что стало следствием критики ряда западных стран-членов Организации в адрес руководства страны относительно проводимого внутривластного курса, а также обвинений в нарушении прав человека. Одновременно с сокращением функций миссии ОБСЕ в Узбекистане состав миссии сократился до 24 сотрудников.

При принятии решения о реформировании миссии ОБСЕ в Астане казахстанская сторона обратила внимание на то, что мандаты полевых миссий ОБСЕ должны быть “умными” (от аббревиатуры на англ. яз. SMART – specific, measurable, achievable, relevant, time-bound), т. е. конкретными, измеримыми, достижимыми, актуальными и соотносимыми с конкретным сроком [8]. Ранее Казахстан вместе с Россией и Беларусью предлагали провести ряд реформ, предусматривающих усиление контроля за полевыми миссиями, назначение сотрудников миссий Постоянным советом ОБСЕ и сокращение продолжительности действия мандатов миссий. Страны СНГ указывали на серьезные недостатки в работе ОБСЕ, дисбаланс между тремя измерениями с уклоном в сторону гуманитарной проблематики, сведение деятельности ОБСЕ в гуманитарной сфере к мониторингу ситуации в области прав человека и демократических институтов на пространстве СНГ, а также выборочное повышенное внимание к одним странам при игнорировании проблем в других государствах-участниках [9].

Тем не менее, основные направления деятельности миссий ОБСЕ в странах Центральной Азии на сегодняшний день подчинены реализации концепции европейской безопасности ОБСЕ, уязвляющей вопросы безопасности с обеспечением прав человека. Кроме того, концепция европейской безопасности западных стран предполагает активное участие других государств и международных организаций в решении вопросов внутренней политики, экономического управления и соблюдения основных свобод в суверенных государствах-участниках ОБСЕ. Таким обра-

зом, с помощью полевых миссий, БДИПЧ и других инструментов Организация имеет широкие возможности для влияния на внутривнутриполитическую ситуацию и внешнеполитическую ориентацию стран региона.

Литература и примечания

1. *Воронков Л.С.* Хельсинский процесс и европейская безопасность. Что дальше? / Л.С. Воронков. М.: МГИМО-Университет, 2012. С. 285.
2. Decision No. 245. 179th Plenary Meeting PC Journal No. 179, Agenda item 5. Organization for Security and Co-operation in Europe Permanent Council PC.DEC/24523 July 1998 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osce.org/pc/40155>
3. В Алматы было создано Бюро ОБСЕ по связям в 2003 году.
4. Decision No. 1153 OSCE Programme office in Astana. 1031st Plenary Meeting PC Journal No.1031, Agenda item 5. PC.DEC/1153/Corr. 18 December 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osce.org/pc/133946?download=true>
5. Decision No. 852 Mandate of the OSCE Office in Tajikistan. 717th Plenary Meeting PC Journal No. 717, Agenda item 4. Organization for Security and Co-operation in Europe Permanent Council. PC.DEC/852 19 June 2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osce.org/pc/32467>
6. Координатором проектов ОБСЕ в Узбекистане являлся Дьердь Сабо (Венгрия). В состав миссии входят 2 международных сотрудника и 18 – местного персонала.
7. Decision No. 734 OSCE Project Co-ordinator in Uzbekistan. 617th Plenary Meeting PC Journal No. 617, Agenda item 1. Organization for Security and Co-operation in Europe Permanent Council. PC.DEC/734 30 June 2006 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osce.org/pc/19717>
8. Decision No. 1153 OSCE Programme office in Astana. 1031st Plenary Meeting PC Journal No.1031, Agenda item 5. PC.DEC/1153/Corr. 18 December 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osce.org/pc/133946?download=true>
9. Заявление государств-участников СНГ относительно положения дел в ОБСЕ, Москва, 3 июля 2004 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mid.ru/bdcomp/ns-rsng.nsf/8c21fbc45f12ec6d432569e700419ef3/432569d800221466c3256ecb004b5b5b!OpenDocument>