

**ОБСЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ:**

**НОВАЯ СТРАТЕГИЯ**

11 сентября 2002 г.



# СОДЕРЖАНИЕ

<b>КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....</b>	<b>i</b>
А. ДЛГОСРОЧНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ.....	7
Б. БАЛАНС ТРЕХ ИЗМЕРЕНИЙ.....	8
1. Военно-политическое измерение.....	8
2. Экономическое/экологическое измерение.....	12
3. Человеческое измерение.....	14
4. Новые подходы.....	16
5. Региональное сотрудничество.....	17
А. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ.....	21
Б. МИССИИ.....	22
В. НАЙМ ПЕРСОНАЛА.....	22
Г. ОБУЧЕНИЕ.....	24
Д. ФИНАНСЫ.....	25
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	
А. КАРТА ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ.....	22
Б. СТРУКТУРЫ ОБСЕ.....	23
В. СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ.....	24
Г. О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРУППЕ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КРИЗИСОВ.....	25
Д. ОТЧЕТЫ И ДОКЛАДЫ МГПК.....	26
Е. ЧЛЕНЫ ПРАВЛЕНИЯ МГПК.....	31

## ОБСЕ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: НОВАЯ СТРАТЕГИЯ

### КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) возникла на волне эйфории, окружавшей события конца 1980-х годов в странах советского блока. Опираясь на достижения своего "предшественника" – Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) – она играет ключевую роль в вопросах государственного строительства и демократизации во многих регионах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза.

Пять независимых центральноазиатских стран, образовавшихся в результате распада СССР, с самого начала являлись членами этой организации, однако их движение к демократии и открытой экономике происходит намного медленнее, чем в Европе. Как следствие, ОБСЕ присутствует в пяти центральноазиатских странах с недемократическими системами правления, которые часто нарушают принципы, являющиеся основой этой организации.

Многие из этих стран слабы, и прочная система гражданского общества в них еще не развита. Неудовлетворенность социально-экономическими условиями высока. Отсутствие возможности участвовать в политических процессах приводит к радикализации в среде крайних исламистских и других групп, которые порой обращаются к насильственным методам. Консолидация власти в руках малочисленных элит отстраняла других от участия в политическом процессе, порождая тем самым политическую напряженность.

Несмотря на очевидные потребности региона, ОБСЕ уделяет Центральной Азии очень мало внимания. Организация выделяет менее 5 процентов общего бюджета на свои миссии и

программы в этих пяти государствах, где размещено всего около 30 иностранных сотрудников из почти 3500 представителей ОБСЕ, работающих за пределами штаб-квартиры. Малочисленный штат сотрудников отчасти является результатом сопротивления со стороны центральноазиатских стран-хозяев, которые не стремятся к увеличению ресурсов, предназначенных для мониторинга их деятельности. Но это также говорит об отсутствии интереса среди других участников организации к региону, который до сентября 2001 года казался далеким и малозначительным.

Дискуссии и отчеты о роли организации в Центральной Азии не новы. На сегодняшний день реальных изменений мало. Однако новая мировая обстановка в сфере безопасности заставляет ОБСЕ серьезно задуматься о своем собственном будущем. По мере того, как Европейский Союз (ЕС) растет и берет на себя дополнительные внешнеполитические задачи, а НАТО расширяется и принимает на себя решение все большего числа вопросов "мягкой" безопасности, которыми ранее занималась ОБСЕ, поиск новых целей ведется ОБСЕ все более углубленно.

В то же время, Центральная Азия стоит на пороге значительных перемен. Усиление иностранного присутствия разрушает некоторые старые аксиомы в отношении региона, и появляется новая возможность для участия. ОБСЕ по-прежнему работает в сложной политической обстановке, а местные правительства зачастую относятся к ней с подозрением. Однако окно приоткрылось, по крайней мере, на время. ОБСЕ с ее уникальным мандатом и составом участников во многом находится в гораздо лучшем положении, чем

отдельные государства или другие международные организации, чтобы воспользоваться этими переменами и быстро отреагировать на события.

В данном отчете рассматриваются три проблемы:

- Создание долгосрочной стратегической концепции задач ОБСЕ и возможностей их достижения в Центральной Азии;
- Повышение влияния и важности ОБСЕ в ее взаимоотношениях с правительствами региона;
- Изменение структуры и штата сотрудников с тем, чтобы ОБСЕ могла выполнять свои задачи.

Принимая во внимание структурные ограничения ОБСЕ (председательство на год, годовые мандаты для миссий в некоторых странах и кратковременные командировки сотрудников) неудивительно, что она не смогла выработать долгосрочную стратегию в Центральной Азии. Но для организации крайне важно иметь более четкое видение своих задач и намерений. Первоочередной стратегической целью должно стать предотвращение конфликта. Угроза конфликта проистекает из целого ряда факторов, но главными из них являются плохая политика в области безопасности, ухудшающиеся социально-экономические возможности и авторитарные политические культуры и институты.

В рамках новой стратегии следует сделать особый упор на усилия по выработке более эффективных подходов к безопасности в каждой из стран; по созданию потенциала экономического развития на всех уровнях; а также по расширению политического плюрализма. Для этого нужны мероприятия и проекты в трех классических измерениях ОБСЕ: военно-политическом, экономическом и экологическом и человеческом. Это потребует большей работы в экономическом измерении (и гораздо более четкого представления о том, что это такое), а также в политических и военных делах, но в соединении с ключевыми элементами человеческого измерения для выработки всесторонней концепции безопасности, на которой основывается ОБСЕ.

Но чтобы оказывать реальное воздействие, ОБСЕ должна усилить влияние на правительства в регионе. Одним из способов достижения этого, после пересмотра стратегии – сделать свою деятельность более значимой для обществ в этих странах. Но ОБСЕ также должна связывать свою деятельность с организациями, располагающими большими ресурсами. В международных финансовых институтах растет понимание того, что ссуды правительствам или иностранные инвестиции более чем бесполезны без соответствующих изменений в политических структурах и экономической политике. Более тесное взаимодействие с донорами и кредитно-финансовыми институтами, такими как Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР), Всемирный Банк, Азиатский Банк Развития (АБР) и ЕС предоставило бы ОБСЕ реальные рычаги влияния.

Перемена объекта внимания ОБСЕ в Центральной Азии невозможна без изменения ее центральных структур и методов работы миссий на местах. К миссиям в Центральной Азии предъявляются совершенно иные требования, отличные от требований в пост-конфликтном Балканском регионе, и это должно найти отражение в большей поддержке со стороны центральных институтов. Более действенный секретариат с настоящим ядром экспертов по региону позволил бы лучше использовать анализ и планирование при реализации мероприятий и программ. Большая координация между самыми разными институтами привела бы к улучшению политики. Следует усовершенствовать процесс найма и подготовки сотрудников.

ОБСЕ является организацией, где решения принимаются на основании консенсуса между 55 государствами-участниками, и вполне понятно, что добиться перемен стоит большего труда. Но если государства-участники действительно хотят, чтобы организация влияла на ход событий в Центральной Азии, нужна политическая воля для того, чтобы существенно изменить акценты. В противном случае ОБСЕ перестанет играть сколько-нибудь существенную роль по мере того, как политические пути центральноазиатских стран будут уводить их все дальше от идеалов, на которых основана эта организация.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Действующему председателю ОБСЕ:

1. Сделать Центральную Азию важным приоритетом, используя дипломатические миссии высокого, а также обычного уровня, чтобы повысить значимость ОБСЕ и доверие к ней со стороны принимающих правительств.
2. Создать межведомственную рабочую группу для разработки приоритетов для Центральной Азии, включая секретариат, миссии на местах, БДИПЧ и ВКНМ [Бюро Верховного комиссара по делам национальных меньшинств], а также Центр по предотвращению конфликтов с привлечением экспертов извне.
3. Задействовать эту рабочую группу, консультируясь с миссиями на местах, для выработки как долгосрочной стратегии, так и последовательных 12-месячных рабочих планов, предусматривающих взаимосвязанные проекты, выстроенные в порядке их приоритетности, в классических измерениях ОБСЕ:
  - (а) Экономическое измерение следует расширять и уделять основное внимание политическим аспектам развития, включая соблюдение законности, управление и коррупцию;
  - (б) В военно-политическом измерении следует сделать больший упор на вопросах контроля (с особым вниманием к проблеме легкого и стрелкового оружия, а также к проблеме незаконного оборота наркотиков), на пограничных процедурах и создании действенных механизмов для делимитации границ, а также на привлечении гражданского общества к участию в решении проблем безопасности;
  - (в) Человеческое измерение должно сохранить свою влиятельную роль в деле соблюдения прав человека, но при этом более тесно взаимодействовать с двумя другими измерениями;
4. Сосредоточиться на небольшом количестве вопросов, которые имеют реальное значение для предотвращения

конфликта и предполагают проверку результатов и долгосрочную приверженность намеченным целям; сюда относятся:

- (а) Проекты в приграничных зонах в поддержку свободы передвижения, эффективных мер безопасности и трансграничной торговли;
  - (б) Привлечение международного опыта для преодоления коррупции как препятствия на пути экономического развития и политической реформы;
  - (в) Программы в сфере безопасности, которые привлекут внимание к не затронутым реформами правоохранительным органам, и которые предоставят обучение процедурам и стандартам, принятым в международной практике;
  - (г) Продолжение усилий в области прав человека и демократизации с большим вниманием к развитию действенных политических институтов, в т.ч. оппозиционных политических партий, а также реального политического диалога;
  - (д) Большой упор на соблюдение законности в бизнесе посредством программ в поддержку законодательства (и его соблюдения) о малом и среднем бизнесе: например, программ, касающихся правового исполнения контрактов, и, в целом, на развитии правовой экспертизы институтов;
  - (е) Повышенное внимание к центральноазиатским СМИ с целью развития более профессиональной, объективной и независимой прессы.
5. Создание дополнительных рычагов для ОБСЕ путем развития более тесных отношений с донорами и кредитными организациями, в частности с ЕС, ЕБРР и АБР.

### Государствам-участникам:

6. Создать Фонд поддержки Центральной Азии под управлением секретариата, который, на основании заявок от миссий на местах, будет содействовать проектам, особенно тем, которые

осуществляются в первом и втором измерениях.

7. Превратить Форум по сотрудничеству в области безопасности в реальный орган ОБСЕ, занимающийся проблемами безопасности, который бы объединял вопросы контроля, границ и другие аспекты первого измерения в одну последовательно рассматриваемую группу проблем.
8. Развивать экономическое измерение путем усиления его мандата с включением в него вопросов соблюдения законности и правильного управления, обеспечив соответствующий штат сотрудников и участие международных экспертов по региону.
9. Усилить роль Генерального секретаря в качестве, возможно, единственного способа обеспечить ОБСЕ необходимым ей четким лидерством.
10. Повысить качество персонала на всех уровнях миссий путем улучшения процедур найма, подготовки и гендерного баланса.
11. Установить новую процедуру назначения глав миссий, с упором на соответствующую квалификацию.
12. Создать экспертную группу через "московский механизм" для освещения вопросов соблюдения Туркменистаном обязательств ОБСЕ.
13. Предложить партнерское соглашение с Афганистаном как средство улучшения трансграничного сотрудничества.

#### **Верховному комиссару по делам национальных меньшинств**

14. Занять более активную позицию в отношении Центральной Азии и в ближайшее время посетить Узбекистан и Туркменистан.
15. Предоставить правовую консультацию по проектам законодательства о национальных меньшинствах в ходе выработки/обсуждения этих проектов в каждой из стран.

16. Поощрять включение вопросов этнических меньшинств в существующие проекты и мероприятия, проводимые миссиями на местах и другими институтами ОБСЕ.

**Ош/Брюссель, 11 сентября 2002 г.**



international  
crisis group

## ОБСЕ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: НОВАЯ СТРАТЕГИЯ

### I. ВВЕДЕНИЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) играет ключевую роль в преобразованиях, происходящих в Центральной и Восточной Европе после окончания холодной войны. Она, в частности, является важным участником сдерживания конфликта в бывшей Югославии. Однако сфера ее деятельности распространилась далеко за пределы Европы - в бывшие советские республики Центральной Азии, где существуют проблемы совершенно иного рода, и ОБСЕ сталкивается с трудностями иного характера.

В то время как балканские страны рано или поздно станут частью существующих европейских организаций, занимающихся вопросами политики и безопасности, это вряд ли произойдет в Центральной Азии и на Кавказе. Поэтому именно в этих регионах у ОБСЕ имеется наилучшая возможность продолжать оказывать серьезное влияние на будущее развитие событий. Но до сих пор ОБСЕ с трудом удавалось достичь успеха в делах Центральной Азии. Она располагает весьма ограниченными ресурсами и зачастую сталкивается с безразличным или враждебным отношением со стороны принимающих правительств.

Для того чтобы повысить влияние и эффективность ОБСЕ в Центральной Азии требуется долгосрочная стратегия, разработанная совместно с принимающими государствами; новый уровень взаимодействия с остальной частью мирового сообщества; и желание рационализировать собственные громоздкие структуры.

Любая программа перемен должна учитывать историю и реалии ОБСЕ. Ее истоки в намеренно неструктурированном, непрерывном совещательном процессе периода холодной войны (Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе) препятствуют усилиям по созданию жизнеспособных центральных институтов, обладающих политическим весом. Государства-участники ревниво оберегают свое фактическое право вето, что весьма затрудняет, к примеру, любые попытки усилить относительное влияние секретариата.

Организация-предшественник ОБСЕ, созданная для наведения мостов между находящейся под советским влиянием Восточной Европой и Западом, сыграла важную роль в снижении накала холодной войны, в немалой степени благодаря внедрению более широкой концепции безопасности, включающей элементы прав человека, демократизации и экономического благосостояния.

Основные документы ОБСЕ, а позднее и ОБСЕ, были уникальны в выдвигании концепций, более всеобъемлющих, нежели те, что были повсеместно приняты в других организациях, занимающихся проблемами безопасности. основополагающий документ – хельсинкский Заключительный акт 1975 г. – содержал принцип "соблюдения прав человека и основных свобод" как один из десяти основных принципов нового "процесса"<sup>1</sup>, который впервые установил

---

<sup>1</sup> Это было неким "догматом веры" для государств-участников (в частности, западных), что ОБСЕ не должно было стать "организацией" в полном смысле слова, с официальными механизмами и структурами.

связь между справедливым и здоровым государством и обществом и региональной безопасностью. Дополнительные соглашения, подписанные в Париже в 1990 г., в Москве в 1991 г. и в других местах, закрепили эти обязательства в программе ОБСЕ.<sup>2</sup>

Эта всеобъемлющая концепция безопасности остается основой деятельности ОБСЕ. Организация действует, по ее собственной терминологии, в трех измерениях, выросших из первоначальных трех "корзин" хельсинкского Заключительного акта. В рамках первого, военно-политического измерения рассматриваются вопросы укрепления доверия, вопросы "жесткой" безопасности, обмен военной информацией и т.д. Второе измерение охватывает экономические и экологические вопросы, а в центре внимания третьего, человеческого измерения находятся права человека, демократические принципы управления и соблюдение законности.

СБСЕ, а затем ОБСЕ всегда были политическими органами, не имея при этом юридических обязательств по соглашениям, подписанным государствами-участниками. 55 государств-участников наделены равными правами, и почти все решения принимаются на основе консенсуса. Это создает серьезные проблемы при принятии решений: решения зачастую приводятся к наименьшему общему знаменателю. Однако это является преимуществом в том смысле, что заставляет всех участников, по крайней мере, принимать в расчет интересы друг друга.

В реальности, конечно, более сильные государства имеют гораздо больший вес в принятии решений ОБСЕ. США и Россия являются одними из наиболее крупных

вкладчиков в основной бюджет организации и играют соответственно более важную неформальную роль в выработке программ. Маленькие страны, в том числе и центральноазиатские, часто чувствуют, что в этих неформальных процессах принятия решений их мнение игнорируется; их раздражают частые лекции, навязываемые им западными государствами.

В некотором смысле, такое отношение понятно. Западным государствам-участникам никогда не приходилось принимать у себя миссию ОБСЕ, хотя, возможно, в Западной Европе или Северной Америке существуют области, где ОБСЕ могла бы сыграть полезную роль.<sup>3</sup> Это способствует созданию представления в глазах центральноазиатских стран, что они имеют дело с двойными стандартами и что ОБСЕ порой больше напоминает западное миссионерское общество, а не многостороннюю организацию.

Тем не менее, центральноазиатские страны сохраняют верность ОБСЕ в основном потому, что рассматривают его как важное связующее звено с другими международными и европейскими структурами. В некоторых случаях они также считают это гарантией того, что будут и впредь получать помощь от международных финансовых институтов и других доноров.<sup>4</sup> Как слабое эхо доводов, которые обычно приводились СБСЕ в эпоху холодной войны, они пытаются сместить баланс политики ОБСЕ от человеческого измерения в пользу экономики, утверждая, что права человека могут процветать лишь в условиях устойчивой экономики.

Существует несколько отчетов о том, как ОБСЕ могла бы реформироваться вообще и в Центральной Азии в частности, и в данном отчете эти выводы и наблюдения учтены.<sup>5</sup>

---

Точно так же, хельсинкский Заключительный акт, хотя и был подписан главами государств и правительств, считался политически, но не юридически обязательным. Лишь окончание холодной войны, чему значительно способствовало СБСЕ, изменило это отношение и позволило Совещанию трансформироваться в гораздо более официальную и структурированную ОБСЕ.

<sup>2</sup> См. БДИПЧ, *Обязательства человеческого измерения: справочное пособие* [ODIHR, *OSCE Human Dimension Commitments: A Reference Guide*] (Варшава, 2001).

---

<sup>3</sup> К примеру, иногда в этой связи упоминают Северную Ирландию или область Басков.

<sup>4</sup> Ряд интервью МГПК с центральноазиатскими дипломатами. Вена, июнь 2002 г.

<sup>5</sup> См., помимо прочего, "Отчет по Центральной Азии личного представителя ДП Посла Хойнка" ["Report on Central Asia by Personal Representative of the CiO Ambassador Hoynck"], CIO.GAL/58/99, 14 июля 1999; "ОБСЕ: забытая трансатлантическая организация по безопасности?", отчет ["The OSCE: A Forgotten



Отдельные миссии также сделали свой собственный вклад в формирование новых подходов ОБСЕ в регионе.<sup>6</sup> Нидерланды – страна, которая будет председательствовать в ОБСЕ в 2003 г. – проявляют значительный интерес к рассмотрению будущего ОБСЕ в Центральной Азии.<sup>7</sup> Следовательно, существует достаточное понимание потенциала ОБСЕ для будущего Центральной Азии. Регион занимает значительное место в происходящих в организации дебатах, особенно после нападения на США 11 сентября 2001 г. Однако будущее развитие ОБСЕ в регионе будет зависеть от политической воли, как со стороны принимающих правительств, так и со стороны более широкого сообщества ОБСЕ.

Данный отчет посвящен рассмотрению трех основных вопросов:

- Стратегия: как ОБСЕ может действовать последовательно в качестве организации по предотвращению конфликтов, рассматривая в перспективе потенциальные конфликты и способы их предотвращения;
- Влияние: способы обретения ОБСЕ рычагов воздействия на государства-участников, которые регулярно нарушают свои обязательства в рамках ОБСЕ; и
- Структура: как упростить и упорядочить структуру ОБСЕ, чтобы улучшить ее политику и долгосрочное участие.

В организации, существующей на основе консенсуса между 55 государствами, менять что-либо крайне трудно. Но если ОБСЕ намерена продолжить существование в быстро

меняющейся мировой политической обстановке, она должна воспользоваться возможностью трансформировать свои структуры и пересмотреть свои задачи.

---

Transatlantic Security Organisation?” BASIC Report], июль 2002 г.

<sup>6</sup> К примеру, Постоянная миссия Федеративной Республики Германии в ОБСЕ, неофициальный доклад "Усиление деятельности ОБСЕ в Центральной Азии" [Non-Paper, "Enhancing OSCE activities concerning Central Asia"], 20 октября 2000 г.

<sup>7</sup> В марте 2002 г. Министерство иностранных дел Нидерландов провело конференцию в Гааге под названием "ОБСЕ и предотвращение конфликтов в Центральной Азии" ["The OSCE and Conflict Prevention in Central Asia"].

## II. ПРЕДИСЛОВИЕ

ОБСЕ начала свою деятельность в Центральной Азии в 1994 г., с открытием миссии в Таджикистане. ОБСЕ выступала гарантом Общего Соглашения об установлении мира и национального согласия, которое в 1997 г. положило конец гражданской войне в этой стране; организация играет ключевую роль в процессе послевоенного восстановления и мирного строительства. В четырех других центральноазиатских странах она выполняет несколько иную роль. Первоначально для всех четырех стран существовал так называемый Центральноазиатский офис по связям [Central Asian Liaison Office], открытый в Ташкенте в 1995 г. В 1998 г. центры ОБСЕ были созданы также в Кыргызстане, Казахстане и Туркменистане после Лиссабонской встречи на высшем уровне, на которой ОБСЕ была призвана развивать более тесные отношения с Центральной Азией. В 2000 г. ташкентский офис был преобразован в Центр, занимающийся не столько региональными вопросами, сколько внутренними делами Узбекистана.

К 2002 г. ОБСЕ открыла пять представительств на местах:

- Казахстан: Центр в Алматы с четырьмя иностранными сотрудниками, включая главу центра, сотрудника по политическим вопросам, сотрудника по экономическим и экологическим вопросам и сотрудника по человеческому измерению; никаких других структур создано не было;
- Кыргызстан: Центр в Бишкеке с четырьмя иностранными сотрудниками и такой же структурой, как и в Казахстане, но с местным бюро в Оше, где работают два командированных сотрудника;
- Таджикистан: Миссия в Душанбе с пятью офисами на местах, где работают 13 иностранных и около 60 местных сотрудников;
- Узбекистан: Центр в Ташкенте с четырьмя иностранными сотрудниками и такой же структурой, как и в других центрах;

- Туркменистан: Центр в Ашгабаде с пятью иностранными сотрудниками и такой же структурой, как и в других центрах, но с дополнительно прикомандированным администратором.

Все эти миссии имеют мандат, согласованный с принимающим правительством и Постоянным советом ОБСЕ, главной задачей которого является дальнейшая интеграция центральноазиатских стран в сообщество ОБСЕ. В целом мандаты нацелены скорее на представительство, чем на государственное строительство (исключение составляет Таджикистан), но также предусматривают и роль ОБСЕ в предотвращении конфликтов. Однако эти мандаты настолько широки, что из них почти невозможно узнать, чем же действительно занимается миссия.<sup>8</sup> Обычно это рассматривается как преимущество, дающее главе миссии возможность гибко и своевременно реагировать на широкий спектр событий и проблем. Однако это затрудняет определение деятельности ОБСЕ, которое было бы легко понятно простому наблюдателю.

В Узбекистане значительная часть работы ведется в человеческом измерении. Этими вопросами – в основном проблемами прав человека – занимаются четверо из семи сотрудников (четыре иностранных и три местных специалиста).<sup>9</sup> Глава центра также склонен подчеркивать важность человеческого измерения как ключевого элемента участия ОБСЕ.<sup>10</sup> Сильные репрессии со стороны правоохранительных органов и постоянные нарушения прав человека по понятным причинам обращают на себя внимание сотрудников центра. Некоторые правозащитные группы считают, что ОБСЕ недостаточно эффективно работает в этом направлении, но большинство высоко оценивает работу

---

<sup>8</sup> Со всеми мандатами можно ознакомиться на посвященных миссиям страницах интернет-сайта [www.osce.org](http://www.osce.org).

<sup>9</sup> Согласно Меморандуму о взаимопонимании между ОБСЕ и Узбекистаном, Бюро по демократическим институтам и правам человека финансирует работу двух человек из местных сотрудников программы, поэтому они формально не являются сотрудниками Центра.

<sup>10</sup> Интервью МГПК с Главой Центра, посланником Ганчо Ганчевым. Ташкент, март 2002 г.

организации, особенно в сравнении с довольно слабыми усилиями некоторых посольств или ООН.<sup>11</sup>

В Кыргызстане большая часть работы также была традиционно сосредоточена на человеческом измерении и укреплении гражданского общества посредством учебных программ для НПО и расширения их сети. Относительно большая степень открытости также позволяет проводить большой объем работ по наблюдению за выборами и политическим процессом. На юге также ведется мониторинг межэтнических отношений,<sup>12</sup> а в последнее время усиленное внимание уделяется вопросам религии в связи с подъемом радикальных исламистских групп в этом регионе.<sup>13</sup> Новый глава Центра в Бишкеке начал уделять больше внимания вопросам экономики и экологии,<sup>14</sup> вызывая обеспокоенность правозащитных групп тем, что ОБСЕ недооценивает важность проблем человеческого измерения.<sup>15</sup>

Центр в Казахстане занимается в основном теми же вопросами, акцентируя развитие НПО и институтов гражданского общества. Центр также играет важную роль в защите независимых СМИ и открыто говорит о политических репрессиях. Это приводит к конфликту с правительством, которое категорически против любого расширения деятельности ОБСЕ в человеческом измерении. Правительственные чиновники дают понять, что поддержат закрытие центра.<sup>16</sup>

Туркменистан проводит политику с наибольшим применением ограничений в

отношении ОБСЕ, и центр в Ашгабаде имеет весьма ограниченную возможность заниматься проектами, подобными тем, которые осуществляются в других центральноазиатских странах. Здесь основные усилия, похоже, направлены на сохранение присутствия и функций важной мониторинговой базы в стране с небольшим числом дипломатических представительств и полным отсутствием международных средств массовой информации. Центр вмешивается в отдельные случаи нарушения прав человека, но с ограниченным успехом. Осуществлять проекты чрезвычайно сложно, однако есть возможность для проведения небольших мероприятий в области экологии.<sup>17</sup>

Миссия в Таджикистане – самая большая в Центральной Азии и имеет совсем иную историю. Ее мандат с момента окончания гражданской войны предусматривает не предотвращение конфликта, а постконфликтное государственное строительство. Однако на практике миссия склонна проводить такого рода мероприятия, с упором на человеческое измерение, как, например, имевшее успех убеждение властей отменить требование выездных виз, моратория на смертную казнь и перевода пенитенциарной системы из-под юрисдикции Министерства Внутренних дел в ведение Министерства юстиции. Ее долгосрочные цели более амбициозны и предусматривают более широкие политические преобразования, включая укрепление системы государственного управления путем оказания содействия в реформировании законодательства и подготовке административных кадров.<sup>18</sup>

Во всех случаях важно различать основные функции каждого местного представительства и дополнительные проекты, которые оно осуществляет. Первая обязанность – это представительство, мониторинг и политические консультации, но обычно это означает не более чем представление регулярных отчетов в Вену и встречи с политическими деятелями. Большинство миссий считает, что вопросы прав

---

<sup>11</sup> Интервью МГПК в Узбекистане. Март, апрель и август 2002 г.

<sup>12</sup> Бюро Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств имеет на юге сеть мониторинга.

<sup>13</sup> На сегодняшний день, помимо ряда небольших мероприятий, проведена региональная конференция на тему свободы вероисповедания и терпимости, состоявшаяся в Джалалабаде в феврале 2002 г.

<sup>14</sup> Интервью МГПК с главой Центра, посланником Айдыном Идилем. Бишкек, июль 2002 г.

<sup>15</sup> Ряд интервью МГПК с активистами-правозащитниками. Бишкек, май-июнь 2002 г.

<sup>16</sup> Интервью МГПК. Май 2002 г.

---

<sup>17</sup> Отчет посланника П. Бадеску Постоянному совету. 23 мая 2002 г.

<sup>18</sup> Интервью МГПК с главой миссии, посланником Марком Жильбером. Душанбе, 23 февраля 2002 г.

человека (вмешательство в отдельные случаи или мониторинг судебных процессов) также входят в эти основные функции, хотя в рамках широких мандатов их можно трактовать по-разному. Помимо этого есть целый ряд проектов, от семинаров и конференций до обучения и создания сетей поддержки НПО.

Эти основные функции миссий финансируются из основного бюджета ОБСЕ, а большинство проектов (на индивидуальной основе) – за счет так называемых добровольных взносов со стороны государств-участников. Такая система имеет два недостатка. Во-первых, она означает, что сотрудники вынуждены затрачивать время на объяснение необходимости выделения средств для проектов. Во-вторых, это означает, что выбор проектов зависит скорее от наличия средств, нежели от полезности. Это дает государствам неоправданную возможность влиять на выбор проектов и может исказить стратегию миссии в целом.

В 2001 г. основные затраты на осуществление присутствия ОБСЕ на местах составили около 4,5 миллиона долларов США, что примерно равно одной трети бюджета миссии в Хорватии и составляет менее пяти процентов бюджета всей ОБСЕ.<sup>19</sup> В реальности Центральная Азия получает еще меньшую долю общей суммы, поскольку эти цифры включают зарплату сотрудников, которая поступает в основном от государств, командировавших этих сотрудников. Количество сотрудников в Центральной Азии очень невелико, и трудно представить значительный рост активности ОБСЕ при столь ограниченных ресурсах.

Первой задачей ОБСЕ должно стать срочное перемещение ресурсов с Балкан (где другие организации, включая ЕС и НАТО, зачастую могут лучше справиться с задачами государственного строительства) в Центральную Азию, где можно успешно использовать многие уникальные преимущества ОБСЕ и где почти нет других международных организаций, способных оказывать равноценное содействие и вести равноценную работу по предотвращению конфликта.

Любое перемещение ресурсов предполагает расширение присутствия на местах, которое тут же наталкивается на возражения принимающих правительств. Попытки открыть местное бюро постоянно блокируются правительством Узбекистана. Даже для найма дополнительного местного сотрудника для работы в казалось бы не вызывающем разногласий экономическом измерении потребовались месяцы переговоров. Однако сочетание политической воли государств-участников для выделения значительных ресурсов, мудрой дипломатии со стороны руководителей организации и твердое намерение расширять деятельность ОБСЕ в областях, которые лучше отражают ее понимание всесторонней безопасности может привести к более конструктивному участию принимающих правительств.<sup>20</sup>

Увеличение ресурсов, таким образом, требует изменения подхода, внедрения программ и мероприятий во всех трех измерениях, участия государственных органов и НПО, а также долгосрочной работы. Для этого ОБСЕ нужна реальная стратегия в Центральной Азии, но такая стратегия вряд ли будет осуществима, если центральноазиатские государства не примут участия в ее создании. Отдельные государства не должны налагать запреты на деятельность ОБСЕ, но серьезные консультации и переговоры между правительствами и делегациями жизненно необходимы для того, чтобы ОБСЕ рассматривалась не просто как внешняя организация, действующая в интересах западных стран.

---

<sup>19</sup> Объединенный Секретариат «Проект объединенного бюджета на 2002, резюме», Вена, 1 октября 2002

---

<sup>20</sup> В Кыргызстане, безусловно, существует возможность увеличить штат сотрудников. Казахстан решительно против любого увеличения, но и в Казахстане, и в Узбекистане дополнительные средства могут быть выделены для сотрудников, работающих над конкретными проектами, а не на увеличение основного персонала.

### III. ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ

Одним из мероприятий, которые было позволено провести Центру в Ашгабаде, стала серия семинаров под названием "Что такое ОБСЕ?". Это весьма уместный вопрос в Центральной Азии, где об этой организации известно мало. Не зная полностью ее истории, многие в Центральной Азии задаются вопросом, почему их страна является членом "европейской" организации по безопасности. Сосредоточение на проблеме прав человека и человеческом измерении в Узбекистане и Кыргызстане приводит к тому, что ОБСЕ считают не более чем правозащитной организацией, к большому огорчению ее центральноазиатских партнеров. Ее более широкая функция в делах безопасности, от укрепления военного доверия до проблем экономики и экологии, редко признается.

Однако более широкие задачи обеспечения безопасности, которые решает ОБСЕ, вполне соответствуют нынешней ситуации в Центральной Азии, где понятие безопасности по-прежнему ассоциируется с насильственными методами милиции и во многом военным подходом к таким проблемам. Страны уязвимы геополитически и расположены в нестабильном регионе. Они требуют от ОБСЕ признания угрозы, исходящей от Афганистана и реагирования на нее. Однако мысль о том, что терроризм может также произрастать из социально-экономической несостоятельности и политического беспорядка, хотя и звучит в высказываниях политических лидеров, редко влияет на принятие политических решений. Большинство сотрудников правоохранительных органов в регионе далеки от понимания того, что эффективная деятельность правоохранительных органов также предполагает строгое соблюдение прав человека и гражданина.

#### A. ДОЛГОСРОЧНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Повышение эффективности работы ОБСЕ требует долгосрочного планирования с установлением приоритетов для тех аспектов деятельности, которые считаются основополагающими для предотвращения

конфликта. Для этого, в свою очередь, нужны сотрудники, у которых есть время и умение составлять качественный анализ, концептуальные документы и сценарии событий. В рамках такой общей структуры каждому председателю было бы проще разрабатывать более последовательный план для каждого представительства на местах. Чтобы сделать это надлежащим образом, требуются ресурсы в Секретариате и на местах, однако долгосрочное планирование вряд ли когда-либо станет привлекательным в условиях, когда председательство длится всего один год, в течение которого председателю важно показать результаты своей работы.

В рамках такой структуры, хотя и не жесткой, Действующий председатель, тем не менее, мог бы установить более тесное руководство каждой местной структурой. Один сотрудник ОБСЕ, впервые получивший должность в этой организации, сказал в интервью МГПК, что был удивлен отсутствием стратегии и плана действий, которым ему следует придерживаться. Вместо этого он составил свою собственную программу, почти целиком основываясь на своем предыдущем опыте работы вне ОБСЕ.<sup>21</sup> Это довольно распространенные сетования, которые усугубляются тем, что из-за процедуры найма между уходом одного сотрудника и приходом другого зачастую проходит несколько месяцев, что приводит к потере организационной преемственности в некоторых местных офисах и к отсутствию дальнейшего продвижения проектов.

Дискуссии между Действующим председателем и местными офисами скорее напоминают ежедневное "напутствие" по политическим вопросам: в каждом центре признают, что их работа имеет характер реагирования на события.

---

<sup>21</sup> Интервью МГПК, Центральная Азия, февраль 2002 г. Поскольку многие из тех, кто дал интервью для данного отчета, по-прежнему занимают свои должности, их имена не названы в целях соблюдения конфиденциальности. МГПК благодарит сотрудников ОБСЕ и других дипломатических работников и официальных лиц в Вене, Бишкеке, Душанбе, Алматы и Ташкенте, внесших свой вклад в написание данного доклада.

Один бывший глава миссии признался, что не получил абсолютно никаких указаний от Действующего председателя, накануне своего вступления в должность.<sup>22</sup>

В настоящее время ситуация несколько изменилась. В 2002 г. центральноазиатские местные представительства впервые получили некоторые общие инструкции, хотя Действующему председателю (ДП) по-прежнему крайне трудно обеспечивать их выполнение, принимая во внимание значительную автономию большинства глав миссий и необходимость вести переговоры с отдельными государствами для получения финансовой поддержки проектов.

Эти инструкции<sup>23</sup> состояли из пяти пунктов:

- Более справедливый и разумный баланс между измерениями;
- Усилия по борьбе с терроризмом; согласно решениям конференции в Бишкеке в декабре 2001 г.;
- Создание институтов, в частности в правоохранительных и судебных органах и пограничной службе;
- Региональное сотрудничество; и
- Укрепление сотрудничества с донорами.

В большинстве случаев существует недостаточно свидетельств их реализации, и эти инструкции, вероятно, носят слишком общий характер, чтобы иметь значение для отдельных местных бюро и отдельных иностранных сотрудников. Не только главы миссий имеют возможность по-своему трактовать мандаты, но и государства-участники могут существенно менять стратегию посредством добровольных взносов,

за счет которых финансируется большинство программ.

Необходим всеобъемлющий подход к планированию, который наметил бы вполне конкретные цели, по крайней мере, на один год. Было бы явной ошибкой навязывать миссиям такую стратегию из центра, однако необходимы более пристальное наблюдение и создание примерного стандарта для оценки результатов работы миссий. В контексте процесса планирования глава миссии должен ставить перед каждым иностранным сотрудником конкретные цели и задачи; следует также внедрить более жесткий механизм отчетности за успехи и неудачи.

Было бы несправедливо полагать, что ни одна миссия не имеет стратегии. Но в большинстве случаев события опережают действия миссий. Это не удивительно, учитывая малочисленность сотрудников и требования государств-участников принять именно их проекты. Но для исполнения роли по предотвращению конфликтов ОБСЕ должна выработать стратегическое видение, которое будет задавать направление мероприятиям, проводимым в настоящее время.

## **Б. БАЛАНС ТРЕХ ИЗМЕРЕНИЙ**

Дискуссия об улучшении баланса трех измерений постоянно возникала в ходе большинства прошлых обзоров деятельности ОБСЕ в Центральной Азии. Это, безусловно, является ключевым элементом любой долговременной стратегии, однако здесь существуют сложности, в частности необходимость сохранять важную роль ОБСЕ в правозащитной деятельности, даже при расширении ее влияния в других областях, где в сравнении она имеет значительное преимущество.

### **1. Военно-политическое измерение**

Эта самая главная область деятельности ОБСЕ на деле является наиболее фрагментарной и неясной. Бывший сотрудник по вопросам политики одного из центральноазиатских

<sup>22</sup> Интервью МГПК. Май 2002 г.

<sup>23</sup> Выступление Специального Советника ДП по Центральной Азии в Постоянном совете 14 марта 2002 г., "Сотрудничество с государствами-участниками в Центральной Азии" [Intervention of the Special Adviser to the CIO on Central Asia in the Permanent Council on 14 March 2002, "Cooperation with participating States in Central Asia"], CIO.GAL/15/02.

представительств сказал в беседе с МГПК: "В Вене нет никого, кому я мог бы позвонить".<sup>24</sup> Это, пожалуй, преувеличение, но различные виды деятельности действительно разбросаны между различными органами. Некоторые из этих видов деятельности входят в компетенцию Форума по сотрудничеству в области безопасности, однако, похоже, очень немногие из тех, с кем беседовала МГПК в Вене или на местах, действительно понимают, чем же на самом деле занимается этот орган. У него есть программа по нераспространению легкого и стрелкового оружия (ЛСО - SALW), однако недавно назначенный на свой пост Старший советник по проблемам охраны правопорядка, к примеру, подчиняется непосредственно Генеральному секретарю. Форум необходимо реформировать, чтобы он мог охватить все вопросы первого измерения (в т.ч. 'жесткую' безопасность и политику) – либо как независимый институт, либо, что более вероятно, как орган в составе Секретариата.

Деятельность в рамках первого измерения в целом делится на три категории: прямые военные меры и меры по укреплению доверия и безопасности; охрана правопорядка и другие вопросы безопасности; а также вопросы политики, включая проблемы СМИ.

Первая категория имеет лишь ограниченный центральноазиатский компонент, несмотря на очевидную потребность в крупных инициативах. Проект, направленный на предотвращение распространения легкого и стрелкового оружия (ЛСО) имел относительный успех и был встречен принимающими правительствами с некоторым энтузиазмом. Учебные программы, а также региональный семинар для сотрудников правоохранительных органов проводятся во всех пяти странах. Ожидается, что новый Старший советник по проблемам охраны правопорядка, впервые посетивший регион в мае 2002 г., выступит с дополнительными инициативами в сфере правоохранительных органов. В области политики и средств массовой информации работа велась гораздо более активно, хотя зачастую в виде несколько разрозненных мероприятий.

Одна область, явно отсутствующая в программе ОБСЕ – это границы, которые являются весьма спорными в Центральной Азии и могут стать источником конфликта.<sup>25</sup> Вопрос границ связан не только с проблемой безопасности, но и сильно влияет, посредством торговли, на экономику и затрагивает серьезные проблемы прав человека. Эти программы требуют всеобъемлющего и долгосрочного подхода, охватывающего все три измерения. Области возможного участия ОБСЕ включают: посредничество при делимитации границ,<sup>26</sup> консультации и рекомендации по пограничным процедурам, включая аспекты безопасности, такие как ЛСО; координацию межведомственных подходов и, в определенных случаях, пограничный мониторинг.

Краткосрочные усилия без мониторинга вряд ли дадут долгосрочные результаты. Учебная программа по правам человека, проведенная для пограничников в Кыргызстане в 2001 г., была хорошо принята самими пограничниками, однако не предусматривала последующих действий для проверки ее воздействия на ситуацию на местах или дальнейшего продолжения. Такие программы должны быть связаны с более широким обучением, включающим вопросы безопасности, контрабанды наркотиков, миграции и трансграничной торговли; для их проведения должны привлекаться специализированные агентства в каждой области.<sup>27</sup> Можно было бы установить ряд пограничных пунктов на

---

<sup>25</sup> По вопросам границ см. Отчет №33 МГПК: *Центральная Азия: границы и конфликт* [ICG Asia Report N°33, *Central Asia: Border Tensions and Conflict Potential*], 4 апреля 2002 г.

<sup>26</sup> Это возможно лишь на некоторых границах. Узбекистан вряд ли будет приветствовать иностранное участие в урегулировании пограничных споров. Однако инициатива, направленная на ускорение делимитации кыргызско-таджикской границы, могла бы послужить хорошим примером для остальной части региона и продемонстрировать способность ОБСЕ действовать в качестве нейтрального арбитра.

<sup>27</sup> В первоначальном проекте в Термезе (Трансграничная учебная программа Термез-Хайратон) задействован ряд агентств (в основном органы ООН), предоставляющих непрерывное обучение и поддержку для нового пограничного перехода. Подобные подходы могли бы быть с пользой адаптированы для других пограничных пунктов в регионе.

---

<sup>24</sup> Интервью МГПК. Февраль 2002 г.

ключевых пограничных участках в качестве образца.

Другая область, которая в целом остается за пределами внимания – это реформа в секторе безопасности. В настоящее время в этом направлении предпринимаются некоторые шаги посредством вновь созданной в Вене должности по вопросам охраны правопорядка. Статус правоохранительных органов в Центральной Азии является предметом серьезной обеспокоенности. Пока еще трудно понять, действительно ли правительства стремятся приступить по-настоящему к реформе. В Туркменистане и Узбекистане вряд ли можно ожидать сколько-нибудь значительных перемен, но в Кыргызстане официальные власти поддерживают процесс реформы правоохранительной системы, и участие извне могло бы помочь сделать эту реформу реальностью. В Таджикистане также возможно проявление политической воли для привлечения внешнего содействия, и дипломаты предлагают направить в страну советника по проблемам охраны правопорядка, который будет работать при миссии ОБСЕ. Даже в Казахстане дипломаты высказывают предположение, что такие проекты могут стать результативными.<sup>28</sup>

Реформа в секторе безопасности является спорным вопросом. Многие опасаются, что внешнее содействие приведет к лучшему оснащению и обучению структур, которые по-прежнему будут угрозой прав человека и политической стабильности. Однако положение ОБСЕ позволяет ей использовать все возрастающий международный опыт в этой области. В некоторых случаях (очевидно, Туркменистана) невозможно что-либо предпринять, кроме весьма ограниченного участия, и здесь всегда должен присутствовать четкий элемент человеческого измерения.

После сентября 2001 г. ОБСЕ также обратилась к проблемам терроризма, хотя и не без некоторых колебаний со стороны государств-участников. На конференции в Бишкеке в декабре 2001 г. была выработана программа антитеррористической кампании. Большая

часть Бишкекской декларации носит риторический характер, но для ОБСЕ все же есть возможность поработать над более широким подходом к борьбе с терроризмом. Важно создать равновесие взамен недальновидного акцентирования исключительно силовых подходов к этой проблеме, которые доминируют пока в этих странах.<sup>29</sup>

Несмотря на жесткое лоббирование со стороны государств Центральной Азии, ОБСЕ не сумела выработать подход к угрозам безопасности, исходящим из-за пределов региона, главным образом из Афганистана, несмотря на то, что организация в некоторой степени признает, что Афганистан действительно представляет реальную угрозу для других стран региона. Страны Центральной Азии часто используют внешнюю угрозу для ослабления критики своей собственной, порой непродуманной внутренней политики в области безопасности, но, тем не менее, их опасения по поводу нестабильности, исходящей из Афганистана, важно воспринимать со всей серьезностью.

Три центральноазиатских государства – Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан – имеют с Афганистаном общую границу, однако события, происходящие внутри этой страны, эхом отзываются на территории всех пяти стран. Контрабанда наркотиков, торговля людьми, легким и стрелковым оружием, беженцы и внутренние перемещенные лица, безопасность границ, а также укрывательство радикальных или террористических организаций – все это имеет непосредственное влияние на безопасность в Центральной Азии.

Поскольку Афганистан лежит за пределами зоны деятельности ОБСЕ, в решении этих вопросов необходим креативный подход. Один из вариантов – предложить Афганистану соглашение о партнерстве, которое создало бы

<sup>28</sup> Ряд интервью МГПК с таджикскими и казахскими дипломатами. Май-июнь 2002 г.

<sup>29</sup> ОБСЕ создает отдел, который будет заниматься вопросами борьбы с терроризмом, и Генеральный секретарь разработал "маршрутную карту" антитеррористических мероприятий, но пока все это, похоже, означает лишь переименование существующих проектов в "антитеррористические", но не создание более широкого и нового подхода.



форум для обмена информацией и мер по укреплению доверия с центральноазиатскими государствами. Другие соглашения о партнерстве, заключенные ОБСЕ (Таиланд, Южная Корея, Япония), оказались во многом лишены смысла,<sup>30</sup> и необходимо найти способ придать значимость. Представитель ОБСЕ в Афганистане мог бы обеспечивать обмен информацией по ряду проблем, в первую очередь проблем наркотиков, границ и угрозы со стороны групп боевиков.

Хотя на конференции в Бишкеке (декабрь 2001) и были приняты декларация и программа действий по борьбе с терроризмом, ни одно из местных представительств в Центральной Азии не разработало реальных проектов, специально направленных на борьбу с терроризмом. Миссия в Таджикистане активно разрабатывает проекты по вовлечению оказавшейся не у дел молодежи, которая иначе могла бы примкнуть к экстремистским организациям, но в остальных случаях ведется мало серьезной работы по проблемам борьбы с терроризмом.

Средства массовой информации, обычно также входящие в первое измерение, являются еще одной областью, которой занимается целый ряд разнообразных органов. Значительная часть проектной работы ведется сотрудниками миссий и финансируется за счет добровольных взносов от случая к случаю. Некоторые миссии более активны в этом отношении, чем другие. В Таджикистане работа в области СМИ находит значительную поддержку, в то время как в Узбекистане это не является приоритетным направлением, что отчасти отражает гораздо более жесткую атмосферу цензуры.

Помимо проектов, осуществляемых по инициативе миссий, существует относительно недавно созданное бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации (ПССМИ – RFM), ответственное за мониторинг ситуации и решение вопросов в области свободы средств массовой информации

во всей зоне деятельности ОБСЕ. Основная работа сосредоточена на защите журналистов, подвергающихся преследованиям. До недавнего времени деятельность ПССМИ была в основном сосредоточена на Балканах, но в 2002-2003 гг. бюро ПССМИ публикует ряд полезных отчетов о сложной ситуации СМИ в Центральной Азии. Бюро также проводит ежегодные региональные конференции по проблемам СМИ в Центральной Азии и оказывает содействие ряду своих представительств на местах, включая представительства в Таджикистане, Казахстане и Кыргызстане, в получении финансирования для проектов.

Свобода средств массовой информации является важной темой для Центральной Азии: в регионе господствует цензура, а также государственная собственность на большинство издательств, и для многих журналистов переход от пропаганды к освещению событий оказался непростым делом. В этой области ОБСЕ отводится важная роль. Во-первых, следует предоставить техническое содействие для выработки законодательства. Для этого потребуется сотрудник в бюро ПССМИ, осведомленный не только в проблемах прав и свобод, но и умеющий составлять проекты и/или анализ законодательства. Во-вторых, в отличие от других региональных организаций в Центральной Азии, ОБСЕ может привлекать как государственные, так и независимые СМИ, а также электронные и печатные СМИ, к проектам, направленным на профессиональное развитие. В-третьих, бюро ПССМИ должно теснее работать с другими международными организациями в поиске доноров для поддержки независимых СМИ и журналистов. Было бы полезно применить в Центральной Азии опыт балканских проектов по поддержке многонациональных средств массовой информации.

Эти весьма разноплановые аспекты военно-политического измерения делают работу сотрудника по политическим вопросам весьма непростой. Важно, чтобы сотрудники имели институциональную поддержку из Вены, и чтобы центральные структуры всегда могли быстро отреагировать на требования о поддержке. Кроме того, не следует забывать о ключевых обязанностях сотрудника по политическим вопросам, связанных с отчетами

---

<sup>30</sup> Некоторые делегации ОБСЕ используют этот довод, чтобы противостоять присвоению Афганистану такого статуса, но в Центральной Азии оценили бы даже символический шаг. Ряд интервью МГПК в Вене, май 2002 г.

и консультациями. Анализ политических изменений является важным инструментом раннего предупреждения, даже если характер ОБСЕ иногда делает включение серьезного анализа в отчеты проблематичным.<sup>31</sup>

## 2. Экономическое/экологическое измерение

Неясность присутствует также и в отношении к экономическому/экологическому измерению. Как сказал в беседе с МГПК один сотрудник венского бюро ОБСЕ: "каждое из 55 государств-участников имеет свое, отличное от других понимание того, что из себя представляет экономическое измерение".<sup>32</sup> Тем не менее, о нем часто говорят как о возможной области расширения деятельности, в рамках которой центральноазиатским странам будет предоставлено значительное содействие и которая поможет миссиям ОБСЕ получить признание в регионе.

Краткий опрос миссий показывает существование ограниченного по количеству и разнообразного по качеству ряда текущих проектов. В Узбекистане была проведена серия семинаров по проблемам малого и среднего бизнеса; в Таджикистане проектная деятельность весьма незначительна; в Кыргызстане была сделана попытка содействовать установлению трансграничных связей в Ферганской долине.<sup>33</sup>

Больше мероприятий проводится в области экологии, и некоторый успех достигнут в

поддержке НПО в Туркменистане и Таджикистане, для чего в качестве инструмента использовалась Аархусская Конвенция [Aarhus Convention].<sup>34</sup> Миссия в Кыргызстане работает над проблемой урановых хвостоотвалов в Майли-Суу и распространила текст Конвенции на кыргызском языке; в то же время Ташкентский Центр пытается продвигать программы вторичной переработки и обучения в области охраны окружающей среды, а также обсуждает возможность содействия в переработке ядерных отходов.

Проблема большинства этих проектов, сколь бы ценными они ни были, состоит в том, что все они выходят за рамки ключевой компетенции ОБСЕ. При неопределенном мандате и всего лишь пяти сотрудниках Бюро Координатора деятельности ОБСЕ в области экономики и окружающей среды (БКДЭОС) в Вене сотрудники по экономическим вопросам не могут иметь тех возможностей и поддержки, которые получают сотрудники по вопросам человеческого измерения от Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) с его щедрым финансированием и штатом сотрудников в количестве 80 человек.

Кроме того, что касается проблем экономики и экологии, ОБСЕ работает в областях, о которых другие организации зачастую знают гораздо больше. Всемирный Банк и МВФ могут лучше проконсультировать по проблемам макроэкономики; американские организации, такие как Корпорация Прага (Pragma Corporation), имеют намного больше опыта и ресурсов для работы в области развития малого бизнеса; а в вопросах общего развития опыт и ресурсы ОБСЕ не могут сравниться с теми, которыми обладают многие, от ПРООН до международных НПО, таких как Корпус Милосердия (Mercy Corps).

---

<sup>31</sup> Обычные отчеты местных бюро содержат лишь ограниченный анализ. Несколько большая свобода возможна в конфиденциальных отчетах, но в них в основном больше говорится о дипломатических маневрах, чем о внутренних политических проблемах. Принимающие правительства чрезвычайно чувствительно воспринимают анализ, сделанный миссиями, но чрезвычайно важно, чтобы внутри каждой миссии производился, по крайней мере, неформальный анализ для целей выработки краткосрочной и долгосрочной стратегии.

<sup>32</sup> Интервью МГПК. Вена, май 2002 г.

<sup>33</sup> Первая встреча заместителей глав администраций региона Ферганской долины состоялась в мае 2002 г. К сожалению, представители Узбекистана на встречу не приехали.

---

<sup>34</sup> Аархусская конвенция [the Aarhus convention], принятая в июне 1998 г., обязывает всех подписавших ее участников соблюдать принцип прозрачности и вовлечения неправительственных органов в дело охраны окружающей среды. Многие участники конвенции, похоже, не понимают всей ее значимости в плане демократического участия и открытости.

Тем не менее, в этой сфере существует потенциальная роль, которая в целом игнорируется. Вопросы экономической справедливости, политической экономии и эффективного управления, охватывающие такие области, как коррупция, препятствование деловой активности со стороны правительства, правовая защита контрактов и соблюдение законности в сфере экономики, получают недостаточное внимание со стороны других институтов. Хотя вполне соответствовали бы преимущественно политическому характеру деятельности ОБСЕ и могли бы способствовать укреплению безопасности в каждой из принимающих стран. И ОБСЕ могла бы не только сравнительно успешно действовать в этих областях - такой подход также соответствует той значительной работе, которую организация уже проводит в человеческом измерении, дополняя ее подход к обеспечению всеобщей безопасности.

В Узбекистане в случае нарушения экономических прав, бизнесмену или служащему почти некуда обратиться. Существует очень мало организаций, защищающих права бизнеса от государственного вмешательства или от вмешательства местных властей и различных "инспекций". Мало известно о законах, защищающих бизнес, и существует общепринятое убеждение, что "так и должно быть". Тем не менее, даже в Министерстве юстиции начинают понимать, что постоянное давление на малый и средний бизнес разрушает надежды на устойчивый экономический рост: министерство создало выездные бригады для прекращения вмешательства со стороны местных властей. На узбекском телевидении размещена реклама горячей линии для сообщений о коррупции. Трудно сказать, имеют ли эти попытки реальную значимость, однако они демонстрируют, что центральное правительство понимает, что необходимо что-то делать. В этом международный опыт ОБСЕ мог бы сыграть ключевую роль.

Повсеместное распространение коррупции и отсутствие юридической защиты контрактов являются двумя из основных причин недостаточных инвестиций в Центральной Азии. Все государства региона заявляют о своем желании привлекать больше инвестиций, однако делают недостаточно для устранения этих

препятствий. Опять-таки, в этой области есть возможность объединять различные измерения. В 2001 г. Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ организовало конференцию по проблемам средств массовой информации и коррупции. Миссия в Таджикистане также помогла провести конференцию по проблемам коррупции.<sup>35</sup> Судебная реформа в области гражданского права дополнила бы работу, проводимую БДИПЧ в человеческом измерении.

Другие политические аспекты экономического измерения также стали объектом внимания ОБСЕ. Попытка провести в мае 2002 г. встречу руководителей областных администраций трех стран, часть территории которых расположена в Ферганской долине, потерпела неудачу из-за отсутствия представителей Узбекистана. Тем не менее, это демонстрирует возможную роль ОБСЕ в содействии развитию трансграничных политических контактов с целью свободы экономических связей.

Конечно, все эти сферы вызывают дискуссии, но некоторые государства-участники понимают значение нового подхода ОБСЕ к экономическим проблемам.<sup>36</sup> Однако при нынешнем масштабе ресурсов невозможно предложить принимающим правительствам сколько-нибудь значительные программы, и ОБСЕ должна подумать об усилении своего вклада, как на уровне центра, так и на уровне миссий, а также побудить принимающие правительства согласиться на расширение деятельности ОБСЕ.

В области экологии ОБСЕ должна придерживаться своего мандата по предотвращению конфликтов. Реальные вопросы, имеющие прямое влияние на безопасность, как, например, содействие в обезвреживании объектов, подобных хранилищу ядерных хвостотвалов в Майли-Суу в Кыргызстане также беспокоят правительства и являются хорошим способом укрепления доверия к организации. Поскольку для проведения подобной работы ОБСЕ должна будет полагаться на международные

<sup>35</sup> Проведена в мае 2002 г. в Душанбе.

<sup>36</sup> Ряд интервью МГПК. Вена, июнь 2002 г.

финансовые институты и технические организации, было бы также полезно теснее связать ее деятельность с деятельностью других международных агентств.

### 3. Человеческое измерение

Успех ОБСЕ во многом объясняется ее деятельностью в человеческом измерении. Изначально Хельсинкский процесс 1970-х и 1980-х годов предусматривал обязательства государств-участников по соблюдению прав человека и основных свобод, что ранее неоднократно обещали соглашения и декларации ООН. В последнее время этот процесс также вобрал в себя специфические задачи по совершенствованию работы в отдельных областях, таких как контакты между людьми, воссоединение семей и более свободное перемещение людей и идей. В то время мало кто из участников переговоров осознавал мощь потока перемен, путь которому они открывали в странах Восточного блока. Правозащитные группы успешно использовали хельсинкский Заключительный акт для оказания давления на свои правительства в Восточной Европе и бывшем СССР. В Центральной Азии, аналогичным образом, все государства-участники признали Хельсинкский Заключительный акт и последующие документы СБСЕ и ОБСЕ, содержащие обязательства по правам человека, которые служат эталоном при оценке деятельности правительств.

Роль ОБСЕ в мониторинге и составлении отчетов о случаях нарушения прав человека, по сути, задает тон для большинства мероприятий, проводимых организацией в этом регионе, в частности в Узбекистане. Большинство миссий проводят вмешательство в отдельные, вызывающие тревогу случаи, тем не менее, некоторые правозащитные группы утверждают, что можно сделать гораздо больше.<sup>37</sup> Ни одна другая международная организация не проводит такой работы, и немного найдется иностранных посольств, имеющих достаточные ресурсы и стимулы, чтобы проявлять к этому больший интерес. ООН печально известна в

регионе отсутствием участия в вопросах защиты прав человека.<sup>38</sup>

Некоторые дипломаты высказывают предположение, что любая попытка изменить баланс между тремя измерениями ОБСЕ неизбежно приведет к снижению интенсивности правозащитной деятельности. Но этой опасности можно избежать. На самом деле, более активное участие ОБСЕ в делах региона и попытка укрепить ее значимость и влияние могли бы увеличить ее послужной список в борьбе с нарушением прав человека. В свое время присоединение прав человека к другим аспектам безопасности придало хельсинкскому Заключительному акту больший вес в политике позднего периода холодной войны.

Ответственность за человеческое измерение разделена между несколькими органами. В каждой миссии в Центральной Азии есть сотрудник по вопросам человеческого измерения, ответственный за широкий спектр мероприятий, но зачастую занимающийся в основном вопросами мониторинга и прав человека. Из центральных институтов, основную работу проводит главным образом БДИПЧ (Варшава).

БДИПЧ выполняет по сути три функции. Одна из них – предоставление мониторинговых миссий и консультаций при проведении выборов. Вторая – предоставление правовой экспертизы законопроектов по просьбе принимающей страны. Но основной функцией БДИПЧ является осуществление миссиями многочисленных проектов в человеческом измерении. Работа Бюро в сфере проведения выборов, соблюдения законности, свободы передвижения, гендерных проблем, свободы

---

<sup>38</sup> Бюро Верховного комиссара ООН по правам человека (ОНЧР) направило в Таджикистан сотрудника по правам человека в рамках присутствия ООН, в обязанности которого входит просветительская работа в области прав человека. В 2002 г. ОНЧР планирует создать должность сотрудника по правам человека в одной из центральноазиатских столиц, а также осуществить образовательный проект в этой сфере, но в целом ОНЧР не проявляет активности в регионе за пределами Таджикистана, особенно в деле защиты прав человека.

---

<sup>37</sup> Интервью МГПК. Ташкент, август 2002 г.

религии и развития гражданского общества стоит на первом плане в деятельности ОБСЕ в Центральной Азии.

Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (HCNM), бюро которого расположено в Гааге, занимается проблемами межэтнической напряженности, в основном посредством мягкой дипломатии и мер по укреплению доверия. Хотя в Центральной Азии он действует не очень активно, определенная работа проводится в Казахстане, а в южном Кыргызстане его Бюро ведет программу мониторинга, а также образовательные проекты по проблемам межэтнических отношений. Однако после первого приезда Верховного комиссара Макса ван дер Стула в Узбекистан никаких шагов не последовало, и некоторые сотрудники миссии разочарованы явным отсутствием интереса к региону со стороны Верховного комиссара по делам национальных меньшинств.<sup>39</sup>

Столь низкая активность отчасти объясняется отношением принимающих правительств. Узбекистан обычно оставляет без внимания инициативы Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, направляя на встречу с ним чиновников невысокого уровня. В Туркменистане, скорее всего, прием еще хуже. Тем не менее, подавление прав меньшинств в Туркменистане достигло таких масштабов, что участие Верховного комиссара, похоже, просто необходимо. Возможно, новому Верховному комиссару Рольфу Экеусу необходимо будет пересмотреть традиционный подход, использующий мягкую дипломатию на высоком уровне, и уделять больше внимания проектной и мониторинговой работе, которая позволит его Бюро стать ключевым инструментом раннего предупреждения.

Естественно, что многие из этих мероприятий не пользуются популярностью у национальных правительств, и они хотели бы пересмотреть роль ОБСЕ, чтобы уменьшить внимание, уделяемое правам человека.<sup>40</sup> Крайне важно,

чтобы это внимание не только не ослабевало, но и усиливалось по мере расширения масштабов деятельности в других измерениях.

Было бы полезно пересмотреть вопросы, на которые делается основной упор в человеческом измерении. Программы разрабатывались в основном для Центральной и Восточной Европы и порой не учитывают специфический характер центральноазиатских обществ. В частности, одной областью, где ОБСЕ еще предстоит сформулировать последовательный подход, является роль ислама в политике. ОБСЕ, занимаясь такими группами, как Хизб-ут-Тахрир, выступающую за радикальную, но мирную политику ненасильственной замены региональных правительств на халифат на основе исламского права, склонна уделять больше всего внимания отдельным случаям и нарушению прав.<sup>41</sup> Это важная работа, и она должна быть продолжена, однако ОБСЕ необходимо выработать более глубокий взгляд на политику правительства в отношении таких групп.

С некоторыми сторонами этой проблемы столкнулись не только центральноазиатские страны, но и Западная Европа, и дискуссия может выходить за пределы обычных центральноазиатских рамок и учитывать опыт других исламских обществ.<sup>42</sup> Отсутствие внимания к исламской среде, в которой работает ОБСЕ в Центральной Азии, прослеживается в большинстве ее мероприятий

---

о визите Действующего председателя в Центральную Азию с 28 мая по 2 июня 2000 г." ["Report on Visit of the CiO to Central Asia 28 May-2 June 2000"], 8 июня 2000 г., CIO.GAL/33/00.

<sup>41</sup> Информацию о Хизб-ут-Тахрир и других исламистских группах в регионе см. в Отчете МГПК №14, Мобилизация исламистов и региональная безопасность [ICG Asia Report No. 14, *Islamist Mobilisation and Regional Security*], 1 марта 2001 г., а также доклад МГПК по Центральной Азии "ИДУ и Хизб-ут-Тахрир: воздействие афганской кампании" [ICG Central Asia Briefing, *The IMU and the Hizb-ut-Tahrir: Implications of the Afghanistan Campaign*], 30 января 2002 г.

<sup>42</sup> См. Арне Сайферт, "Исламский фактор и стабилизационная стратегия ОБСЕ в евроазиатском регионе" [Arne Seifert, "The Islamic Factor and the OSCE Stabilisation Strategy in Its Euro-Asian Region"], CORE, Гамбург, август 2001 г.

<sup>39</sup> Интервью МГПК. Февраль 2002 г.

<sup>40</sup> Критика внимания к человеческому измерению постоянно звучит, в частности на переговорах с Туркменистаном, Узбекистаном и Казахстаном. "Отчет

и проектов и находит символическое отражение в деятельности структур, занимающихся вопросами религии. Совет по делам религии при БДИПЧ, к примеру, состоит в основном из представителей христианской и иудейской конфессий.

#### 4. Новые подходы

Формируя новые подходы, ОБСЕ ориентируется на ряд моментов. Основной областью, где, по мнению центральноазиатских стран, деятельность может быть значительно расширена, является экономическое измерение.<sup>43</sup> Другая область – это "жесткая" безопасность, а именно содействие реформированию силовых структур или совершенствование пограничных режимов. Обычно при обсуждении подходов звучит идея сбалансированности измерений: иными словами, экономическое и военно-политическое измерения следует расширять, в то время как деятельность в человеческом измерении должна оставаться на прежнем уровне.

Но во многих отношениях это искусственный подход, основанный скорее на собственных внутренних структурах ОБСЕ, чем на внешних потребностях. Там, где это возможно, новая стратегия должна делать упор на проектах и мероприятиях, охватывающих несколько измерений и объединяющих в единое целое различные аспекты безопасности.

Примером может служить создание надежных, но не препятствующих законному перемещению пограничных режимов, к примеру, на кыргызско-таджикской границе, где имеют место вторжения боевиков, незаконная миграция, масштабная контрабанда наркотиков, а также споры из-за воды и других ресурсов, возникающие в силу неопределенности границ. Здесь для каждого измерения может быть найдена соответствующая функция:

- *Безопасность*: посредничество при делимитации границ; политические и военные меры по укреплению доверия; обучение для пограничников по

проблемам ЛСО; мероприятия по борьбе с наркотиками совместно с другими агентствами, такими как UNODCCP (Управление ООН по контролю над наркотиками и предупреждению преступности);

- *Человеческое измерение*: обучение пограничников правам человека; проблемы миграции и беженцев; развитие НПО и групп лоббирования и поддержки, участвующих в мониторинге, к примеру, групп коммерсантов или ассоциаций водителей;
- *Экономическое измерение*: политическое содействие трансграничной торговле, а также регулирование процедур трансграничного бизнеса, включая мониторинг коррупции и соблюдение процедур.

Соединение этих различных аспектов в единое целое требует большой и сложной работы, однако это принесло бы гораздо больше пользы, чем несколько маленьких, не связанных друг с другом проектов в отдельных областях. Успешный проект мог бы стать образцом для других государств региона, демонстрируя, к примеру, Узбекистану, что существуют и другие действенные подходы к обеспечению безопасности границ.

Другие области, где такой подход, охватывающий несколько измерений, мог бы оправдать себя, включают соблюдение законности в экономике и бизнесе: здесь сильные стороны ОБСЕ в человеческом измерении можно было бы направить в сферу бизнеса. К существующим программам в области малого и среднего бизнеса можно было бы добавить консультации по вопросам законодательства и, что более важно, помощь бизнесменам в решении серьезных проблем государственного вмешательства, коррупции и бюрократических препон. Работу в сфере гражданского общества в человеческом измерении можно было бы направить в большей мере на субъекты бизнеса, а также помочь в создании деловых ассоциаций и групп лоббирования.

<sup>43</sup> Ряд интервью МГПК с центральноазиатскими дипломатами. Вена, май 2002 г.

## 5. Региональное сотрудничество

Региональное сотрудничество – эта сакраментальная фраза звучит во всех обзорах ОБСЕ в Центральной Азии – чрезвычайно важно для безопасности и экономического развития и, в то же время, имеет мало шансов значительно развиваться в ближайшем будущем. Тем не менее, оно по-прежнему остается одной из основных стратегических целей ОБСЕ.

В целом следует избегать грандиозных планов создания проектов с участием всех пяти государств, поскольку большинство таких проектов оказались безуспешными или даже не начатыми. Исключение составляет Бишкекская конференция по проблемам терроризма. Хотя по прошествии конференции было сделано немного, все же это была полезная попытка собрать вместе все государства. Однако более амбициозные программы вряд ли будут успешными в силу широко распространенного мнения центральноазиатских лидеров, что многие региональные вопросы – это игра с нулевым выигрышем.<sup>44</sup> Одним примером такого рода является провал регионального водного проекта в 2000 году.

Но выгодным может оказаться локальный подход к региональному сотрудничеству. Работа на двухсторонней или трехсторонней основе дает больше шансов осуществить реальные проекты. К примеру, возможность реализации двухсторонних проектов между Кыргызстаном и Таджикистаном не должна быть упущена, даже если Узбекистан не желает принимать в этом участие.

Эти проекты нуждаются в тщательной подготовке, чтобы быть успешными. Они должны принимать во внимание нужды и ожидания всех сторон, а также существует необходимость в усиленном дипломатическом участии. Но каковы бы ни были проблемы,

региональное сотрудничество чрезвычайно важно, особенно в таких сферах, как водные ресурсы и торговля, и оно должно оставаться одной из долгосрочных целей ОБСЕ.

---

<sup>44</sup> Примеры неспособности создать региональные механизмы решения проблем см. Отчет МГПК №34, Центральная Азия: вода и конфликт [ICG Asia Report N°34, *Central Asia: Water and Conflict*], 30 мая 2002 г. Отношение к этому различное: Туркменистан и Узбекистан меньше всего хотят сотрудничать со своими соседями, в то время как Кыргызстан и Таджикистан больше готовы к сотрудничеству.

#### IV. РАСШИРЕНИЕ СФЕРЫ ВЛИЯНИЯ

ОБСЕ является на удивление маловлиятельным институтом. В ее распоряжении мало «пряников» и еще меньше «кнутов». Государства – участники бесчисленное количество раз нарушали ее принципы и обязательства, однако членство в ОБСЕ было временно прекращено лишь в одном единственном случае (Югославия в 1992 г.). Среди членов "демократической семьи" ОБСЕ находится и Туркменистан – диктаторское государство, где нет свободных выборов, свободной прессы, где существует репрессивный аппарат правоохранительных структур, а рыночная экономика развита очень слабо. Но самое большее, что может сделать ОБСЕ, это лишь делать упреки на заседаниях Постоянного совета.<sup>45</sup>

ОБСЕ следует продвигаться в данном случае в двух направлениях. Первое – убеждать государства-участники, что сотрудничество с ОБСЕ действительно выгодно для их развития; второе – добиваться большего влияния, которое поможет ОБСЕ предотвращать нарушение международных норм в области прав человека и демократического управления. Более широкий баланс трех измерений, о котором говорилось выше, мог бы помочь ОБСЕ обрести большую значимость для обществ в регионе. Однако многое по-прежнему будет не по душе ряду принимающих правительств.

Крайне важно реально осознавать, каких приоритетов придерживается нынешнее руководство этих стран. Отбросив риторику, следует понимать, что, по сути, нет реальных мотивов, побуждающих министерство внутренних дел Узбекистана провести реформу МВД. Реформа в данном случае означала бы ослабление политического влияния и сокращение доходов от коррупции. Реформа

способствовала бы большей эффективности работы милиции и повышению безопасности, однако проявить политическую волю к этому может только политический руководитель, имеющий широкое видение в масштабах всего государства. ОБСЕ должна иметь тщательно продуманный политический подход к проблемам и формировать альянсы в правительстве и вне его.

Простого расширения экономического измерения будет недостаточно, чтобы убедить принимающие правительства в том, что ОБСЕ чрезвычайно важна для их развития. ОБСЕ также нуждается в силе и влиянии, чтобы побудить принимающие правительства произвести реальные перемены в направлениях политики. Это достижимо лишь путем союза с другими международными организациями и двухсторонними донорами на общей платформе. В некоторых вопросах политики ОБСЕ уже играет важную роль в разработке общих позиций, к примеру, по выборам. Подобный подход в других областях усилит ее значимость и влияние.

Без сомнения, в вопросе выборов опыт ОБСЕ признан повсеместно, в то время как по проблемам макроэкономических реформ ее голос имеет значительно меньший вес. Тем не менее, в регионе, где экономика и политика столь тесно взаимосвязаны, политический подход к экономической реформе во многом более приемлем, чем чисто экономический анализ.

Всемирный Банк и МВФ будут весьма предусмотрительны в любой официальной причастности к работе ОБСЕ, однако существует уже один институт, который обсуждает политическую реформу и демократизацию. Это - Европейский Банк реконструкции и развития (ЕБРР), который имеет большой портфель инвестиций в регионе и намерен расширить его в 2002-2003 гг. Свое участие ЕБРР связывает с выполнением политических условий, хотя эти условия являются относительно нежесткими.

В Туркменистане Банк уже урезал свою программу: в основном это стало реакцией на обеспокоенность по поводу состояния демократии и прав человека и отсутствия движения к рыночной экономике. По словам

<sup>45</sup> К примеру, Заявление Постоянного Совета ЕС №395 от 23 мая 2002 г. в ответ на письмо Посла П.Бадеску, Главы Центра ОБСЕ в Ашгабаде. [Permanent Council N°395, 23 May 2002, EU Statement in response to Ambassador P. Badescu, Head of the OSCE Centre in Ashgabad]. PC.DEL/369/02.



одного высокопоставленного сотрудника ОБСЕ, это произошло, по крайней мере, отчасти, в результате обсуждений с ОБСЕ. В настоящее время эти обсуждения носят неофициальный характер, однако нет причины, по которой они не могли бы перерасти в регулярный обмен мнениями и обязательство Банка учитывать оценку ОБСЕ при обсуждении дальнейших инвестиций.

Участие Европейского Союза в делах Центральной Азии в целом представляется недостаточно финансируемым и плохо координируемым. Оно оказывает слабое политическое влияние, имея лишь одно представительство в регионе, и его проекты в рамках программы ТАСИС (TACIS) приносят лишь ограниченную пользу. При этом Евросоюз мог бы оказывать гораздо большее влияние. С четырьмя из пяти стран он имеет Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС – PCA), охватывающие широкий спектр взаимных интересов, включая права человека. Однако это довольно невлиятельные ("беззубые") документы, отчасти потому, что ЕС не принимает политического участия на местах, чтобы ставить дальнейшее содействие в зависимость от выполнения определенных условий. Неформальные мероприятия, предусматривающие регулярные брифинги ОБСЕ, связанные со встречами СПС, или помогающие ЕС использовать мониторинговые ресурсы ОБСЕ, могли бы укрепить рычаги влияния обеих организаций.

Дополнительные неформальные мероприятия можно было бы проводить и с другими международными донорами. Для двухсторонних доноров, особенно тех, которые не имеют представительств на местах, большой вклад ОБСЕ оказался бы полезным. Более сильное экономическое измерение в ОБСЕ могло бы послужить для выработки полезных политических комментариев для таких организаций, как Всемирный Банк, которому официально запрещено выступать с политическими заключениями по поводу принимающих правительств. По мере того, как международные финансовые институты начинают принимать участие в таких областях, как эффективное управление и реформа судебной системы, ОБСЕ могла бы стать полезным партнером, привнося свой богатый опыт по проблемам соблюдения законности и

связывая их с деятельностью институтов гражданского общества.

К примеру, Азиатский Банк развития (АБР) начинает вводить в свои программы новые элементы, такие как судебная реформа в Кыргызстане. Стимулом к этому служит запоздалое понимание того, что верховенство закона критически важно для инвестирования, но АБР имеет лишь небольшой опыт в этой области и не поддерживает связь с другими организациями. ОБСЕ должна находиться в авангарде усилий по координации деятельности институтов, работающих в этих областях. В Центральной Азии ОБСЕ и международные финансовые институты взаимодействуют очень слабо, несмотря на хорошие контакты на уровне штаб-квартир. Однако создание таких связей будет возможно только в том случае, если ОБСЕ заслужит доверие как институт, способный сделать действенный вклад в экономические вопросы.

В некоторых случаях участие той или иной страны подрывает доверие к ОБСЕ как институту. Туркменистан обращает мало (или совсем не обращает) внимания на свои обязательства в рамках ОБСЕ, и его продолжающееся участие в ее структурах сильно подрывает имидж организации в целом. У ОБСЕ фактически нет механизма, позволяющего потребовать от государства-участника выполнения обязательств, за исключением политического рычага и того воздействия, которое невыполнение обязательств может оказать на более широкие политические и экономические отношения.

В первоначальных дискуссиях ОБСЕ в начале 1990-х годов были предусмотрены механизмы, допускающие большой объем вмешательства во внутренние дела государства-участника, особенно в человеческом измерении. Так называемый "московский механизм" предусматривает, что как минимум девять государств-участников могут создать специальную комиссию экспертов для расследования нарушений со стороны другого государства-участника. По политическим причинам этот механизм перестал применяться, но в случае Туркменистана полезно было бы его возродить, по меньшей мере, как средство привлечения международного внимания к

катастрофической политике правительства этой страны.

В некоторых случаях, например, в случае Казахстана, ОБСЕ публично критикует несоблюдение этой страной своих обязательств. Однако многое зависит от подхода главы миссии. Многие утверждают, что следует делать упор на неформальную – «мягкую»-дипломатию, поскольку публичные заявления побуждают правительства к оборонительной позиции и меньшей готовности к сотрудничеству. Главы миссии обладают большой свободой действий, выбирая между активным вмешательством и публичными заявлениями, открытыми и неофициальными акциями.

Существуют широкие возможности «мягкой» дипломатии, но они должны более эффективно уравниваться участием в открытых дебатах по вопросам, которые являются насущными для ОБСЕ. Было бы полезно давать главам миссий более последовательные инструкции касательно масштаба публичных заявлений, чтобы избежать ситуации, когда некоторые миссии открыто говорят о внутренней политике, в то время как другие пребывают в молчании даже по вопросам, которые явно входят в компетенцию ОБСЕ.

В 2001 г. ОБСЕ финансировала ряд семинаров по связям с общественностью для сотрудников по политическим вопросам и глав миссий на Кавказе и в Центральной Азии. Такие семинары следует регулярно повторять, особенно в условиях быстрой смены сотрудников. Представительства на местах должны регулярно проводить брифинги для журналистов и широкой общественности с целью повысить прозрачность и "заметность" организации, усиливая тем самым ее влияние.–Пресс-релизы по серьезным вопросам должны переводиться на русский и – как это регулярно делается в Ташкенте, но очень редко в других местах - основные местные языки.

Работа с более широкими слоями общества особенно важна в Центральной Азии, где стратегия перемен в большинстве случаев должна сосредотачиваться на долгосрочных изменениях в элитах и развитии гражданского общества. К примеру, открытие ресурсного центра для студентов в одном из ташкентских

университетов является полезным способом рассказать новому поколению о концепциях, на которых основана ОБСЕ.

## V. СТРУКТУРА И ПЕРСОНАЛ

Многие чиновники ОБСЕ гордятся тем, что они называют гибкостью организации, которая позволяет им быстро приспосабливать существующие структуры в ответ на нужды принимающей страны и происходящие события. На практике же это проявляется в том, что структура организации сложна и запутана, и параллельные органы зачастую работают, мало взаимодействуя друг с другом. Истоки ОБСЕ в виде непрерывного совещательного процесса по-прежнему видны в непостоянстве многих ее структур и характере работы персонала: большинство позиций на местах занимают сотрудники, откомандированные другими государствами-участниками на шесть месяцев.

Хотя это делает ОБСЕ относительно "дешевой" организацией с небольшими основными затратами и относительно малочисленным секретариатом, это может серьезно повлиять на ее будущее. Любой пересмотр ее роли в Центральной Азии не может не затронуть вопроса фундаментальных структурных изменений.

### A. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ

Упомянутые выше вопросы стратегии и влияния трудно решать в рамках системы председательства сроком на один год. Теоретически, система Тройки, в которую входят также предыдущий и последующий председатели, должна помочь в преодолении такой краткосрочности, но на практике многое зависит от отдельных государств и их представителей. Очень часто складывается впечатление, что Тройка не является особенно полезным механизмом.

Хотя Председательство, очевидно, по-прежнему останется влиятельной структурой, государствам-участникам предстоит решить, следует ли передать часть его политических функций в ведение Генерального секретаря. Многие страны возражают против любого перехода полномочий от Постоянного совета к Генеральному секретарю, однако новые проблемы, стоящие перед ОБСЕ, требуют наличия заметного представителя, уполномоченного принимать некоторые

решения более чем на год вперед. Единственное лицо, способное взять на себя эту роль – это Генеральный секретарь, однако в прошлом все наиболее влиятельные государства-участники возражали против расширения его полномочий.

Одним из способов обеспечить преемственность, а также внимание к определенным проблемам, является назначение личных представителей Действующего председателя. В настоящее время эту роль по Центральной Азии выполняет специальный советник Председателя Герберт Сэлбер, бывший глава миссии в Казахстане. Его предшественниками были Вильгельм Хойнк и Ян Кубиш. Такое решение позволяет одному человеку уделять региону больше времени и сил, чем это может сделать Действующий Председатель. Но при этом появляется еще один институт и фигура и в без того сложной организационной структуре, однако преимущества (особенно если человек, занимающий этот пост, является видным дипломатом, хорошо знающим регион), пожалуй, перевешивают недостатки.

В настоящее время главным центром, где фокусируется работа миссий, являются два сотрудника по программам миссий в Центральной Азии в Центре предотвращения конфликтов при Секретариате. Они занимаются рассмотрением отчетов, поступающих с мест, вопросами логистики, текущими административными вопросами и остальными делами, возникающими по ходу деятельности миссий. Они осуществляют связь между председателем, миссиями и делегациями и пытаются обеспечивать институциональную преемственность. У них мало времени на то, чтобы отойти от текущих дел и составить анализ, концептуальные документы или планы сценариев, хотя теоретически это входит в их обязанности. Вопросы логистики следует передать в соответствующий департамент и освободить сотрудников по программам миссий, чтобы они могли оказывать миссиям больше поддержки в политических вопросах и вопросах стратегии.

В военно-политическом измерении также есть возможности для упорядочения и консолидации. Форум по сотрудничеству в области безопасности можно было бы реформировать, включив в него все аспекты безопасности, в том

числе правоохранительные органы, и упростить его взаимоотношения с другими органами ОБСЕ. Вместе с региональными бюро он мог бы стать ключевым контактным звеном для представительств на местах, а также центром институциональной преемственности для всей организации в вопросах безопасности.

Центральные институты гораздо более важны для небольших миссий в Центральной Азии, чем для крупных миссий на Балканах, у которых зачастую имеется своя собственная административная поддержка и которые, возможно, меньше нуждаются в руководстве из центра. У небольших миссий потребность в политической поддержке и внешнем опыте намного больше, и это должно получить отражение в любой реформе для придания проблемам Центральной Азии большего веса в Секретариате.

## Б. Миссии

Действующему председателю трудно проводить свою политику через главу миссии, который не расположен принимать ее. Автономия, похоже, является неотъемлемой частью системы и тормозит реформы. Некоторые концепции, разработанные в Вене, как, например, идеи расширения экономического измерения в Центральной Азии, умирают медленной смертью, когда достигают миссий, главы которых не испытывают энтузиазма по поводу содержания этих концепций.

Такая степень автономности не должна существовать в дальнейшем. При разработке новой программы для Центральной Азии необходимо учитывать видение ситуации со стороны миссий, однако новая стратегия не должна зависеть от личных интересов отдельных сотрудников на местах. ДП и Секретариат должны следить за реализацией стратегий, разработанных для каждого местного представительства, одновременно обеспечивая сохранение достаточной гибкости, чтобы главы миссий могли быстро реагировать на непредвиденные события. Широкое обсуждение планов с каждой миссией перед началом нового срока председательства стало бы гарантией того, что все стороны принимают новую программу. В большинстве случаев в таких обсуждениях должны участвовать все

сотрудники миссии, а не только ее глава. Многие иностранные сотрудники жаловались, что их идеи и концепции не находят отклика в Вене, поскольку передать их через главу миссии не представляется возможным.

## В. Найм персонала

Для миссий, которые могут иметь всего четыре иностранных сотрудника, квалификация этих сотрудников чрезвычайно важна. В Центральной Азии работает много преданных делу талантливых людей, однако более совершенные процедуры найма могли бы улучшить эти стандарты. Все международные сотрудники откомандировываются отдельными государствами, в силу чего определенную роль при подборе кадров играет гражданство, а не квалификация. Это неизбежно в случае многостороннего института, но дальнейшая централизация найма или его дистанцирование от министерств иностранных дел позволили бы, по крайней мере, иметь более широкий выбор кандидатов.<sup>46</sup>

Большинство делегаций возражает против ослабления системы командирования, утверждая, что она придает гибкость при изменении мандатов миссий или в адаптации организации к новым вызовам.<sup>47</sup> Однако истинная причина, по которой государства поддерживают систему командирования, состоит в том, что она позволяет более крупным спонсорам ОБСЕ экономить деньги, а государствам-участникам – направлять своих собственных граждан на ключевые миссии.

Но, по сути, гибкость может быть легко достигнута посредством непрерывных годовых

---

<sup>46</sup> Подход США, состоящий в передаче функций найма специализированному частному агентству, похоже, оказался успешным и мог бы использоваться другими странами. Интервью МГПК с Дженис Хелвиг, делегация США, Вена, май 2002 г. Однако некоторые американские международные сотрудники утверждали, что это привело к большей бюрократии и урезанию платы.

<sup>47</sup> Интервью МГПК с делегацией Великобритании. Вена, май 2002 г.

контрактов с центральными институтами, которые продлеваются автоматически при отсутствии изменений в организационной политике. Это помогло бы избежать двух серьезных проблем. Первая – это огромная разница в зарплатах, которые различные государства платят своим командированным сотрудникам: в то время как США и Великобритания склонны проявлять щедрость, Франция, к примеру, зарплату не выплачивает, оставляя командированному персоналу лишь средства, выплачиваемые по линии миссии. Вторая проблема состоит в том, что большинство командированных сотрудников работает по шестимесячным контрактам. Хотя на деле они обычно автоматически продлеваются, эта концепция не дает прочной гарантии, и лучшие сотрудники зачастую уходят раньше срока на должности, предлагающие больше возможностей карьерного роста и надежность в обеспеченности работой.

Понятно, что государства-участники не хотят перенимать бюрократическую практику в стиле ООН со всеми ее дополнительными затратами. Но в реальности система командирования подрывает стабильность найма в миссиях и скорее гарантирует длительный срок пребывания на своих должностях наименее квалифицированных сотрудников, в то время как другие стремятся как можно скорее перейти на долгосрочные позиции в другие организации.

В ближайшее время система командирования вряд ли исчезнет, однако ее совершенствование могло бы сократить текучесть кадров и улучшить процесс найма. Очевидным шагом вперед могло бы стать введение стандартных 12-месячных контрактов. Кроме того, отдел кадров при Секретариате уже начал проводить отбор кандидатов для небольших миссий и затем представлять списки наиболее подходящих кандидатов главам миссий для окончательного отбора. Это не только лишит командирующие государства значительной доли контроля, но и ускорит процесс, а также обеспечит прохождение кандидатов, имеющих лучшую квалификацию, на этап окончательного отбора.

Местный персонал чрезвычайно необходим, однако он редко получает достаточное вознаграждение за свое участие. Несколько человек пожаловались МГПК, что иностранные

сотрудники очень часто относятся к ним не более как к административным помощникам, несмотря на их многолетний опыт и высокую квалификацию. Ни в одном из центральноазиатских бюро по-прежнему нет национальных сотрудников,<sup>48</sup> хотя работа бюро в Гарме (Таджикистан), к примеру, в течение трех лет осуществлялась местными сотрудниками и была единодушно признана успешной. Для улучшения ситуации прилагаются некоторые усилия (посредством учебных программ в Вене и других возможностей), однако большее внимание к местному персоналу могло бы принести существенную пользу.

Некоторые официальные лица в беседе с МГПК высказали мысль, что назначение местных сотрудников на значимые должности может нанести ущерб конфиденциальности, поскольку они часто более уязвимы перед давлением со стороны служб безопасности. Это действительно так, но здесь можно рассматривать только каждый случай в отдельности и при наличии желания ОБСЕ защищать местный персонал даже после закрытия миссии.<sup>49</sup>

Международных сотрудников также необходимо обучать тому, чего порой не хватает в миссиях – большей чуткости к культурным особенностям, а также навыкам управления. Работа с местными сотрудниками, которые зачастую гораздо лучше информированы, требует большого умения работать с людьми. Часто сотрудники миссий считают, что дальнейшее обучение им не нужно;

---

<sup>48</sup> Национальные сотрудники являются наемными работниками из числа граждан—принимающего государства и выполняют обязанности по должности, которую обычно занимает иностранный прикомандированный сотрудник.

<sup>49</sup> В любом случае, не многое из того, чем занимается ОБСЕ, является конфиденциальным. Почти все отчеты направляются всем делегациям в Вену, за исключением конфиденциальных отчетов Тройке. Но даже эти документы не столь конфиденциальны. Для ОБСЕ трудно давать гарантии безопасности местному персоналу при закрытии миссии, хотя это однозначно было бы вопросом для рассмотрения на высоком политическом уровне. Этот вопрос следует рассматривать в рамках стратегии прекращения деятельности.

тем не менее, тому, кто работает в области контроля над вооружениями и, возможно, не сталкивался с проблемой торговли людьми, дополнительная профессиональная подготовка была бы полезна.

Даже если считать, что процедура найма сотрудников среднего звена зачастую слишком бюрократизирована и политизирована, это несравнимо с наймом глав миссий. Глава небольшой миссии играет ключевую роль в выработке программы и в установлении отношений с принимающим правительством и другими институтами.

Почти все, с кем беседовала МГПК, подчеркивали проблемы, вызванные неспособностью некоторых глав миссий усилить значимость ОБСЕ, реализовать венские концепции или руководить работой персонала. В некоторых случаях это приводило к быстрой ротации кадров или к нездоровой рабочей атмосфере. Главы миссий до сих пор часто назначаются в результате политических сделок; при этом не всегда уделяется достаточно внимания их квалификации; как в области региональной специализации, так и в области менеджмента. Более открытый процесс найма акцентом на управленческие и дипломатические навыки чрезвычайно важны для того, чтобы небольшие миссии сохраняли свое влияние и адекватно отражали реальные задачи ОБСЕ.

В то время как балансу гражданства уделяется значительное внимание, гендерный баланс редко является приоритетным. На протяжении всего существования ОБСЕ одновременно не более двух из 22 глав миссий являются женщинами. Командированный персонал в целом также не отражает гендерного баланса. Ранее в Узбекистане среди четырех командированных сотрудников была одна женщина, а в Кыргызстане – две из шести. Сегодня ни в одном местном представительстве нет ни одного командированного сотрудника-женщины. Гендерный баланс среди местного персонала лишь немногим лучше. Следует подумать о том, чтобы практика найма обеспечивала справедливое представительство обоих полов в каждом бюро на местах.

## Г. ОБУЧЕНИЕ

ОБСЕ предприняла шаги для улучшения обучения, сделав двухдневный вводный курс в Вене обязательным для всех командированных сотрудников. Это сократило число тех, у кого не было даже элементарных представлений о целях ОБСЕ и позволило выработать некоторое общее понимание принципов работы организации. Но двухдневный курс весьма ограничен и большая часть времени отводится вопросам безопасности и логистики. Более длительный курс – возможно, рассчитанный на пять дней – позволил бы, по крайней мере, более подробно изучить все аспекты деятельности ОБСЕ.

США настаивали на более централизованной системе обучения, но, столкнувшись с сопротивлением, в итоге ввели свою собственную национальную систему обучения по интернету. Этот курс дает краткий вводный материал для командированных сотрудников об ОБСЕ и освещает некоторые вопросы, касающиеся работы миссий. Однако многим все же приходится ехать в регионы, где они никогда раньше не работали, и на адаптацию к новым условиям зачастую уходит довольно много времени. На местах обучение для сотрудников почти не проводится. К примеру, многие сотрудники по экономическим вопросам не прошли почти никакого формального обучения по данной дисциплине. Было бы полезно дать им возможность продолжить обучение на своих постах.

В Германии есть школа ОБСЕ, которую кандидаты обязаны посещать перед командированием. Иногда в этой программе участвуют граждане других стран, в основном жители Западной Европы или стипендиаты из Центральной Азии. Граждане маленьких или небогатых стран часто не имеют таких шансов. Более широкие возможности для обучения будут способствовать не только эффективности работы ОБСЕ, но и созданию корпуса квалифицированных сотрудников в странах-участниках, сотрудников, которые знают и понимают работу организации изнутри.

## Д. ФИНАНСЫ

Большинство опрошенных сотрудников отмечало, что реальных трудностей в финансировании разработанных ими небольших проектов не было, однако существуют две значительные финансовые проблемы. Одна из них в том, что любые крупные проекты требуют значительного повышения финансирования, а также стремления государств принять на себя обязательства по долгосрочному финансированию. Вторая проблема состоит в том, что процесс добровольных взносов неизбежно вносит коррективы в планы миссий по разработке собственных стратегий и дополнительных проектов.

Существует представление, что сотрудникам - представителям некоторых стран гораздо легче привлекать средства, чем другим. Американские или британские сотрудники обычно могут рассчитывать на финансовую поддержку своих стран, в отличие, например, от сотрудника из Белорусии. И любимые проекты некоторых стран обязательно попадут в стратегию, если ясно, что средства на это уже имеются. Многим западным государствам-участникам это нравится, поскольку они сохраняют контроль и могут использовать ОБСЕ в качестве относительно дешевого и компетентного исполнительного агентства.

Однако эта система должна работать наоборот: стратегия и планирование должны исходить от ОБСЕ, а не от правительств отдельных государств. В случае БДИПЧ эта тенденция гораздо менее заметна, отчасти потому, что у БДИПЧ есть специальный фонд - Фонд поддержки проектов для Центральной Азии [Grass Roots Fund for Central Asia], который БДИПЧ может использовать для финансирования ряда мероприятий. Одним из способов преодоления "национализации" финансирования могло бы стать создание подобного специального фонда при Секретариате, главным образом для других сфер деятельности.

Доноры вполне охотно помогают фонду БДИПЧ, поскольку БДИПЧ в целом считается компетентной организацией с хорошими проектами. Доверие к другим областям значительно ниже, но усилия ОБСЕ по разработке последовательного плана с

конкретными программами могли бы оправдать создание такого фонда в будущем.

## VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Существует неопределенность в отношении жизнеспособности и полезности ОБСЕ в будущем. События и другие организации во многом опережают ее. НАТО начинает занимать часть пространства "мягкой безопасности", на которое когда-то претендовала ОБСЕ. Более тесные связи России с НАТО могут сильно повлиять на значимость ОБСЕ.

И все же ОБСЕ необходима Центральной Азии, поскольку может сыграть существенную роль в ее интеграции в мировые политические и экономические структуры. Любой орган, где решения принимаются на основе консенсуса между 55 государствами-участниками, трудно поддается переменам, но в Центральной Азии у ОБСЕ имеется возможность, которая отсутствовала на протяжении последних нескольких лет. Смена альянсов в регионе, включая международное военное присутствие, оказывает серьезное воздействие на отношение правительств, а также привлекает гораздо большее международное внимание.

Долгосрочная стратегия перемен должна разрабатываться в центре, сосредоточивая основное внимание на балансе трех классических измерений и на проблемах, которыми другие институты не занимаются. Однако прежде чем любое реальное изменение баланса измерений будет возможно, важно устранить опасения, что это может сильно ослабить значимость ОБСЕ в области прав человека. Такая ОБСЕ, которая бы разрабатывала экономические программы при выхоленном внимании к соблюдению прав человека и осуществляла программы в области сил безопасности, не настаивая должным образом на реформе, стала бы катастрофой для региона. Чрезвычайно важно, чтобы ОБСЕ дала ясно понять всем государствам-участникам, что ее основные принципы остаются неизменными и что попытки обеспечить участие с большей степенью сотрудничества не приведут к снижению стандартов.

Сосредоточение на человеческом измерении с расширением роли экономического/экологического измерения, возобновленное внимание к вопросам безопасности посредством реформированного

Форума по сотрудничеству в области безопасности, а также гораздо больший упор на мероприятия и проекты, устраняющие разрыв между измерениями, должны стать стержнем новой долгосрочной стратегии в Центральной Азии. Следует уделять меньше внимания каждому измерению в отдельности, увеличивая проекты и мероприятия, охватывающие разные области.

Реформа структур безопасности, к примеру, явно относится к человеческому измерению, в то время как создание более эффективных пограничных режимов принесло бы пользу экономике региона. Годовой план работы, охватывающий все три измерения, должен быть разработан в каждой миссии межведомственной командой экспертов или подобной неформальной группой. Программы должны вписываться в этот план, а не основываться на институциональных и национальных интересах отдельных государств-участников или глав миссий.

Экономическое измерение следует расширять и перемещать внимание на политические аспекты экономического развития, включая соблюдение законности, управление и проблему коррупции. Чтобы сделать это надлежащим образом, требуется четкий мандат, подкрепленный расширением Бюро Координатора деятельности ОБСЕ в области экономики и окружающей среды в Вене для оказания реальной поддержки сотрудникам на местах. Бóльшее взаимодействие с донорами и другими международными институтами сделает ОБСЕ более заметным участником. Поддержка из Вены должна заключаться в работе экспертов по экономикам Центральной Азии, а также персонала, имеющего, к примеру, подготовку в области борьбы с коррупцией и в области законодательства, регулирующего бизнес и предпринимательство.

Деятельность в военно-политическом измерении должна быть направлена на реформу правоохранительных органов и служб безопасности; делимитацию границ и пограничные процедуры; ЛСО и другие, связанные с этим вопросы; участие гражданского общества в вопросах безопасности; а также проблемы безопасности, имеющие отношение к принципам, провозглашенным на Бишкекской конференции



по борьбе с терроризмом. Работать в этой области крайне трудно, и для достижения результатов нужны профессионалы на местах. ОБСЕ могла бы также попытаться координировать или хотя бы влиять на двустороннее содействие силам безопасности. В Центральной Азии роль такого содействия резко увеличивается с учетом слабой координации и ограниченном понимании целей такого содействия.

Самыми лучшими программами и мероприятиями будут те, которые пересекаются со всеми тремя измерениями и демонстрируют преимущества основополагающей идеи ОБСЕ о том, что истинная безопасность требует всестороннего подхода. По достижении более целенаправленного видения задач организации необходимо избегать соблазна расширять ее мандат. К примеру, у ОБСЕ мало опыта в проведении образовательных программ, и она вряд ли будет обладать сравнительным преимуществом.<sup>50</sup>

ОБСЕ должна укрепить свое влияние и стать неотъемлемой частью региональной политики, проводимой международным сообществом. Отчасти это могло бы стать результатом новой стратегии, но ОБСЕ также следует приобретать рычаги влияния путем развития более тесных отношений с донорами, в частности с ЕС и ЕБРР. Ежегодный отчет о выполнении каждой страной обязательств во всех измерениях мог бы служить основой для определения другими международными организациями объема своего участия. Это может оказаться неприемлемым для государств-участников, но по крайней мере более неформальные отношения и регулярные встречи с донорами, как на местах, так и в центре, были бы взаимно полезны.

ОБСЕ необходимо упорядочить свою деятельность с тем, чтобы функционировать

последовательно. Вопросы первого измерения чрезвычайно важны для Центральной Азии; участвуя в их решении, ОБСЕ может зарекомендовать себя как потенциальный партнер стран этого региона. В настоящее время они разбросаны по разным сферам деятельности Форума по сотрудничеству в области безопасности и Секретариата. Объединение всех вопросов первого измерения в рамках реформированного Форума, включая работу с правоохранительными органами, пограничный мониторинг и другие аспекты политики и безопасности, облегчило бы работу сотрудников на местах и обозначило объекты внимания для новых проектов.

Большинство приходит к выводу, что экономическое измерение необходимо укреплять, однако это невозможно при наличии всего пяти сотрудников в Вене, ответственных за весь регион ОБСЕ, а также без имеющего реальную силу, целенаправленного и конкретного мандата. Экономическое измерение должно иметь ответственный орган с соответствующим количеством сотрудников, обладающих необходимым опытом, в частности, по Центральной Азии.

Укрепление института Генерального секретаря – пожалуй, единственный способ обеспечить ОБСЕ ярким и последовательным руководством, в котором она нуждается. Другие отделы Секретариата также требуют пересмотра с тем, чтобы могла появиться более действенная долгосрочная стратегия. В Центре по предотвращению конфликтов было бы гораздо эффективнее ввести систему офисных сотрудников, занимающихся определенными регионами. В случае Центральной Азии такая система могла бы включать дополнительного сотрудника, занимающегося исключительно логистикой, что позволило бы существующему персоналу сосредоточиться на политических вопросах и разработке долгосрочной стратегии и сценариев. Важно, чтобы они обладали хорошим опытом по Центральной Азии и могли внести полезный вклад в нынешнее обсуждение будущего ОБСЕ в этом регионе.

Необходимо начать переговоры с принимающими правительствами об увеличении числа сотрудников в каждой миссии, включая должности для местного персонала с большей степенью оперативной

---

<sup>50</sup> Предложение Кыргызстана об университете ОБСЕ служит как раз таким примером. В Кыргызстане уже и так слишком много университетов. Настоящие проблемы с образованием существуют на более элементарном уровне. Возможно, Туркменистан является страной, для которой образовательные программы были бы полезны: крах системы образования в этой стране является серьезной потенциальной причиной конфликта в будущем.

ответственности, и о назначении проектных сотрудников по таким вопросам, как работа милиции или пограничный контроль. Квалификация персонала миссий на всех уровнях должна быть улучшена посредством более совершенной процедуры отбора и обучения. Важно обеспечить непрерывность в работе миссий и сохранение институциональной преемственности путем параллельной работы старых и новых сотрудников и надлежащих процедур передачи полномочий.

Несмотря на недостатки, практика командирования вряд ли скоро исчезнет, поскольку она дает государствам-участникам политическое влияние и не увеличивает бюджет. Маловероятно, что она будет заменена обычной системой контрактов, но командировочные контракты, по крайней мере, должны заключаться как минимум на двенадцать месяцев, а найм сотрудников для небольших центральноазиатских миссий должен быть поручен Секретариату, консультирующемуся с представителями на местах, чтобы обеспечить более широкий выбор кандидатов. Обучение необходимо поднять на новый уровень, предоставляя пятидневную вводную программу с большим упором на конкретные актуальные вопросы; обучение должно стать более централизованным и отделенным от национальных правительств. В частности, следует ввести специальное обучение по принимающей стране, а сотрудники должны иметь больше возможностей для повышения квалификации, находясь на своем посту.

Любые реформы требуют денег, и изменение роли ОБСЕ в Центральной Азии – не

исключение. В начале 2002 г. бюджетный процесс ОБСЕ превратился в фарс, поскольку страны поменьше стремились уменьшить свой вклад, утверждая, что их деньги приносят мало отдачи. В каком-то смысле они правы. Центральноазиатские страны не получают своей справедливой доли бюджета ОБСЕ. Часто это происходит потому, что они этого не хотят, особенно, когда речь заходит о тех областях, где они чувствуют свою уязвимость. Но другие государства-участники ОБСЕ должны дать понять, что они готовы перенаправить ресурсы, как только центральноазиатские правительства согласятся конструктивно их использовать.

Есть области, откуда деньги могут поступать без увеличения основного бюджета. Большие миссии на Балканах можно сократить, а часть их функций передать другим организациям. Если денег действительно не хватает, лишний подсекретариат в Праге следует закрыть. Если у ОБСЕ есть будущее, то оно не в юго-восточной Европе, где другие военные, политические и экономические структуры всегда будут иметь больше влияния. Оно – в предоставлении альтернативного видения политического и экономического развития в Центральной Азии (и на Кавказе), где другие организации почти не присутствуют или не имеют экспертных знаний. С опозданием западный мир понял, что безопасность в Центральной Азии необходима для его собственной безопасности. Теперь у него появился шанс сделать серьезные шаги через ОБСЕ и показать, что он верит своей собственной риторике.

**Ош/Брюссель, 11 сентября 2002 г.**

**ПРИЛОЖЕНИЕ А**  
**КАРТА ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

---

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

### СТРУКТУРЫ ОБСЕ

#### Основные институты ОБСЕ:

*Постоянный совет*, состоящий из представителей 55 государств-участников, является реальным органом, принимающим решения. Он также представляет собой громоздкую структуру, в которой один единственный участник может задержать принятие решений почти на неопределенное время.

Текущую работу ведет *Действующий председатель*, функции которого в течение одного года выполняет одно из государств-участников. ДП вместе с последующим и предыдущим председателями образуют Тройку, обеспечивающую некоторую преемственность в принятии решений. ДП и Тройку на ближайшие два года представляют:

- 2002 Португалия (Румыния, Нидерланды)
- 2003 Нидерланды (Португалия, Болгария)

Направление и основные задачи во многом зависят от Действующего председателя. Естественно, что странам с большим опытом в международных делах легче выполнять функции председателя.

*Генеральный секретарь* возглавляет Секретариат в Вене, но его роль далеко не так велика, как, к примеру, роль Генерального Секретаря ООН. Генеральный секретарь имеет мало прямых полномочий, и большинство решений должно приниматься Постоянным советом.

*Секретариат* является административным центром, осуществляющим как - техническую, так и политическую поддержку миссий. В его состав входят Центр по предотвращению конфликтов и Бюро координатора деятельности в области экономики и окружающей среды.

*Бюро по демократическим институтам и правам человека*, расположенное в Варшаве, является главным органом, ответственным за защиту и продвижение идей демократии и прав человека в зоне ОБСЕ.

Бюро *Верховного комиссара по делам национальных меньшинств* стремится

регулировать на раннем этапе этническую напряженность, которая может угрожать миру, стабильности или дружественным отношениям между государствами-участниками ОБСЕ. Верховный комиссар в основном действует с помощью мягкой дипломатии, а не путем публичных заявлений или вмешательств.

Бюро *Представителя по вопросам свободы средств массовой информации* наблюдает за развитием СМИ в государствах-участниках ОБСЕ и предупреждает о нарушениях свободы слова.

#### Другие органы для проведения переговоров и принятия решений

*Форум по сотрудничеству в области безопасности* еженедельно собирается в Вене для обсуждения и принятия решений по военным аспектам безопасности в зоне ОБСЕ, в частности, по мерам укрепления доверия и безопасности.

*Экономический форум* собирается ежегодно в Праге, чтобы обсудить экономические и экологические факторы, влияющие на безопасность в зоне ОБСЕ.

*Встречи на высшем уровне*. Главы государств и правительств стран-членов ОБСЕ периодически собираются для определения приоритетов и выработки установок на самом высоком политическом уровне. Каждому саммиту предшествует конференция, на которой рассматривается выполнение обязательств ОБСЕ и обсуждаются документы для саммита.

*Совет министров*. Министры иностранных дел государств-участников ОБСЕ встречаются в годы, когда не проводится саммит, для рассмотрения деятельности ОБСЕ и принятия необходимых решений.

#### Другие структуры и институты

*Парламентская ассамблея* объединяет свыше 300 парламентариев государств-участников ОБСЕ с целью содействовать участию парламентских институтов в деятельности организации.

Суд по примирению и арбитражу был создан для урегулирования споров между государствами-участниками ОБСЕ, присоединившимися к Конвенции по примирению и арбитражу в рамках ОБСЕ. На деле суд ни разу не заседал.

**ПРИЛОЖЕНИЕ В**  
**СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ**

---

АБР	Азиатский Банк развития
ДП	Действующий председатель
ЦПК-СРС	Центр по предотвращению конфликтов (Conflict Prevention Centre)
КБСЕ	Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе
ЕБРР	Европейский Банк реконструкции и развития
ЕС	Европейский Союз
FSC	Форум по сотрудничеству в области безопасности (Forum for Security Cooperation)
ВКНМ -HCNM	Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (High Commissioner on National Minorities)
МФИ-IFI	Международный финансовый институт (International Financial Institution)
НАТО	Организация Североатлантического договора (North Atlantic Treaty Organisation)
ОСЕЕА	Бюро Координатора деятельности ОБСЕ в области экономики и окружающей среды (Office of the Coordinator for Economic and Environmental Affairs)
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ПС	Постоянный совет
RFM	Представитель по вопросам свободы средств массовой информации (Representative on Freedom of the Media)
ЛСО-SALW	Легкое и стрелковое оружие (Small Arms and Light Weapons)
ГС	Генеральный секретарь
TACIS	Техническое содействие Содружеству Независимых Государств (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States)
ПРООН	Программа развития ООН
UNODCCP	Управление ООН по контролю за наркотиками и предупреждению преступности (United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention)
UNOHCHR	Бюро Верховного комиссара ООН по правам человека (United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights)

## ПРИЛОЖЕНИЕ Г

### О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРУППЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОНФЛИКТОВ

---

Международная группа предупреждения конфликтов (МГПК) является независимой, некоммерческой многонациональной организацией со штатом более 80 сотрудников на 5 континентах, работающих методом аналитической работы на местах и консультаций на высоком уровне с целью предупреждения и разрешения смертоносных конфликтов.

Подход МГПК основан на исследованиях, проводимых на местах. Группы политических аналитиков работают непосредственно на территории или вблизи стран, где существует риск возникновения, эскалации или повторения насильственного конфликта. На основе собранной на местах информации и оценки ситуации МГПК составляет регулярные аналитические отчеты с практическими рекомендациями тем, кто играет ключевую роль в принятии решений на международном уровне.

Отчеты и доклады МГПК широко распространяются как по электронной почте, так и в печатной форме среди сотрудников МИДов и международных организаций, и одновременно их можно найти на интернет-сайте организации [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org). МГПК работает в тесном контакте с правительствами и теми, кто оказывает на них влияние, включая СМИ, с целью заострить внимание на представленном анализе и получить поддержку своих политических рекомендаций.

Правление МГПК, куда входят видные деятели политики, дипломатии, бизнеса и средств массовой информации, оказывает прямую помощь привлечению внимания политиков высокого ранга во всем мире к отчетам и рекомендациям МГПК. Председателем Правления МГПК является бывший Президент Финляндии Марти Атисаари; Президентом и Главным Исполнительным Директором МГПК с января 2000 г. является бывший Министр Иностранных дел Австралии Гэрет Ивэнс.

Международная штаб-квартира МГПК расположена в Брюсселе, а консультативные офисы – в Вашингтоне, Нью-Йорке и Париже; в Лондоне действует связное бюро для прессы. В настоящее время организация имеет одиннадцать представительств на местах (в Аммане, Белграде, Боготе, Исламабаде, Джакарте, Найроби, Оше, Приштине, Сараево, Сьерра-Леоне и Скопье), а ее аналитики работают более чем 30 подверженных кризисам странах и регионах на четырех континентах.

В *Африке* – это Бурунди, Руанда, Демократическая Республика Конго, Сьерра Леоне – Либерия – Гвинея, Сомали, Судан и Зимбабве; в *Азии* – Индонезия, Мьянмар, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, Пакистан, Афганистан и Кашмир; в *Европе* – Албания, Босния, Косово, Македония, Черногория и Сербия; на *Ближнем Востоке* – весь регион от Северной Африки до Ирана; в *Латинской Америке* – Колумбия.

МГПК привлекает финансовые средства от правительств, благотворительных фондов, компаний и индивидуальных доноров. В настоящее время средства предоставляют правительства следующих стран: Австралии, Австрии, Канады, Дании, Финляндии, Франции, Германии, Ирландии, Люксембурга, Нидерландов, Норвегии, Швеции, Швейцарии, Китайской Республики (Тайвань), Турции, Соединенного Королевства и США.

Среди фондов и доноров частного сектора – "Атлантические филантропии", Нью-йоркская Корпорация Карнеги, Фонд Форда, Фонд Билла и Мелинды Гейтс, Фонд Уильяма и Флоры Хьюлеттов, Корпоративный Фонд Генри Люса, Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров, Фонд Джона Мёрка, Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Институт "Открытое Общество", Фонд Плаушерс, Трест Рубена и Элизабет Раузингов, Фонд Мира Сасакавы и Институт мира США.

январь 2003 года

---