

Интервью следующего Действующего председателя  
ОБСЕ Эймона Гилмора

Адам Коберацкий о Центре по предотвращению  
конфликтов

Помощь, оказываемая ОБСЕ деятельности  
уполномоченных по правам человека



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

**Редактор: Урсула Фрёзе**

**Дизайнер: Нона Рейтер**

**Напечатано Ferdinand Berger & Son**

Комментарии и авторские материалы просьба направлять по адресу:  
oscemagazine@osce.org

Отдел прессы и общественной информации  
Секретариат ОБСЕ

Wallnerstrasse 6

A-1010 Vienna, Austria

Тел.: (+43-1) 514 36-6278

Факс: (+43-1) 514 36-6105

### **Председательство ОБСЕ в 2011 году: Литва**

#### **Структуры и институты ОБСЕ**

Постоянный совет (Вена)

Форум по сотрудничеству в области безопасности (Вена)

Секретариат (Вена)

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (Вена)

Бюро по демократическим институтам и правам человека (Варшава)

Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (Гаага)

Парламентская ассамблея ОБСЕ (Копенгаген)

#### **Деятельность на местах**

##### **Южный Кавказ**

Бюро ОБСЕ в Баку

Бюро ОБСЕ в Ереване

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

##### **Центральная Азия**

Центр ОБСЕ в Ашхабаде

Центр ОБСЕ в Астане

Центр ОБСЕ в Бишкеке

Бюро ОБСЕ в Таджикистане

Координатор проектов ОБСЕ в Узбекистане

##### **Восточная Европа**

Миссия ОБСЕ в Молдове

Координатор проектов ОБСЕ в Украине

##### **Юго-Восточная Европа**

Присутствие ОБСЕ в Албании

Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине

Миссия ОБСЕ в Косово

Миссия ОБСЕ в Черногории

Миссия ОБСЕ в Сербии

Миссия ОБСЕ в Скопье

Бюро ОБСЕ в Загребе

# В номере

- 3 Центр по предотвращению конфликтов: на пороге третьего десятилетия
- 4 Своевременные меры и постоянное взаимодействие: интервью Адама Коберацкого, Директора Центра по предотвращению конфликтов
- 7 «Диалог от В до В» по всему циклу деятельности по урегулированию конфликтов  
**Элис Акерманн**
- 9 Может ли частный сектор содействовать урегулированию конфликтов?  
**Наталья Мириманова**
- 10 Многостороннее сотрудничество и уважение прав человека: интервью с Эймоном Гилмором, следующим Действующим председателем ОБСЕ
- 12 Хорватия и ОБСЕ: история успеха в становлении  
**Тод Беккер**

### **ДОСЬЕ. ОМБУДСМЕНЫ**

- 14 Национальные правозащитные учреждения и ОБСЕ  
**Лиана Адлер**
- 15 Парижские принципы: извлеченные уроки  
**Брайан Бурдекин, Офицер Ордена Австралии**
- 17 Миссия в Скопье: буквально с нуля  
**Соня Йи и Мари-Астрид Хюмер**
- 18 Миссия в Боснии и Герцеговине: путь от мирного соглашения к национальному учреждению  
**Фермин Кордоба**
- 19 Миссия в Косово: работа юрисконсульта  
**Мевлид Салиху**
- 20 Миссия в Черногории: Граждане и омбудсмен, траектория сближения  
**Мия Лаушевич**
- 21 Бюро в Ереване: распространение деятельности национального учреждения на регионы  
**Гохар Авагян**
- 22 Бюро в Баку: инспекция мест заключения  
**Жала Азизова**
- 23 Центр в Астане: международный обмен  
**Стефан Бухмайер, Сильвия Поголса и Салтанат Мустафина**
- 23 Бюро в Таджикистане: координация деятельности доноров  
**Анна Кроули**

На обложке: В рамках проекта водоснабжения Никози, которым управляет ЦПК, были предоставлены водяные насосы и трубы на поставку речной воды к большому каналу Салтвизи в целях использования воды для орошения крестьянами, пострадавшими после конфликта в Грузии в августе 2008 года. Июнь 2011 года. (ОБСЕ/Эммануэл Анкетил)



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе



Ремонтные работы водозабора водораспределительной сети Знаури, которая восстанавливается в рамках финансируемого Европейским Союзом и реализуемого под руководством ЦПК проекта ОБСЕ по укреплению доверия в регионе после конфликта в Грузии в августе 2008 года. От водозабора по девятикилометровым трубам питьевая вода будет поступать в Знаури. (ОБСЕ/Эммануэл Анкетил)

## Центр по предотвращению конфликтов: на пороге третьего десятилетия

Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК) был создан решением Парижской встречи на высшем уровне в 1990 году в целях содействия снижению опасности возникновения конфликтов. Когда в марте 1991 года он приступил в Вене к работе, его первая задача состояла в том, чтобы содействовать выполнению мер укрепления доверия и безопасности (МДБ), в том числе связанных с транспарентностью в военных вопросах и обменом информацией, о которых государства-участники договорились в *Венском документе 1990 года*. Эти меры, набор которых в последний раз был обновлен в 1999 году, по-прежнему являются важным краеугольным камнем режима безопасности в регионе ОБСЕ, и государства-участники в настоящее время заняты их доработкой с учетом требований дня.

ЦПК был также уполномочен направлять миссии в кризисные регионы. В июле 1992 года на Хельсинкской встрече на высшем уровне было принято решение, что такие миссии, учреждаемые на основе консенсуса, могут служить долгосрочными инструментами предотвращения конфликтов и регулирования кризисных ситуаций. Первые операции на местах, чьи мандаты предусматривали принятие превентивных мер, были развернуты в Косово, Санджаке и Воеводине, а также в Скопье, причем все в сентябре 1992 года. На сегодняшний день ЦПК контролирует деятельность 16 структур ОБСЕ на местах. Они в числе важнейших

активов ОБСЕ и обеспечивают оказание долгосрочной помощи по просьбе принимающих стран в содействии поддержанию военно-политической, экономико-экологической и связанной с человеческим измерением составляющих безопасности в соответствии с принятыми в ОБСЕ обязательствами.

За последние двадцать лет ЦПК накопил большой объем специализированных политических знаний и создал обширный инструментарий для деятельности по предотвращению конфликтов в регионе ОБСЕ. Сегодня он является составной частью Секретариата ОБСЕ. В него входят Отдел по обеспечению деятельности ФСБ, Служба политической поддержки, Группа по обеспечению программирования и оценки и Служба оперативной деятельности, в состав которой входят Секция планирования и анализа, Секция по пограничным вопросам и Ситуационный центр.

В этом году ЦПК стоит на пороге третьего десятилетия своего существования и продолжает оказывать помощь 56 государствам-участникам, которые в последние два года проводят регулярные встречи, на которых в неформальной обстановке обсуждают, как лучше предотвращать конфликты, реагировать на возникающие кризисные ситуации, осуществлять посредничество между сторонами конфликта и содействовать поддержанию долговременной стабильности в регионе ОБСЕ.



ИНТЕРВЬЮ АДАМА КОБЕРАЦКОГО, ДИРЕКТОРА ЦЕНТРА  
ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОНФЛИКТОВ

## Своевременные меры и постоянное взаимодействие

С июня текущего года Адам Коберацкий возглавляет Центр по предотвращению конфликтов. Он занимается вопросами предотвращения конфликтов в ОБСЕ с 1990-х годов, когда в качестве польского дипломата участвовал в Вене в переговорах о мерах укрепления доверия и безопасности. В своей ипостаси главы польской делегации он председательствовал в Постоянном совете в 1998 году. Посол Коберацкий также работал в аппарате НАТО в качестве помощника Генерального секретаря по оперативным вопросам в период с 1997 по 2000 год. Он поделился с редактором журнала «ОБСЕ» своими взглядами на проблематику предотвращения конфликтов и своими планами относительно деятельности ЦПК.

**Урсула Фрёзе: В чем заключаются задачи Центра по предотвращению конфликтов (ЦПК) в современном мире?**

**Адам Коберацкий:** Несомненно, обстановка изменилась по сравнению с той, какой она была два десятилетия назад на момент создания ЦПК, когда существовала реальная угроза возникновения конфликта в Юго-Восточной Европе. Сегодня роль ЦПК состоит в том, чтобы наблюдать за регионом, в котором в основном царит стабильная обстановка. Деятельность по предотвращению конфликтов можно считать эффективной, если не происходит никаких чрезвычайных событий. Это сродни разминированию бомбы: взрыв означает, что попытка была неудачной. В регионе ОБСЕ у нас есть ряд затяжных конфликтов, история которых насчитывает многие годы. ЦПК оказывает содействие Председательству, специальным представителям и структурам на местах в проведении переговоров и посреднической деятельности с целью урегулирования конфликтов и осуществления мер укрепления доверия.

ЦПК должен выходить на Председательство с сигналами раннего предупреждения и возможными вариантами ответных мер, чтобы Организация могла принимать своевременные и действенные меры по предотвращению возникновения, рецидива или эскалации конфликтов. Он оказывает поддержку согласованию и выполнению мер по контролю над вооружениями и мер укрепления доверия и безопасности и содействует соблюдению режима нераспространения и контроля над легким и стрелковым оружием.

**Какие задачи Вы ставите перед ЦПК?**

На ближайшие годы я ставлю задачу привести ЦПК в соответствие с требованиями меняющейся обстановки, повысить наш потенциал в деле раннего предупреждения и аналитической

работы, например, путем использования миссий по выявлению фактов или миссий по наблюдению, и усилить поддержку, оказываемую нами посреднической деятельности. Нам следует добиться усиления применяемых нами мер укрепления доверия и активизации деятельности по восстановлению на местах.

Ведь не секрет, что в современном мире успешное завершение дипломатических переговоров не всегда означает окончательное завершение конфликта. Достигнутое путем переговоров решение – это только начало пути. Предстоит проделать немало работы для стабилизации постконфликтной ситуации. Восстановление верховенства права, обеспечение соблюдения прав человека, формирование демократических институтов, обеспечение открытых и безопасных границ, содействие примирению общин – все это задачи, которые требуют постоянного взаимодействия и решения во избежание рецидива конфликта. Деятельность по примирению должна быть в центре задач ЦПК.

**В этом году ЦПК оказывает помощь государствам-участникам в обновлении инструментария мер укрепления доверия и безопасности (МДБ), содержащихся в Венском документе 1999 года. Насколько важна эта работа?**

МДБ и Венский документ – в числе самых больших достижений ОБСЕ. Я в своем мнении по этому вопросу могу быть скорее субъективным, чем объективным – ведь я посвятил десять лет своей жизни здесь, в Вене, в 1990-х годах не только переговорам по заключению Договора о контроле над обычными вооруженными силами в Европе (ДОВСЕ), но и переговорам относительно региональных МДБ и первой редакции Венского документа. Я бы назвал МДБ программным обеспечением контроля над вооружениями, а режим контроля над обычными вооружениями – машинным обеспечением. Они должны идти в ногу и взаимно усиливать друг друга.

Венский документ оказался весьма полезным в 1990-е годы. Теперь же задача состоит в том, чтобы адаптировать его к новым военно-политическим реалиям, и именно этим занимаются государства-участники в рамках Форума по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ). Мне трудно представить, что какое-либо государство-участник в нынешней обстановке захотело бы проводить учения или массовую передислокацию войск, о которых говорится в Венском документе. Соответственно, корректировка пороговых или предельных разрешенных уровней для войск или военного оборудования – это один из аспектов, обсуждаемых в настоящее время. Я придаю большое значение еще одной вещи – мы имеем дело с разными военными реалиями в различных регионах. Это во многом мое личное мнение, но я

все же считаю, что будущее за региональными или, скорее, суб-региональными МДБ. Военные требования к мерам укрепления доверия в Черноморском регионе отличаются от тех, которые существуют в Юго-Восточной Европе, на Южном Кавказе или в любой другой части нашего региона.

Я бы сказал, что сегодня большое значение прозрачности, предсказуемости и открытости в военных вопросах более очевидно для всех нас, чем это было в 1990–е годы. И в то же время нам по-прежнему приходится заниматься остатками военных потенциалов эпохи холодной войны. Сейчас более важно знать, что делают соседи, иметь возможность предугадывать и предвидеть эволюцию военных потенциалов. И для этого МДБ — идеальный инструмент.

Чрезвычайно большое значение имеют также намерения в военной области. ОБСЕ — это единственная организация, которая время от времени проводит семинары по военной доктрине: насколько я помню, такие семинары проводятся раз в пять лет, но я считаю, что их следует проводить чаще. Разъясняя друг другу свои военные доктрины, обсуждая их, демонстрируя их оборонительный характер, мы используем идеальный инструмент для снятия недоверия или ликвидации дефицита предсказуемости.

#### **Какую еще поддержку ЦПК оказывает деятельности ФСОБ в вопросах обеспечения военной стабильности?**

Отдел обеспечения деятельности ФСОБ, действующий в рамках ЦПК, ведет большую, полезную и практическую работу, например, оказывает помощь некоторым из наших государств-участников, таким, как Украина и Казахстан, в ликвидации запасов высокотоксичного ракетного топлива «меланж» или помощь в удалении или безопасном складировании излишков боеприпасов или легкого и стрелкового оружия.

Наш Отдел обеспечения деятельности ФСОБ консультирует государства-участники и обучает их представителей тому, как выполнять взятые на себя в рамках ОБСЕ обязательства по обеспечению военной безопасности – в рамках Венского документа, Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности, Документа по легкому и стрелковому оружию и Документа по запасам обычных боеприпасов. Он также оказывает помощь заинтересованным государствам-участникам в их усилиях по выполнению глобальных обязательств, в частности, мер, принимаемых в рамках выполнения резолюции 1540 Совета Безопасности ООН относительно оружия массового уничтожения и средств его доставки.



Алан Габараев, директор базирующегося в Цхинвали управления по энергоресурсам (слева) и Константин Предейн, инженер-гидромеханик из Тбилиси, работающий по проекту водоснабжения Грузии, базирующемуся в Тбилиси, (справа) на вершине плотины Зонкари. Финансируемый Евросоюзом проект ОБСЕ по восстановлению плотины призван повысить безопасность населения; он выполняется при участии как Тбилиси, так и Цхинвали (ОБСЕ/Эммануэл Анкетил)

#### **Какую роль играет Ежегодная конференция по обзору проблем в области безопасности (ЕКОБ)?**

ЕКОБ была учреждена в 2002 году в целях активизации в Организации диалога по вопросам безопасности и обзора хода выполнения программ и обязательств государств-участников в сфере военно-политического измерения. По моему мнению, эта одна из наиболее важных дискуссий, проводимых ОБСЕ на ежегодной основе. Она дает всем государствам-участникам возможность высказаться по проблематике вызовов безопасности, как они их видят, в открытой и откровенной манере. Реальный качественный вклад ЕКОБ состоит в том, что это не просто обмен полученными из столиц инструкциями. Это разговор о позициях стран и обмен идеями.

История проведения ЕКОБ насчитывает не так много лет, но она уже стала частью традиции ОБСЕ: возникла проблема, давайте рассмотрим ее со всех точек зрения, давайте обсудим ее. Как только вы начинаете обсуждать вещи, которые вызывают у нас опасения, начинаете сопоставлять различные подходы, проблема начинает приобретать новые очертания. ЕКОБ можно сравнить со своего рода предохранительным клапаном: выпустив излишний пар, мы можем сосредоточить внимание на реальных вопросах.

#### **Большая часть деятельности ЦПК посвящена военным вопросам. Охватывает ли работа по предотвращению конфликтов также политические, экономико-экологические или гуманитарные аспекты безопасности?**

В XXI веке нет иной альтернативы решению вопросов безопасности и стабильности, чем комплексный подход. Даже наиболее сложные и затяжные конфликты в регионе ОБСЕ имеют не только военное измерение.

Если взглянуть на взаимодействие ЦПК с операциями ОБСЕ на местах в Центральной Азии, на Южном Кавказе, в Юго-Восточной Европе и Восточной Европе, то вы можете заметить, что работа по предотвращению конфликтов также предусматривает проведение мероприятий в сферах экономико-экологического и человеческого измерений, деятельность по повышению потенциала и институциональному строительству или проведение долговременных реформ в сфере верховенства права или демократизации.

#### **Какую помощь ЦПК оказывает деятельности операций на местах?**

ЦПК играет роль важнейшего связующего звена между операциями на местах и остальными подразделениями ОБСЕ. Операции на местах являются важным источником информации для



В рамках проекта водоснабжения Никози, которым управляет ЦПК, были предоставлены водяные насосы и трубы на поставку речной воды к большому каналу Салтвизи в целях использования воды для орошения крестьянами, пострадавшими после конфликта в Грузии в августе 2008 года. Июнь 2011 года. (ОБСЕ/Эммануэл Анкетил)

целей раннего предупреждения. Через свои региональные подразделения ЦПК содействует им в формировании ответных мер на быстро меняющуюся ситуацию и потребности, и координирует их деятельность с институтами ОБСЕ и тематическими подразделениями Секретариата.

Операции на местах нередко протекают вдали от Вены, и поэтому они зависят от нашей поддержки. Именно мы информируем их о умонастроениях в Вене и ожиданиях штаб-квартиры. Мы обеспечиваем фактическое выполнение ими порученных мандатов и их взаимодействие с властями принимающей страны. Мы также поддерживаем диалог с представителями принимающей страны здесь, в Вене. Мы являемся частью процесса отчетности. И, конечно, операции на местах полагаются на нас в плане административной поддержки.

**Один из важных мандатов ЦПК состоит в раннем предупреждении. Как функционирует эта система и как она материализуется в ответных мерах?**

Здесь вы коснулись почти вечного спора в ОБСЕ относительно взаимосвязи между правилом консенсуса и гибкостью в принятии практических мер в случае возникновения напряженности или кризисной ситуации. Я надеюсь, что на министерской встрече в Вильнюсе будет принято решение по всему циклу деятельности по урегулированию конфликтов, благодаря которому нам удастся достичь в этом вопросе должного баланса. Мы в ЦПК не имеем никаких намерений ослаблять правило консенсуса – один из столпов этой Организации. Но с другой стороны, если государства-участники ожидают от нас не только предупреждения о возможных кризисах или напряженности, но также принятия своевременных мер, то за нами следовало бы оставить некоторую свободу действий.

Представьте себе картину: в стране X разразился кризис. Что нам следует по возможности сделать, не ожидая официального решения, – это направить миссию по наблюдению или выявлению фактов с целью проведения переговоров с властями, получить от них картину происходящих событий и доложить государствам-участникам, с тем чтобы принятые ими затем решения о характере возможного участия ОБСЕ были хорошо обоснованными. Я не хочу этим сказать, что ЦПК или какой-либо другой исполнительный структуре следует принимать решение о возможном вмешательстве, не получив четкого руководства, основанного на консенсусе, от государств-участников. Следует соблюдать строгий баланс между правилом консенсуса и гибкостью в принятии срочных мер в первые часы кризиса.

**Говоря о затяжных конфликтах, принимает ли ЦПК какие-либо другие меры в направлении их урегулирования, помимо оказания поддержки проводимым переговорам?**

Здесь речь идет о комбинации мер поддержки переговоров и реализации практических проектов, таких, как проекты восстановления водоснабжения в районах, пострадавших от конфликта в Грузии в августе 2008 года: здесь идея состояла в том, чтобы обеспечить местных крестьян водой. Несмотря на все политические проблемы, независимо от того, где проходит официальная или неофициальная граница, крестьяне должны иметь доступ к воде.

Речь идет, вроде бы, о простой и практической вещи, однако, этот наглядный пример показывает, насколько многообразна и многопланова деятельность ЦПК. Сидя за этим столом, я просматриваю сигналы раннего предупреждения, подписываю документы, санкционирующие передачу труб для проектов водопользования, анализирую вопросы, связанные с полицейской деятельностью в рамках Инициативы по обеспечению общественной безопасности в Кыргызстане, и принимаю меры для того, чтобы все государства-участники были полностью в курсе инцидентов на севере Косово.

**Литовский Действующий председатель назначил Вас специальным представителем в Кыргызстане. Можете ли Вы рассказать о проводимой там ЦПК работе?**

Инициатива по обеспечению общественной безопасности, направленная на оказание поддержки милиции Кыргызстана, – это один из инструментов, который мы используем для содействия примирению в южных районах страны. В Бишкеке у нас есть Центр ОБСЕ, который ведет работу по многим другим направлениям, в соответствии с полученным им мандатом. Я был назначен специальным представителем Председательства для участия в трехсторонних усилиях вместе с ЕС и ООН. Мои функции в основном состоят в поездках в Кыргызстан, участии в переговорах с властями, парламентом и представителями гражданского общества, чтобы гарантировать соответствие их ожиданиям оказываемой им помощи в реформах.

Поскольку Вы упомянули Кыргызстан, мне хотелось бы сделать замечание более общего порядка. Среди государств-участников в Вене растет понимание того, что нам как ОБСЕ следует рассмотреть возможные подходы к внесению полезного вклада в укрепление стабильности и безопасности в Центральной Азии в контексте вывода международных войск из Афганистана. В соответствии со сложившейся в ОБСЕ традицией, мы не навязываем государствам-участникам готовых решений, а занимаемся поиском того, что мы как невоенная организация могли бы предложить им, чтобы они чувствовали себя более защищенными и в большей безопасности, с учетом явной неопределенности ситуации, которая может возникнуть вблизи общей их границы с Афганистаном.

**Успешность деятельности по предотвращению конфликтов, и это не секрет, с трудом поддается измерению. Как ЦПК может оценить свою эффективность?**

ЦПК делает все для того, чтобы самооценка была неотъемлемой частью процесса выполнения нами своих программ и проектов. При оценке процесса примирения и углубления доверия одним из показателей для нас является то, могут ли общины, которым мы оказываем помощь, со временем и при содействии наших структур на местах преодолеть взаимное недоверие и участвовать в выполнении совместных проектов. Конечно же, наилучший показатель успешности наших усилий – это отсутствие нового всплеска напряженности или, еще хуже, рецидива насилия.

Когда мы ведем речь о примирении, нам необходимо добиваться того, чтобы наши государства-участники осознавали всю сложность тех изменений, которых они ожидают в результате деятельности ОБСЕ. Речь идет о смене ценностей, наращивании потенциала и перестройке общества. Взаимосвязь между тем, что международная организация делает для углубления доверия, и получаемыми результатами непрямолинейна. К тому же эти изменения требуют времени. Иногда смены целых поколений. Что же касается сложных политических изменений, то проведенная оценка действительно показывает, что многосторонние действия более эффективны и действенны, чем двусторонние усилия. Именно поэтому деятельность ЦПК на всех этапах цикла урегулирования конфликтов столь важна для всеобъемлющей безопасности наших государств-участников.

# «Диалог от В до В» по всему циклу деятельности по урегулированию конфликтов

## Роль Центра по предотвращению конфликтов в деле содействия активизации деятельности ОБСЕ по урегулированию конфликтов

Элис Акерманн



Участники совещания экспертов "Диалог от В до В" на тему повышения посреднического потенциала ОБСЕ общаются во время перерыва, Вена, 12 июля 2011 года (МИД Литвы/Паулюс Калмантас)

С 2009 года Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов оказывал и продолжает оказывать помощь трем Председательствам – Греции, Казахстану и Литве – и государствам-участникам в активизации работы Организации по всему циклу деятельности по урегулированию конфликтов.

Обмен мнениями, начало которому положило возобновление диалога о будущем европейской безопасности в рамках так называемого «корфуского процесса», названного так в честь неофициальной встречи министров иностранных дел государств – участников ОБСЕ на греческом острове Корфу летом 2009 года, по прошествии более двух лет перерос в ширококомасштабную дискуссию по стратегическим аспектам кризисных ситуаций и всех этапов урегулирования конфликтов. Действуя под эгидой литовского Председательства, в 2011 году государства-участники провели ряд неофициальных встреч, объединенных общим названием «Диалог по всему циклу деятельности по урегулированию конфликтов от В до В» (от Ванкувера до Владивостока через Вильнюс и Вену) с целью обсуждения широкой проблематики: раннее предупреждение; своевременные меры в ответ на кризисные ситуации; содействие диалогу и посредничеству; предупреждение конфликтов или их перерастания в насилие; и достижение долговременного мира и примирения.

В этом начинании Центр по предотвращению конфликтов играл важную роль. Он оказывал содействие чередовавшимся Председательствам в формировании многочисленных конструктивных идей и предложений, выдвигаемых государствами-участниками; он оказывал консультативное и практическое содействие в налаживании соответствующих форумов для продолжения диалога – неофициальных рабочих групп, совещаний экспертов и рабочих совещаний; он также оказывал содействие четырем государствам-участникам, назначенным Председательством в начале 2011 года в качестве координаторов по всем этапам урегулирования конфликтов: Франции, Румынии, Словакии и Швейцарии.

### НОВЫЕ ПОДХОДЫ, СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ВЫЗОВАМ XXI ВЕКА

Чем вызвана необходимость пересмотра ОБСЕ своего подхода к урегулированию конфликтов? Ведь у нее в активе целый ряд стратегических документов по этой проблематике. В начале 1990-х годов ОБСЕ шла в авангарде нового мышления и новаторских действий в сфере урегулирования конфликтов. По сути дела, она была одной из тех немногих международных организаций, которые занимались всем циклом мер по урегулированию конфликтов: раннее предупреждение, предотвращение конфликтов, регулирование кризисов и постконфликтное восстановление. Итоговый документ Хельсинкской встречи на высшем уровне 1992 года «Вызов времени перемен» содержал широкий круг положений, которые создали прочный фундамент для руководства работой Организации.

Однако с момента принятия Хельсинкского документа минуло почти два десятилетия. За прошедший период Организации не раз пришлось принимать меры в ответ на серьезные конфликтные и постконфликтные ситуации в Западных Балканах, Восточной Европе, Центральной Азии и на Южном Кавказе, включая три затяжных конфликта. Имевшее место в 2008 году противостояние между Российской Федерацией и Грузией показало, что практика применения силы в отношениях между государствами-участниками еще далеко не изжитая. Внутригосударственные конфликты различного рода продолжают угрожать безопасности и стабильности государств-участников и их населения. Растет осознание сложного характера первопричин конфликтов, которые включают не только политические, но и экономические, экологические или социальные факторы. Другим важным изменением является то, что с годами возрос потенциал и других международных организаций и субъектов, таких, как Евросоюз, в деле предупреждения конфликтов и урегулирования кризисных ситуаций.

К концу первого десятилетия XXI века многие государства-участники ощутили необходимость того, чтобы ОБСЕ вернула себе стратегическое видение и место в авангарде организаций, которые занимаются всем циклом урегулирования конфликтов. Назрела необходимость

инвентаризации того инструментария, которым ОБСЕ располагает в сфере предупреждения и урегулирования конфликтов.

В этой связи радует тот факт, что государства-участники в 2009 году приняли решение начать работу по генерированию новых идей с тем, чтобы Организации было по плечу урегулирование конфликтов в XXI веке. В ходе проведенных в 2009–2010 годах встреч в рамках корфуского процесса государства-участники и представители международных организаций подготовили 16 документов с информацией к размышлению и предложениями.

В числе главных тем фигурировали: укрепление потенциала исполнительных структур ОБСЕ, таких, как Центр по предотвращению конфликтов, в аналитической сфере и в области раннего предупреждения; расширение возможностей Председательства и государств-участников в деле более эффективного реагирования на конфликтные ситуации, в том числе более оперативный переход от стадии раннего предупреждения к неотложным мерам и более полное задействование существующих механизмов и процедур; и новые варианты действий ОБСЕ с целью поддержки послекризисного и постконфликтного восстановления. В ряде случаев авторами предложений выступала группа государств-участников.

В этом году литовское Председательство поставило перед собой задачу материализации тех многочисленных предложений, которые были вынесены на обсуждение, в пригодные для практического выполнения стратегии. И на этом направлении жизненно важное значение имела поддержка со стороны Центра по предотвращению конфликтов. Действуя в сотрудничестве с Председательством, он создал концептуальную базу для проведения сфокусированной и углубленной дискуссии государств-участников. Одна из ключевых задач состояла в том, чтобы сохранить неформальный стиль и дух дискуссий в рамках корфуского процесса, не допустить снижения темпов, набранных государствами-участниками за последние два года в совместном продвижении вперед.

Результатом этих усилий стал Диалог от В до В по всему циклу деятельности по урегулированию конфликтов – серия совещаний экспертов и рабочих совещаний, организованных под эгидой Председательства. Центр по предотвращению конфликтов взял на себя поиск компетентных экспертов; он готовил концептуальные и информационные записки; делился специализированными знаниями по концептуальным и оперативным вопросам по всему циклу работы по урегулированию конфликтов; синтезировал и резюмировал рекомендации и темы, подлежащие обсуждению; и оказывал содействие в формулировании конкретных стратегий, которыми можно было бы руководствоваться в дальнейшей работе. Одно из рабочих совещаний по тематике экономических и экологических мер укрепления доверия было проведено при поддержке Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ; оно привлекло внимание к необходимости следования межизмеренческому подходу к предупреждению и урегулированию конфликтов.

Первое совещание экспертов по теме укрепления потенциала ОБСЕ в сфере раннего предупреждения и аналитики состоялось в апреле 2011 года. К участию в нем были приглашены эксперты от институтов ОБСЕ, университетов и других международных организаций, таких, как Европейский союз. Совещание позволило также воспользоваться специализированными знаниями других региональных учреждений, обладающих действенным потенциалом в деле раннего предупреждения. Государства – участники ОБСЕ признали необходимость систематизации работы на направлении раннего предупреждения, с тем чтобы, в частности, гарантировать принятие своевременных и упреждающих мер в ответ на зарождающиеся кризисные ситуации.

Темой второго совещания экспертов, проведенного в июле 2011 года, стало укрепление потенциала ОБСЕ в деле содействия диалогу и поддержки посреднической деятельности. На этом мероприятии вниманию участников был предложен проект

концепции более активной роли ОБСЕ в содействии посредничеству. В этом проекте нашли отражение экспертные наработки Швейцарии как государства-участника, обладающего богатым опытом в деле поддержки посреднической деятельности, и других международных организаций, включая Организацию Объединенных Наций и Европейский союз.

В рабочем совещании, организованном в мае 2011 года по теме постконфликтного восстановления, приняли участие представители международных и региональных организаций, неправительственных организаций, аналитических и научных центров. Было подчеркнуто, что хотя ОБСЕ и является влиятельным и опытным игроком в деле постконфликтного восстановления, в этой сфере по-прежнему есть проблемы, такие, как практическое сотрудничество и координация действий национальных и международных участников процесса.

Целый ряд требующих внимания вопросов был выявлен и в ходе заключительного мероприятия – сентябрьского рабочего совещания на уровне послов. Оно было создано с целью укрепления потенциала ОБСЕ в деле своевременного урегулирования зарождающихся кризисных ситуаций. В то время как необходимость формирования культуры своевременного реагирования на кризисные ситуации нашла понимание у государств-участников, дискуссии показали и всю сложность и политическую “щекотливость” этого вопроса для государств-участников. И тому есть ряд причин, включая озабоченность по поводу возможного вмешательства во внутренние дела государств, необходимость достижения консенсуса для инициирования своевременных ответных мер и привлечения требуемых финансовых и людских ресурсов.

Благодаря коллективным усилиям многочисленных участников всех этих дискуссий удалось выработать проект решения о повышении потенциала ОБСЕ на всех этапах урегулирования конфликтов, который будет вынесен на обсуждение министров иностранных дел на встрече Совета министров в Вильнюсе в декабре этого года. В случае принятия это решение поставит новые задачи перед Секретариатом ОБСЕ, в том числе Центром по предотвращению конфликтов.

Каким бы ни был исход, Центр по предупреждению конфликтов и впредь будет занимать центральное место в работе по оказанию оперативной и программной поддержки Председательству ОБСЕ, государствам-участникам, Генеральному секретарю и структурам на местах в деле раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления. С годами его деятельность значительно расширилась и сейчас включает аналитическую работу и подачу сигналов раннего предупреждения, вынесение общеполитических рекомендаций по предотвращению конфликтов и принятию своевременных мер для урегулирования кризисов; консультирование Председательств ОБСЕ, специальных представителей и структур на местах по мере их подключения к диалогу, посредничеству и переговорам; и оказание поддержки усилиям по формированию долговременного потенциала и организационному строительству.

В процессе было усвоено немало уроков: такие оперативные структуры, как Центр по предотвращению конфликтов, должны сохранять свой гибкий характер, с тем, чтобы адаптироваться к новым задачам и требованиям; жизненно важно сосредотачивать в одном месте специализированные знания относительно регионального контекста, тематики, стратегических вопросов, оперативных, прагматических и технических аспектов; при том, что Центр по предотвращению конфликтов в основном ведает военно-политическими аспектами безопасности – первым измерением в принятой в ОБСЕ концепции безопасности – он способен участвовать и на деле участвует в мероприятиях и проектах в сферах экономико-экологического и человеческого измерения.

*Элис Акерманн – старший советник по оперативным вопросам, Центр по предотвращению конфликтов, Секретариат ОБСЕ в Вене.*



# Может ли частный сектор содействовать урегулированию конфликтов?

Наталья Мириманова

В последние годы все больше и больше подвергается сомнению бытующее представление о роли бизнеса в вооруженных конфликтах, согласно которому хищнический бизнес наживается на том хаосе и беспорядке, которые эти конфликты влекут за собой, и, возможно, даже старается как можно дольше сохранять их. Внимание теоретиков и практиков в области урегулирования конфликтов переключилось на то, каким образом внутренний частный сектор может участвовать в мирных процессах или способствовать примирению между сторонами в конфликте. Конструктивным вкладом в эту дискуссию стал содержательный сборник очерков *Local Business, Local Peace*, опубликованный организацией «Интернэшнл алерт» в 2006 году.

Существуют яркие примеры того, как бизнес успешно способствует урегулированию конфликтов – известно, например, что частный сектор в Северной Ирландии убедил правительство поддержать в 2004 году прекращение огня, ссылаясь на «мирные дивиденды», которые несет рост капиталовложений и туризма. Тем не менее, гораздо чаще экономическая деятельность по обе стороны линии конфликта не оказывает ни позитивного, ни негативного влияния на процесс его урегулирования. Для того чтобы разобраться, каким образом в стратегическом плане можно было использовать бизнес для содействия политическому примирению, нам следует установить, что мешает ему делать это. Таким образом мы сможем определить направление деятельности для создания условий, способствующих развитию потенциала бизнеса по обеспечению мира.

Здесь мы можем заметить, что, когда предпринимательская деятельность, затрагивающая стороны в конфликте, опирается лишь на ограниченные личные контакты, шанс преодоления неприязни невелик. Минимальным условием для того, чтобы трансграничная предпринимательская деятельность помогла восстановить испорченные отношения между сообществами, является расширение сферы контактов между предпринимателями с обеих сторон.

В подверженных конфликтам районах после эскалации конфликта с применением насилия сотрудничество между предпринимателями, основанное только на взаимном доверии, обычно не приносит необходимых результатов. В южном Кыргызстане, например, узбекские и кыргызские предприниматели в Оше не выступили единым фронтом, когда в июне 2010 года произошли межэтнические беспорядки. А вот в Араване, с его аналогичным этническим составом, местные предпринимательские круги смогли сыграть посредническую роль и стать механизмом предотвращения насилия. Для укрепления межобщинной солидарности необходима институционализация взаимного доверия между отдельными предпринимателями и компаниями.

Когда экономические связи в зоне конфликта являются противозаконными, бизнес уязвим перед политическим давлением

со стороны официальных и неофициальных властей. Он утрачивает свое влияние как фактор обеспечения мира. Власти района Брчко Боснии и Герцеговины, в котором соседствуют два этнических образования этой страны, продемонстрировали более креативный подход к проблемам местного «дикого» рынка, который расцвел здесь после войны. Рынок был местом, где встречались разделенные семьи и торговали бывшие враги, а также площадкой для торговцев людьми, наркотиками и краденым. Вместо того чтобы закрыть этот рынок, власти района Брчко при поддержке местного Бюро Высокого представителя в 2000 году приняли решение легализовать его и распорядились об уплате в местный бюджет всех налогов и сборов.

Отсутствие у политических деятелей четкого представления об экономическом развитии в период после урегулировании конфликта не позволяет им воспользоваться положительным опытом предпринимателей, занимающихся бизнесом в зонах конфликтов. Привлечение их к проработке будущих сценариев действий могло бы привести к формированию творческого подхода к использованию деловых связей для содействия примирению.

Более широкий контекст, в котором протекает конфликт, часто определяет, может ли внутренний частный сектор способствовать урегулированию конфликта. В отсутствие возможностей для двустороннего сотрудничества решающую роль играет доступ к региональным платформам и институтам, которые могут взаимодействовать с частными предприятиями в конфликтующих государствах и образованиях. Таких региональных структур, которые открыты для частного сектора непризнанных образований или регионов, не так много. Доступ на более крупные рынки, включая Европейский союз, стал важным стимулом для регистрации в Кишиневе многих промышленных предприятий Приднестровья.

Укрепление частного сектора в обществах, вовлеченных в конфликт, проводимое стратегически с учетом вышеупомянутых ограничений, может способствовать повышению взаимного доверия и возможностей обеспечения прочного политического мира. Мандат ОБСЕ по поощрению экономического сотрудничества и надлежащего управления, по содействию пограничному контролю и проведению мирных переговоров для урегулирования затяжных конфликтов в ее регионе предоставляет в этом отношении достаточные возможности.

*Наталья Мириманова является старшим консультантом в Евразийской программе организации «Интернэшнл алерт». В основу этой статьи положено ее выступление на организованном Председательством ОБСЕ рабочем совещании по экономико-экологической деятельности ОБСЕ как меры укрепления доверия, состоявшемся в Вене 30 мая 2011 года.*





Заместитель премьер-министра и министр иностранных дел и торговли Ирландии Эймон Гилмор, Действующий председатель ОБСЕ в 2012 году

АВТОРСКИЕ ПРАВА ЗАЩИЩЕНЫ

ИНТЕРВЬЮ СО СЛЕДУЮЩИМ ДЕЙСТВУЮЩИМ ПРЕДСЕДАТЕЛЕМ ОБСЕ

## Многостороннее сотрудничество и уважение прав человека

Эймон Гилмор является заместителем премьер-министра и министром иностранных дел и торговли Ирландии и займет пост Действующего председателя ОБСЕ в январе 2012 года. Он ответил на вопросы журнала «ОБСЕ».

**Журнал «ОБСЕ»: Господин Гилмор, в связи с тем что Ирландия готовится стать Председателем ОБСЕ в 2012 году, какие вызовы в области безопасности Вы включаете прежде всего в повестку дня Организации?**

**Эймон Гилмор:** Всеобъемлющая концепция обеспечения безопасности ОБСЕ является важнейшей отличительной чертой и сильной стороной Организации. Ирландия как Председатель будет уделять приоритетное внимание сохранению и развитию этого подхода путем совершенствования наших мер укрепления доверия и безопасности, а также путем укрепления нашего потенциала по предотвращению конфликтов.

Что касается существующих затяжных конфликтов, то я буду просить заинтересованные стороны удвоить свои усилия по достижению заметного прогресса и буду делать все возможное для оказания содействия и поддержки в их работе. Я буду опираться на наш собственный опыт по укреплению мира в Северной Ирландии.

Я буду также уделять приоритетное внимание упрочению и модернизации наших режимов укрепления доверия и безопасности, а также контроля над обычными вооружениями. За последние два года была проделана серьезная работа, в особенности под председательством Ирландии на Форуме по сотрудничеству в области безопасности в 2010 году, и я намерен продолжать эту важную работу.

**Ирландия имеет непосредственный опыт решения проблем, связанных с урегулированием конфликтов. Как Вы собираетесь использовать этот опыт во время Вашего председательства?**

Я полагаю, что мы привнесем уникальное видение этого элемента программы нашего Председательства. Нам слишком хорошо известна опустошительная стоимость конфликтов и долгий и трудный путь, который должен быть преодолен для достижения мира.

В 1975 году, когда был подписан хельсинкский Заключительный акт, насилие в Северной Ирландии было повседневной реальностью. На протяжении почти трех десятилетий конфликт казался неразрешимым, а возникший раскол – непреодолимым. Однако сегодня на улицах царит мир, и демократические институты успешно функционируют. Те, кто был разделен, теперь работают вместе.

Конкретные обстоятельства всех конфликтов различны. Тем не менее я надеюсь, что, обмениваясь своим опытом, приобретенным в процессе налаживания мира в Северной Ирландии, мы сможем помочь тем, кто предпринимает аналогичные усилия по достижению мира.

**Я понимаю, что надлежащее управление будет приоритетной темой для ирландского Председательства. Насколько эта тема будет акту-**

### **альной для государств-участников, переживающих глобальный финансовый и экономический кризис?**

Надлежащее управление играет центральную роль в наших усилиях по выходу из финансового и экономического кризиса и обеспечению безопасности в последующий период. По моему мнению, коррупция и финансовые злоупотребления процветают там, где управление является слабым и неэффективным. При отсутствии контроля подобные явления подрывают экономическое развитие, подвергают государства большим рискам в области безопасности и могут поставить под угрозу демократию. Борьба с ними требует политической воли и тесного сотрудничества между правительствами, частным сектором и гражданским обществом. ОБСЕ в рамках своего экономико-экологического измерения обладает мандатом на рассмотрение этого чрезвычайно важного вопроса.

В противостоянии этим вызовам участвуют все члены нашей Организации. У Ирландии есть конкретный опыт в разработке инновационных средств борьбы с организованной преступностью, большей частью в рамках нашего Бюро по криминальным активам, созданного для проведения расследований, связанных с подозрительными доходами от преступной деятельности, и конфискации таких доходов. Мы надеемся, что обмен подобным практическим опытом поможет другим государствам, рассматривающим возможность принятия аналогичных мер.

Кроме того, экономический кризис скажется на ресурсах, имеющих в распоряжении ОБСЕ, и окажет влияние на способы решения стоящих перед нашей Организацией задач. Ограниченность ресурсов означает, что нам следует искать возможности делать больше меньшими средствами, и в этом отношении я приветствую работу, проводимую Генеральным секретарем.

### **Терроризм, организованная преступность и киберпреступность – новые транснациональные угрозы. Каким образом ОБСЕ должна противостоять транснациональным угрозам?**

Безопасность более не ограничивается границами в традиционном понимании; она является теперь общей проблемой для всего региона ОБСЕ. Транснациональные угрозы, такие, как торговля людьми, контрабанда наркотиков и кибератаки, свидетельствуют о необходимости прочного сотрудничества и взаимодействия, что нашло отражение в Астанинской юбилейной декларации. Я надеюсь, что в период нашего председательства мы сможем развить достигнутый Литвой прогресс в борьбе с транснациональными угрозами, в частности, в области полицейской деятельности, наркотиков и антитеррористической деятельности. Я хотел бы также надеяться на достижение в 2012 году прогресса в области кибербезопасности.

### **Почему защита прав человека важна для обеспечения безопасности в регионе ОБСЕ?**

С самого начала ОБСЕ признавала, что безопасность – это больше чем простое отсутствие войны. Она может быть реально обеспечена лишь в том случае, когда права человека и основные свободы индивидуума признаются и защищаются, когда правительства действительно подотчетны своим гражданам. Демократия и защита прав человека являются наилучшими гарантиями для формирования свободных, открытых и мирных обществ, и это находит отражение во внешней политике и международных отношениях Ирландии.

Как я отметил в моем обращении к Постоянному совету ОБСЕ в июне, в период ирландского Председательства главным

приоритетным вопросом в области человеческого измерения я намерен считать свободу средств массовой информации с уделением особого внимания онлайн-СМИ. Интернет предлагает уникальные возможности для повышения правосознания граждан и обмена информацией, однако во всех частях региона ОБСЕ существуют угрозы для такого нового проявления плюрализма. Я буду тесно сотрудничать с Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации для обеспечения того, чтобы Интернет оставался открытым и публичным форумом. В качестве европейской штаб-квартиры наиболее известных брендов в мире Интернета, таких, как Фэйсбук, Гугл и Твиттер, Ирландия будет также пытаться привлечь к этой работе представителей промышленности.

### **В 2011 году Ирландия председательствовала в Группе для контактов со средиземноморскими партнерами по сотрудничеству. Каким Вы видите развитие роли ОБСЕ в этом соседнем регионе?**

Ирландии повезло в том, что она была Председателем Группы для контактов со средиземноморскими партнерами по сотрудничеству в этот непростой и важный период. 2011 год, когда мы наблюдали, как власть народа становится реальностью на улицах Туниса, Каира и Бенгази, стал судьбоносным годом в Средиземноморском регионе.

Я полагаю, что ОБСЕ может играть важную роль в оказании странам южной части Средиземноморского региона содействия в их переходе к демократии. Я хотел бы, чтобы на вильнюсской встрече Совета министров была принята декларация или решение, свидетельствующее о готовности ОБСЕ протянуть руку дружбы и помощи.

### **В чем заключается основное значение ОБСЕ для западноевропейских государств-участников вроде Ирландии?**

ОБСЕ с ее 56 государствами-участниками и более чем миллиардным населением является крупнейшей в мире и наиболее многообразной в региональном плане межправительственной организацией по безопасности. Председательство дает нам возможность продемонстрировать наши ценности в области внешней политики на международной сцене – ценности многостороннего сотрудничества и уважения прав человека, которые также лежат в самой основе обязательств, принятых в рамках ОБСЕ.

Ирландия гордится тем, что является членом Организации, которая внесла столь значительный вклад в дело обеспечения мира и стабильности. ОБСЕ и ее предшественник Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе сыграли центральную роль в прекращении холодной войны и создании между бывшими противниками отношений, основанных на сотрудничестве. В рамках своих правозащитных органов и структур на местах персонал Организации неустанно трудится, чтобы обеспечить реальные изменения к лучшему. Она продолжает играть важную роль в предотвращении и урегулировании конфликтов, продвижении демократии и обеспечении прав человека. Я воспринимаю как огромную честь порученную мне задачу руководить в следующем году этой важной Организацией.

# Хорватия и ОБСЕ: история успеха в становлении

Тод Беккер



Действующий председатель ОБСЕ Соломон Пасси (внизу справа) и глава прежней миссии ОБСЕ в Хорватии Питер Семнеби (внизу слева) встречаются с хорватскими властями, включая сотрудника по связи премьер-министра с ОБСЕ Томислава Видошевича (сидящий вторым справа), с целью разработки совместных подходов для работы над касающимися мандата целями, Загреб, 2004 год.

Согласно старой поговорке, у успеха много отцов. В нашем случае множество людей и организаций с радостью заявили бы о своем праве на отцовство в отношении таких достижений Хорватии, как вступление в НАТО, успешное выдвижение кандидатуры на членство в ЕС, стабильность общественных отношений и действующая демократическая система, серьезный прогресс в вопросе переселения сербов и других беженцев, налаженные отношения с когда-то недружественными соседями и рост экономики во время экономического кризиса. Конечно, остаются нерешенными несколько важных проблем, включая проведение дальнейших судебных разбирательств и расследований в отношении военных преступлений. Эти вопросы имеют ярко выраженную политическую окраску и по-прежнему вызывают множество эмоций как внутри страны, так в международных дискуссиях, касающихся Хорватии. От того, насколько успешны будут подходы к этим вопросам, будет зависеть то, насколько быстро Хорватия доведет до успешного завершения процесс своих реформ и восстановления.

ОБСЕ играла важную роль в поддержке Хорватии, ее народа и ее институтов на том пути, который привел страну к нынешнему положению. В качестве заместителя руководителя Миссии ОБСЕ в Хорватии с 2000 по 2007 год я был одним из многих, кто участвовал в этом процессе в особенно важный период преобразований. И я готов одним из первых заявить, что достигнутое нами является результатом не только нашей работы. На протяжении этих лет действовало множество взаимосвязанных факторов, однако достигнутый прогресс в значительной мере является результатом широкого взаимодействия, сотрудничества и коммуникации по всем

возможным направлениям среди всех национальных и международных организаций и деятелей на всех уровнях общества и государства.

## ПРЕОДОЛЕНИЕ ВЗАИМНОГО НЕДОВЕРИЯ

Ранее картина была иной. Когда я впервые приступил к выполнению своих обязанностей в Загребе, я обнаружил, что хорватские власти и сотрудники Миссии относятся друг к другу с большим скептицизмом и даже с нескрываемой враждебностью. Хорватская сторона воспринимала Миссию как позорящую ее честь и репутацию, как, так сказать, ярмо на своей шее, тогда как в Миссии было распространено критическое, несколько одностороннее восприятие характера и причин существующих в Хорватии проблем. Имело место несколько нетерпеливое отношение к правительству, которое боролось за создание совершенно нового государства на основе региональной республики и стремилось решать сложные и большей частью новые задачи, что было необходимо для формирования открытого, транспарентного, основанного на верховенстве права, многопартийного, многоэтнического и многоконфессионального общества – и все это после пятилетней кровавой, физической и психологически разрушительной войны.

За последние 11 лет эти непростые отношения между Миссией и принимающей ее страной переросли во взаимодействие и сотрудничество. Каким же образом это оказалось возможным?

Во-первых, Миссии с помощью своей широкой сети присутствий на местах удалось заслужить репутацию надежного партнера. Когда я приехал, Миссия насчитывала 16 местных отделений, численность персонала которых составляла почти 250 международных сотрудников из 25 государств-участников и более 700 национальных сотрудников. Эта сеть наблюдателей, докладчиков и специалистов позволила нам провести углубленный анализ условий, существующих в резко различающихся отдельных частях страны. Нашей работе по представлению докладов завидовали двусторонние посольства, а также ЕС и ООН, которые часто обращались к нам за объективной информацией о беженцах, правах человека или верховенстве права. Даже заместитель премьер-министра Желька Антониович однажды подошла ко мне во время приема и поблагодарила Миссию за доклады, которые, как она сказала, дают правительству важнейшую информацию о ситуации вдалеке от Загреба, которую оно не могло получить ни из какого другого источника.

Во-вторых, эффективность работы Миссии в значительной мере способствовали непрерывность и продолжительность ее функционирования. Формирование доверия требует времени, терпения и немало поиска по принципу «проб и ошибок». Принятая в ОБСЕ политика, разрешающая службу на одном и том же посту в течение периода до семи лет, обеспечивала важное преимущество над другими дипломатическими программами и программами помощи, в рамках которых смена персонала происходит каждые два–три года.

Как и во множестве других стран, в Хорватии важную роль играют личные контакты. Мне лично удалось наладить и поддерживать долгосрочные отношения с ключевыми хорватскими партнерами, начиная с сотрудника по связи премьер-министра с ОБСЕ Томислава Видошевича, которому я признателен за достигнутый за эти годы большой прогресс в отношениях между

Миссией и Хорватией. Кроме того, я установил тесные отношения со многими руководителями региональных, городских, неправительственных, этнических и религиозных общин по всей стране, от Далмации до Восточной Славонии. То, что мы располагали временем для развития наших связей, позволило нам конструктивно обсуждать вопросы, несмотря на различные точки зрения, и в конечном итоге способствовало формированию взаимного уважения. Часто доверительные отношения с одним важным должностным лицом даже в ситуациях наличия острейших разногласий приводили в конечном итоге к достижению взаимопонимания. Это, в свою очередь, приумножало наши способности успешно решать некоторые из наиболее трудных и спорных вопросов объективно и не упуская из виду общей цели, включая межэтнические споры и вопросы возвращения сербских беженцев. Со временем нам удавалось находить эффективные решения, которые помогли Хорватии выполнить ее обязательства в рамках ОБСЕ в области уважения прав человека, решения проблем меньшинств и соблюдения верховенства права.

Миссия регулярно информировала Постоянный совет о достигнутом ею прогрессе или отсутствии такового с помощью предоставляемых руководителем Миссии докладов, первоначально три раза в год – управленческий кошмар! – и затем каждые шесть месяцев. Эти доклады не давали никому спокойной жизни, требовали тщательных и точных оценок со стороны Миссии и подвергали критике как реформаторов, так и противников реформ с хорватской стороны, порождая такие вопросы, как, например: «Обоснована ли эта критика? Какова должна быть соответствующая реакция Хорватии, чтобы изменить положение и выполнить свои обязательства в рамках ОБСЕ?»

Мне посчастливилось работать с тремя руководителями Миссии: Бернаром Понсе, Питером Семниби и Хорхе Фуэнтосом, а также с многочисленной (однако постоянно сокращающейся) международной командой. Философия нашей работы заключалась в том, что ОБСЕ действует по мандату, полученному от многих стран, а не по программе работы на двусторонней основе. Наша роль заключалась в поддержке и стимулировании Хорватии, ее институтов, организаций, групп и отдельных лиц на создание условий, при которых наилучшим образом можно было бы с учетом ее конкретного культурного и исторического контекста достичь согласованных в рамках ОБСЕ целей и добиться осуществления принципов, о приверженности которым она заявила.

Вначале это часто означало столкновение с серьезным сопротивлением. Так было в случае, когда представитель Верховного комиссара ООН по правам человека, Томислав Видошевич и я на протяжении года боролись с негибкой внутренней парламентской и административной хорватской оппозицией, чтобы создать в Загребе независимый правозащитный институт.

Настойчивых усилий потребовало также создание благоприятных условий для возвращения сербских беженцев в бывшие военные зоны в Восточной Славонии, Книне и в районе за находящимся на побережье городом Задаром. Неоднократно успех зависел от наличия у нас четырех или пяти международных сотрудников, которые на протяжении нескольких лет могли обеспечивать преемственность политики и действий Миссии и строить доверительные отношения с влиятельными представителями хорватских властей. Продвижение часто было умопомрачительно медленным, миллиметр за миллиметром, когда за новым шагом следовали длительные остановки; однако мы понимали необходимость продолжения этого процесса. В конечном итоге этот подход дал свои результаты.

#### ПО ОДНУ СТОРОНУ СТОЛА ПЕРЕГОВОРОВ

Серьезный прорыв в отношениях между ОБСЕ и Хорватией наступил – если попытаться выделить одно событие – в январе 2004 года, когда бывший в то время руководителем Миссии

София Скорич,  
возвратившаяся  
сербская беженка,  
встречает автора  
хлебом-солью в  
деревне Бильяне  
Донье, 2004.



Питер Семниби и я провели совещание по стратегическому планированию с только что избранным премьер-министром Иво Санадером и заместителем премьер-министра Ябранкой Косар, которая позднее заменила его на этом посту. Премьер-министр, с которым Миссия установила еще до его избрания открытые линии связи, предложил, чтобы все касающиеся мандата Миссии вопросы были представлены для откровенного обсуждения между его правительством и Миссией и чтобы его администрация при поддержке со стороны Миссии и экспертов ОБСЕ выработала политические решения. После этой ясной договоренности начался плодотворный процесс.

Такие рабочие отношения позднее были расширены руководителем Миссии Хорхе Фуэнтосом, который наладил с министром иностранных дел официальную серию регулярных и тщательно подготовленных встреч за «круглым столом», на которых систематически поднимались острые вопросы, включая верховенство права, возвращение беженцев и военные преступления.

Этот новый систематизированный деловой подход к работе также послужил на пользу Хорватии в ее усилиях по получению членства в НАТО и ЕС. Здесь следует вернуться к тому, о чем говорилось ранее: успех ОБСЕ в Хорватии неизменно был связан с ее хорошими и тесными отношениями с другими международными организациями – ООН и ее органами, ЕС, НАТО и Советом Европы, – цели которых совпадали с ее собственными. Работа с каждой из них в условиях взаимной поддержки и без бюрократического противостояния облегчила путь Хорватии к успеху.

Сегодня я смотрю на годы перехода от недоверия между ОБСЕ и Хорватией к периоду сотрудничества и успеха, как на процесс, в ходе которого нам удалось уйти от конфронтации, когда нас, сидящих по разные стороны стола переговоров, разделяли важнейшие нерешенные вопросы, и прийти к совместному решению проблем, сидя плечом к плечу по одну сторону стола.

*В настоящее время Тод Беккер является специальным советником по Балканам в Целевой группе Председательства ОБСЕ в рамках министерства иностранных дел Литвы. Бывший дипломат в Соединенных Штатах Америки с 34-летним опытом службы он работал заместителем руководителя Миссии ОБСЕ в Хорватии с 2000 по 2007 год. В 2007 году он удостоен Хорватским хельсинкским комитетом премии за защиту прав человека и специального поощрения со стороны Хорватского управления по делам национальных меньшинств за отстаивание прав меньшинств в Хорватии.*

# Национальные правозащитные учреждения и ОБСЕ

Лиана Адлер

Защита прав человека является одним из ключевых аспектов подхода ОБСЕ к повышению безопасности и стабильности в этом регионе. Государства – участники ОБСЕ призваны обеспечить уважение и защиту прав человека каждого из своих граждан. Это непростая задача, и национальные правозащитные учреждения (НПУ) оказывают неоценимую помощь в ее выполнении. С того времени, когда в 1990 году государства – участники ОБСЕ поставили «содействовать созданию и укреплению независимых национальных институтов в области прав человека и верховенства закона» (Копенгагенский документ, пункт 27), в этой области произошли важные изменения.

В 1993 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, или Парижские принципы, в которых излагаются минимальные требования в отношении гарантии независимости и эффективности НПУ. Кроме того, в 1993 году под эгидой Управления Верховного комиссара по правам человека ООН был создан Международный координационный комитет национальных учреждений (МКК) для аккредитации НПУ и оценки уровня осуществления ими Парижских принципов. Институты, аккредитованные со статусом «А», могут, например, делать заявления от своего имени в Совете по правам человека ООН и представлять свои собственные доклады договорным правозащитным органам ООН.

На сегодняшний день более 40 государств – участников ОБСЕ создали НПУ, в основном в виде учреждений, возглавляемых одним омбудсменом, а также в качестве институтов или национальных правозащитных комиссий, и 19 из них были аккредитованы МКК со статусом «А». Однако многие из них до сих пор испытывают трудности с созданием собственного потенциала для рассмотрения индивидуальных жалоб, вынесения рекомендаций, составления отчетов и взаимодействия с субъектами гражданского общества. На значительное число НПУ недавно были возложены более широкие обязанности: действовать в качестве национальных превентивных механизмов в рамках Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток (ФПКПП), в качестве независимых механизмов мониторинга в рамках Конвенции ООН о правах людей с ограниченными возможностями или в качестве координационных центров в рамках национального антидискриминационного законодательства.

Насколько эффективно НПУ могут поощрять и защищать права человека граждан, зависит от стремления и готовности правительств инвестировать в них. В частности, в тех странах, где их создание стало результатом усилий со стороны международного сообщества, а не самостоятельного осознанного решения, иногда проявляется в этом отношении отсутствие политической воли. Это находит свое отражение в недостаточных финансовых и людских ресурсах, чрезмерном вмешательстве правительств в процедуры назначения, в ограничении мандата на деятельность, связанную с защитой, в низком уровне сотрудничества с субъектами гражданского общества и в низком уровне выполнения их рекомендаций.

Структуры ОБСЕ на местах смогли стать долгосрочными партнерами для принимающих их стран в создании и укреплении НПУ, часто в виде институтов омбудсмена. Их сотрудники дают экспертные рекомендации национальным учреждениям и оказывают помощь в их работе. Сегодня НПУ существуют в каждой стране, где действуют или ранее действовали присутствия ОБСЕ на местах (за исключением Беларуси).

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) имеет давнюю историю в деле поддержки НПУ. В дополнение к работе структур на местах оно занимается рассмотрением законодательств, касающихся учреждения НПУ, и служит в рамках всей ОБСЕ центром распространения знаний по соответствующим вопросам, оказывая государствам-участникам помощь по запросу. На протяжении последних двух лет оно занималось вопросами поддержки национальных превентивных механизмов в рамках ФПКПП.

В 2011 году литовское Председательство ОБСЕ включило вопрос о НПУ в число своих приоритетов. В течение всего года БДИПЧ представляло ему свои рекомендации и в рамках его программной деятельности занималось такими недостаточно изученными областями, как гендерные права и отношения между НПУ и гражданским обществом.

На дополнительном совещании ОБСЕ по человеческому измерению в Вене 14–15 апреля собрались представители правительств, гражданского общества и НПУ, чтобы обсудить важность укрепления этих крайне необходимых для общества структур по защите прав человека. Затем дискуссия продолжилась на конференции, организованной БДИПЧ вместе с Председательством в Вильнюсе 13–14 июля, на которой присутствовал широкий круг заинтересованных сторон из 34 государств-участников ОБСЕ и одного средиземноморского партнера по сотрудничеству.

*Лиана Адлер с 2009 по 2011 год была советником по правам человека в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, ответственным за национальные правозащитные учреждения, и с 2005 по 2009 год – сотрудником миссии ОБСЕ в Косово.*

# Парижские принципы: извлеченные уроки

Брайан Бурдекин, Офицер Ордена Австралии

В октябре 1991 года группа практикующих юристов, специализирующихся на вопросах прав человека, и я в том числе, собрались в Париже на первый международный коллоквиум национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Основываясь на нашем практическом опыте, мы подготовили стандартные требования относительно обязательства каждого государства создать независимое правозащитное учреждение (в настоящее время известные как «Парижские принципы»).

Эти Принципы, носящие официальное название «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений», были приняты Организацией Объединенных Наций (ООН) в 1993 году. Государства-члены голосовали по ним дважды: первый раз на Всемирной конференции ООН по правам человека в Вене в 1993 году и позже в том же году на сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Почему, по нашему мнению, утверждение этих принципов было необходимо? Из своего личного опыта в роли консультанта политических лидеров моей страны я извлек урок: у вас могут быть демократическая система, органы исполнительной власти, подотчетные эффективно действующей законодательной власти и независимым судам, но все это вовсе не гарантирует защиту прав наиболее уязвимых слоев общества. Некоторым из нас выпала честь участвовать в переговорах для заключения правозащитных конвенций – Конвенции по правам ребенка, Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин и конвенций, запрещающих расовую дискриминацию, – к тому же, ряд государств стал создавать учреждения, отвечающие за выполнение каждой из этих конвенций. Однако, по нашему глубокому убеждению, в силу того, что права человека носят универсальный характер, каждая страна нуждается в учреждении, которое следовало бы целостному подходу и не упускало из виду ни одну из групп общества, будь то женщины, дети, этнические, языковые или религиозные меньшинства, люди с ограниченными возможностями или коренные народности. Такова основная подоплека нашей работы по созданию Парижских принципов.

Парижские принципы возлагают на каждое государство обязательства создать национальное правозащитное учреждение (НПУ); но в них также подтверждается прерогатива каждого государства делать это в соответствии со своей государственной структурой и потребностями. В Принципах прописаны основные функции национальных правозащитных учреждений: проводить



Профессор Брайан Бурдекин (справа) выступает с основным докладом на Дополнительном совещании ОБСЕ по человеческому измерению на тему национальных правозащитных учреждений; его внимательно слушает литовский посол Ренатас Норкус, Вена, 14 апреля 2011 года (ОБСЕ/Сара Крозье)

исследования и давать рекомендации, заниматься правозащитным просвещением и углублением понимания прав человека, вести мониторинг соблюдения международных правозащитных договоров и норм, расследовать случаи нарушения прав человека и обеспечивать средства правовой защиты, сотрудничать с международными и региональными правозащитными механизмами и взаимодействовать с судебными органами.

Одно из основных требований к правозащитным учреждениям, о котором мы договорились в 1991 году, состоит в том, что они должны быть независимыми. Они должны быть созданы в законодательном порядке. Для нас было важно, чтобы учреждения были наделены легитимностью, полномочиями и пользовались поддержкой парламента. Из своей юридической практики мы извлекли урок: учреждение, которое может быть создано президентским указом, иногда может быть им же и упразднено.

Независимость, в частности, дает возможность делать свое дело, не страшась последствий, и, при необходимости, давать нелюбимые советы правительству и парламенту. Как правило, НПУ предпочитают действовать в качестве консультативных органов. Однако, если случается нарушение прав человека военными, полицией или самими государственными органами, то в этом случае они могут также перейти от консультирования к отстаиванию правозащитной позиции. Равновесие этих ипостасей нелегко соблюсти, но именно этот баланс является одним из основных

проблемных вопросов, стоящих перед любыми национальными учреждениями во всех регионах, в том числе в регионе ОБСЕ.

Еще одна особенность НПУ, которую мы особо отметили в Парижских принципах, – это необходимость работать в тесном сотрудничестве с гражданским обществом, и не только НПО, но и правозащитниками, адвокатами и лидерами профессиональных объединений. Работать в тесном взаимодействии с гражданским обществом – только таким путем имеющее широкую базу национальное учреждение способно эффективно фокусироваться на своих задачах и давать авторитетные и верные рекомендации правительству и парламенту; гражданское общество – это глаза и уши НПУ.

## НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

С годами универсальные стандарты, закрепленные в Парижских принципах, стали завоевывать все большее признание.

К счастью, мы живем в мире, где с каждым годом растет подотчетность за нарушения прав человека. По сравнению с двадцатью годами ранее, выросли ожидания того, что международные договоры по правам человека – это не просто благие пожелания, сформулированные дипломатами, а основополагающие обязательства, которые необходимо претворять в жизнь на национальном уровне.

В целом НПУ пользуются признанием и уважением. Однако они испытывают нехватку средств для выполнения всевозрастающих задач. По мере продвижения процесса глобализации правительственные органы все чаще прибегают к приватизации и передаче на контрактную основу оказания предоставляемых ими ранее услуг, таких, как образование, здравоохранение и даже водоснабжение. Частный сектор все чаще допускает нарушение прав человека. Это бросает новые вызовы национальным правозащитным органам, на которых лежит ответственность за мониторинг как государственного, так и частного секторов, и консультирование органов законодательной и исполнительной власти.

Возрастает также роль, которую НПУ играют в международном сообществе. К их помощи прибегают Совет по правам человека и международные экспертные органы, которые отслеживают ход выполнения правозащитных договоров. В двух наиболее важных из недавно принятых международных договоров – Факультативном протоколе к Конвенции Организации Объединенных Наций против пыток и Конвенции по правам людей в ограниченных возможностях – о НПУ конкретно говорится как о национальных органах, отвечающих за мониторинг. Все чаще национальные учреждения также занимаются трансграничными вопросами прав человека: торговля людьми, трудящиеся-мигранты, просители убежища, беженцы. Было бы чрезвычайно полезным, если бы ОБСЕ могла оказать ощутимую поддержку идее создания регионального секретариата либо форума, который позволил бы НПУ наладить взаимный диалог и обмен опытом.

#### УСВОЕННЫЕ УРОКИ

Это относительно новая, но все активнее эволюционирующая и растущая в своем значении область. Какие уроки мы могли бы извлечь из ретроспективного обзора нашей работы за прошедшие двадцать лет?

Первый важный урок – необходим четко сформулированный мандат. В этой весьма обширной и многоплановой сфере, которую представляет ОБСЕ, одна из проблем состоит в том, что некоторые учреждения не имеют четко сформулированных обязанностей, а некоторым из них не было дано ясной законодательной базы для деятельности. Это чрезвычайно затрудняет их эффективное и независимое функционирование.

Второй усвоенный нами урок – национальные правозащитные учреждения должны быть наделены полномочиями, которые соответствуют возложенным на них обязанностям. Если это защита прав человека и расследование случаев их нарушения, то этим учреждениям должны быть даны и соответствующие полномочия. Вот почему в Парижских принципах говорится о квазисудебной компетенции: полномочиях требовать предъявления доказательств и присутствия свидетелей.

Огромное значение имеет образовательная роль национальных правозащитных организаций. Пересмотр законодательства – это зачастую необходимое, но вовсе не достаточное условие для гарантии защиты прав человека, искоренения дискриминации в отношении меньшинств или людей с ограниченными возможностями. Жизненно важное значение имеет перестройка в умонастроениях общества; и ее достижение требует от нас разработки новых стратегий, таких, как проведение национальных публичных расследований.

Кроме того, правозащитные органы должны быть доступными.

Отсюда важность национальных учреждений, наделенных полномочиями расследовать случаи нарушения прав человека и, при необходимости, искать альтернативные пути к урегулированию споров. Многие из самых уязвимых лиц во всех странах не могут себе позволить в судебном порядке оспаривать нарушения своих прав. В этом важную роль могут сыграть региональные механизмы, однако реальность для подавляющего большинства государств ОБСЕ как в Европе, так и Азии состоит в том, что Европейский суд по правам человека по уши завален возрастающим числом еще не рассмотренных дел, а в Азии вообще отсутствует такого рода региональный механизм.

Один из самых печальных усвоенных нами уроков – это большое значение профилактической работы. Достаточно открыть крышку ящика Пандоры, наполненного демонами расовой ненависти, этнической и религиозной нетерпимости, и мы, международное сообщество, просто не в силах ее вновь захлопнуть. Намного эффективнее инвестировать силы и средства в национальные правозащитные учреждения, обладающие четким мандатом содействовать формированию общества, признающего индивидуальные различия и уважающего достоинство человека. Во многих странах национальные учреждения смогли ликвидировать или ослабить дискриминацию в отношении конкретного меньшинства, которая в противном случае могла бы перерасти в насилие, возмутительные нарушения прав человека или даже подорвать национальную безопасность и региональную стабильность.

На практическом уровне, определение приоритетов – это всегда нелегкая задача. Когда правительства в законодательном порядке возлагают на то или иное национальное учреждение мандат, они должны признать за этим учреждением определенную свободу действий в выборе того, что и когда предпринимать; ведь, обладая широким мандатом, невозможно заниматься всем одновременно.

#### НЕЗАМЕНИМАЯ РОЛЬ

В заключение я хотел бы подчеркнуть, что НПУ играют незаменимую роль в защите прав человека. Несомненно, работа судов имеет большое значение, однако, если проанализировать всю палитру совершенных в последние годы нарушений прав человека, нельзя не заметить, что многие из наиболее одиозных нарушений не носили противоправного характера. К примеру, наше плохое отношение к миллионам душевнобольных в основном объяснялось безразличием и невниманием к ним – и здесь судьи мало чем могут помочь. Многие из числа наиболее обездоленных и уязвимых не могут найти полного ответа у закона; в реальности зачастую суды для них попросту недоступны. А вот правозащитные учреждения бесплатны, и любой может обратиться к ним за безвозмездной помощью.

По сути дела, судьи по определению могут действовать только тогда, когда их об этом просят; они могут выносить решения лишь по вопросам, доведенных до их сведения. А вот национальные правозащитные учреждения, согласно Парижским принципам, могут брать на себя инициативу. Важная задача для тех из нас, кто работает в НПУ, состоит в том, чтобы международные нормы, закрепленные в международных договорах, которые государства добровольно и торжественно ратифицировали, были воплощены на практике.

*Брайан Бурдекин АО (Офицер Ордена Австралии) – приглашенный лектор-профессор в шведском Институте им. Рауля Валленберга. Имея за плечами карьеру ученого, юриста и бывшего дипломата, он был уполномоченным по правам человека Австралии и специальным консультантом Верховного комиссара ООН по правам человека. Это одна из ключевых фигур, участвовавших в разработке Принципов, касающихся статуса национальных учреждений, в Париже в 1991 году.*



## Буквально с нуля

Соня Йи и Мари-Астрид Хюмер



Премьера спектакля "Такой же, но по другому", поставленного при участии ОБСЕ для повышения осведомленности населения о деятельности уполномоченного по правам человека, Скопье, 18 октября 2010 года (Пристон, МК)

В начале был всего лишь один человек, с избранием которого в качестве первого в стране омбудсмена в бывшей югославской Республике Македонии в июле 1997 года появилось бюро омбудсмена. С тех пор при поддержке Миссии ОБСЕ в Скопье бюро превратилось в целый институт с шестью региональными отделениями и приблизительно 80 сотрудниками, каждый из которых отдает все свои силы защите прав граждан.

Создание нового независимого органа по оказанию помощи в регулировании и защите прав человека в постконфликтной стране, преодолевающей трудности в формировании единого и справедливого многонационального общества, представляло собой непростую задачу. Омбудсмен должен быть независимым, беспристрастным и справедливым. Не менее важным является и то, что его бюро должно восприниматься в качестве такового всеми общинами.

Бюро омбудсмена было учреждено в соответствии со статьей 77 принятой в 1991 году конституции страны. Однако, закон об общественном защитнике (омбудсмене) был принят лишь в 1997 году, а бюро начало функционировать с 1998 года. Этот промежуток времени свидетельствует о трудностях, связанных с созданием нового органа, обладающего потенциально чувствительным мандатом.

«С учетом того, что перед государством стояла задача создания новой плюралистичной правовой системы, основная проблема заключалась в выработке политической воли для учреждения института, который обладал бы компетенцией для наблюдения за работой всех государственных административных органов и правительства», – сказал Иджет Мемти, омбудсмен с 2004 года и первый этнический албанец, занимающий этот пост.

Миссия ОБСЕ при поддержке Шведского агентства международного развития (СИДА) на протяжении последних семи лет работает с бюро омбудсмена над созданием и укреплением потенциала бюро, организуя проведение экспертных оценок, ознакомительные посещения, предоставление информационных материалов и информационно-технического оборудования, подготовку кадров и просветительские мероприятия.

«Создание института омбудсмена буквально с нуля означает не только написание правильных законов, но и обеспечение того, чтобы персонал был подготовлен и способен выполнять свои обязанности и чтобы были предоставлены необходимые ресурсы. Оно также означает повышение осведомленности о бюро и веры в него, прежде всего со стороны общественности, а также со стороны государственных институтов», – заявил посол Ральф Брет, руководитель Миссии ОБСЕ в Скопье.

Важным шагом в этом процессе было создание в 2004 году шести региональных отделений в Куманово, Тетово, Битоле, Стрипе, Струмице и Кичево, что помогло омбудсмену стать более доступным для людей по всей стране.

«Сегодня Бюро омбудсмена не только признано гражданами, но и пользуется их доверием, о чем определенно свидетельствует неуклонный рост за последние несколько лет количества поступающих жалоб. Все это наряду с тем фактом, что ежегодно омбудсмен успешно рассматривает 80 процентов жалоб, иллюстрирует наши достижения в укреплении потенциала данного института», – заявил Мемти.

«Основными факторами этого успеха являются не только навыки персонала по обработке жалоб, но и просветительская деятельность, проводимая при поддержке ОБСЕ и СИДА. Эта деятельность не только привела к повышению осведомленности о роли омбудсмена в обществе и среди гражданских служащих, но и повысила осведомленность граждан об их правах и механизмах их защиты», – объяснил он.

Постепенно сфера охвата этих механизмов расширилась. Законодательные поправки согласно Охридскому рамочному соглашению, которым в 2001 году был положен конец конфликту в стране, позволили обратить внимание омбудсмена на конкретных вопросах недискриминации и равного представительства общин. В 2008 году в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции ООН против пыток омбудсмен был назначен выполнять роль национального превентивного механизма.

Миссия ОБСЕ оказывает также поддержку новой комиссии страны по защите от дискриминации, независимого органа, учрежденного в соответствии с принятым в прошлом году законом о предотвращении дискриминации и защите от нее, которая может рассматривать все жалобы, а не только связанные с государственными институтами. Миссия способствует укреплению сотрудничества комиссии с бюро омбудсмена для обеспечения того, чтобы эти два органа действовали вместе эффективно и избегали параллелизма в работе.

*Соня Йи является сотрудником по вопросам прессы и общественной информации в Отделе прессы и общественной информации Секретариата ОБСЕ в Вене. Мари-Астрид Хюмер является заместителем руководителя Отдела верховенства права в Миссии ОБСЕ в Скопье.*

# Путь от мирного соглашения к национальному учреждению

Фермин Кордоба

Среди структур ОБСЕ на местах Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине выделяется своим уникальным опытом в деле оказания поддержки деятельности омбудсмена: во-первых, она базируется на международном мирном соглашении. Общее рамочное соглашение о мире (также известное как Дейтонское мирное соглашение), положившее конец войне в Боснии и Герцеговине в 1995 году, возложило на Действующего председателя ОБСЕ задачу назначить уполномоченного по правам человека. Венгерский министр иностранных дел Ласло Ковач назначил на эту должность швейцарку Грету Халлер.

Во-вторых, в силу сложной политической обстановки в Боснии и Герцеговине после заключения Дейтонского соглашения Миссия ОБСЕ за период с момента своего создания в 1995 году сотрудничала с несколькими различными институтами омбудсменов. Помимо квази-международного омбудсмена, назначенного ОБСЕ, Федерация Боснии и Герцеговины в рамках своей принятой в 1994 году конституции учредила три должности омбудсмена. Другой субъект федерации, Республика Сербская, учредил должность омбудсмена в 2000 году.

Миссия ОБСЕ оказывала помощь всем трем институтам омбудсмена. Омбудсменам субъектов федерации, в первую очередь, была оказана финансовая помощь. Благодаря ей они могли вести информационную работу среди населения путем распространения листовок и проведения радио- и телевизионных кампаний. Старшие должностные лица ОБСЕ выступали с публичными заявлениями, в которых подчеркивали необходимость выполнения рекомендаций омбудсменов.

## НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ И РЕФОРМИРОВАНИЕ

Согласно Дейтонскому соглашению функции учрежденного им омбудсмена, по истечению срока полномочий первого, национального, омбудсмена, должны были перейти к государству Босния и Герцеговина. В 2003 году от имени трех титульных наций Федерации Боснии и Герцеговины - боснийцев, сербов и хорватов, были назначены три государственных уполномоченных по правам человека.

Работа по оказанию помощи в передаче функций омбудсмена на национальный уровень стала характерной чертой нового этапа в деятельности Миссии. В то время как одни выдвигали тезис, что национализация института государственного омбудсмена неминуемо приведет к упразднению субъектных институтов, Миссия ОБСЕ отстаивала точку зрения, что в краткосрочной перспективе не следует прерывать связь между гражданами и омбудсменами в субъектах федерации, поскольку за ними по-прежнему остается основная политическая сила.

Однако в долгосрочной перспективе Миссия ОБСЕ и другие международные партнеры – Совет Европы, Европейская комиссия, Бюро Верховного представителя – ратовали за переход от одного государственного и двух субъектных институтов к единому общегосударственному институту, обосновывая это тем, что только объединенный институт сможет обеспечить единообразие подотчетности государственных органов власти в вопросах защиты основных прав человека на фоне существующей фрагментации законов и практики.

В марте 2006 года было принято новое законодательство, и в рамках крайне политизированного и затянутого процесса, в ходе которого Миссия ОБСЕ неустанно призывала стороны к продвижению вперед, для выполнения функций общегосударственного института омбудсмена были назначены три новых уполномоченных лица: Нивес Юкич, Ясминка Джумхур и Любомир Сандич. Кроме того, были приняты законы федеральных субъектов, которые упразднили субъектные институты уполномоченных и передали их функции новому институту на общегосударственном уровне.

## КОНСОЛИДАЦИЯ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА

После 2010 года, когда намеченные реформы были в целом завершены (осталось принять ряд законодательных поправок в обоих субъектах), Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине сосредоточила свое внимание на том, чтобы помочь местным властям придать им необратимый характер и консолидировать институт омбудсмена, руководствуясь принятыми в рамках ОБСЕ обязательствами по Копенгагенскому документу 1990 года и Парижскими принципами Организации Объединенных Наций. Одним из важных направлений этой работы является повышение осведомленности населения о роли института омбудсмена согласно закону 2009 года о запрещении дискриминации.

В момент повторной аккредитации этого учреждения в Международном координационном комитете ООН ему была присвоена категория «А» согласно Парижским принципам, что означает полное соответствие международным стандартам. Тем не менее, перед ним по-прежнему стоит большое число нерешенных проблем: отсутствие адекватных финансовых и кадровых ресурсов, необходимость организации профессиональной подготовки, особенно в сфере борьбы с дискриминацией, и слабое выполнение даваемых им рекомендаций. Помимо всего прочего, необходимо повысить его независимость.

В заключение следует сказать, что в свете тех вызовов, которые ожидают страну на избранном ею пути интеграции в Евросоюз, а также необходимости обеспечения долговременной устойчивости этого института уполномоченного, возможно, следует прислушаться к рекомендации Венецианской комиссии о целесообразности того, чтобы поручить руководство институтом омбудсмена Боснии и Герцеговины одному лицу, а не трем, как это имеет место в настоящее время в рамках модели, которая отражает преференциальный режим трех титульных наций в рамках конституции.

Какими бы ни были ожидающие в будущем вызовы, Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине сохраняет приверженность выполнению возложенного на нее мандата в отношении института омбудсмена и защиты прав человека применительно ко всем гражданам страны.

*Фермин Кордоба – руководитель секции по обеспечению равенства и соблюдению экономических и социальных прав, Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине.*

# Работа юрисконсульта

Мевлид Салиху



На рабочем совещании, организованном миссией ОБСЕ в Косово, Шкипе Ибрай-Мала из Бюро уполномоченного по правам человека Косово представляет свою точку зрения по поводу мест заключения, Приштина, 27 июня 2011 года (ОБСЕ/Хасан Сопа)

Ее быстрая речь в ритме стаккато – в этом вся она: Шкипе Ибрай-Мала, юрисконсульт косовского омбудсмана, страстный поборник прав человека, постоянно работающая с тем или иным делом.

Юрист по профессии, Ибрай-Мала поступила на службу в бюро омбудсмана в 2006 году и почти четыре года работала в городе Печ, прежде чем перебраться в головной офис омбудсмана в Приштине. Не проходит и дня, чтобы ее специализированные юридические знания не были востребованы: она занимается широким кругом жалоб, поступающих в офис через личные обращения, телефонные звонки или электронную почту от тех, кто считает, что их права нарушаются.

Институт омбудсмана в Косово был создан Миссией ОБСЕ в Косово в 2000 году, и его в первые пять лет возглавлял международный сотрудник-омбудсмен, после чего эта функция была передана местным властям. В наши дни его возглавляет Сами Куртеш, назначенный на эту должность Ассамблеей Косово в 2009 году. При этом Миссия ОБСЕ по-прежнему является важным партнером. «Мы целенаправленно работаем над тем, чтобы сделать институт омбудсмана ближе всем общинами и уязвимым группам», – говорит Джерина Дампье, специальный консультант омбудсмана от Миссии.

## ОТСТАИВАНИЕ ПРАВ ОТДЕЛЬНЫХ ЛЮДЕЙ

Временами Ибрай-Мала следит за делом в течение многих лет. Она вспоминает случай с 17-летним юношей, которого обвинили в соучастии в убийстве по той причине, что он дал информацию, где купить оружие; вынесение решения по его делу в течение пяти лет необоснованно задерживалось. Она обратилась в Верховный суд с письменной просьбой объяснить причину задержки, вскоре после чего было принято решение назначить дату слушания.

Но ее участие на этом не закончилось. Состоялся суд, и несовершеннолетний подросток был приговорен к семи годам лишения свободы. Он был этапирован в тюрьму города Дубрава, печально известную плохими условиями содержания. «Я хотела, чтобы ему были предоставлены полагающиеся условия, – вспоминает Ибрай-Мала. – Первым делом я позаботилась о том, чтобы подросток был помещен в камеру, где ему разрешалось получить образование или заниматься трудом. Он решил окончить школу,

демонстрировал примерное поведение и полностью соблюдал требования режима при посещении семьи. Я годами следила за его судьбой. В конце концов я ходатайствовала о его праве на условно-досрочное освобождение. Он был освобожден за год и восемь месяцев раньше полного срока – и он этого заслужил», – говорит она.

## ПОДДЕРЖАНИЕ СВЯЗЕЙ С ГРУППАМИ ГРАЖДАН И ВЛАСТЯМИ

Временами Ибрай-Мала содействует решению проблем, волнующих целые общины. В городе Джяковица, в западной части Косово, который сильно пострадал в ходе конфликта 1999 года, многие возвращенцы из числа народностей рома, ашкали и египетских цыган, у которых не было свидетельств о рождении детей, имели трудности с их регистрацией. «Нам удалось добиться того, чтобы муниципалитет и неправительственная организация «Программа по защите прав человека в Косово», которая занимается оказанием бесплатной правовой помощи и консультаций, подписали соглашение, что позволило начать регистрацию», – говорит она.

Но, как это часто случается, на этом проблема не закончилась. Возвращенцы жили в невыносимых условиях на небольшом незанятом клочке земли на окраине города, который обнаружили первые семьи возвращенцев. Им была дана дотация на строительство нового жилья, но они никак не могли начать строительство, поскольку земля была муниципальной. «Мы провели собрание с участием всех заинтересованных сторон и добились своего, – говорит Ибрай-Мала, – муниципалитет отдал им эту землю».

«Не все дела заканчиваются столь успешно», – спешно добавляет Ибрай-Мала. К рекомендациям омбудсмана не всегда прислушиваются, и это может иметь самые серьезные последствия. Шкипе вспоминает трагическую историю, когда бывший муж неоднократно физически издевался над своей прежней женой и членами семьи. Предпринято ничего не было, в результате женщина и ее отец были убиты, а ее сестра получила ранения.

## МОНИТОРИНГ МЕСТ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Помимо реагирования на жалобы омбудсмену поручено также осуществлять мониторинг мест лишения свободы. Ибрай-Мала участвует в руководстве механизмом совместного мониторинга силами института омбудсмана и двух местных НПО, который Миссия ОБСЕ помогла наладить. «Мы уже провели первые совместные инспекции. Наше сотрудничество помогает НПО, поскольку мы имеем право совершать инспекции без предварительного уведомления, и оно выгодно и нам, поскольку в составе своих команд НПО имеют врачей и психологов», – говорит она.

После шести лет деятельности в качестве юрисконсульта работа Ибрай-Мала в институте омбудсмана Косово скоро перейдет на новый уровень. 7 октября 2011 года Ассамблея Косово назначила ее заместителем омбудсмана; она будет единственной женщиной из пяти заместителей. «Мне предстоит работать на уровне стратегического планирования, но я не перестану вести конкретные дела, – говорит она. – Именно здесь ты видишь результаты своей работы».

*Мевлид Салиху – старший помощник по вопросам общественной информации в составе Миссии ОБСЕ в Косово. Ее беседа с Шкипе Ибрай-Мала состоялась 11 октября 2011 года.*

# Граждане и омбудсмен: траектория сближения

Мия Лаушевич



Национальный сотрудник по правовым вопросам в составе Миссии ОБСЕ в Черногории Милена Черанич (слева) и Майя Мараш, пресс-секретарь уполномоченного по правам человека Черногории (справа) на одном из регулярно проводимых консультаций в помещении Миссии ОБСЕ в Черногории, 17 ноября 2011 года (ОБСЕ/Мия Лаушевич)

Национальный правозащитный институт эффективен лишь в том случае, когда граждане понимают, как использовать его для защиты своих основных прав. Вот почему повышение осведомленности населения об институте омбудсмена стало приоритетной задачей Миссии ОБСЕ в Черногории. Когда ОБСЕ помогала первому защитнику прав и свобод человека Шефко Чрновршанину, бывшему судье конституционного суда, создавать в 2003 году свое бюро, она финансировала подготовку новых публикаций института, включая его ежегодные доклады. В 2005 году она оказала поддержку в создании его вебсайта и переводе его текстового наполнения на английский и албанский языки.

В первые годы осведомленность населения об институте омбудсмена находилась на низком уровне. Многие поступающие жалобы выходили за рамки компетенции этого института. Несмотря на то что после обретения страной независимости этот институт занял свое прочное место в рамках законодательной системы Черногории – в принятой в 2007 году конституции он называется «независимым органом, принимающим меры по защите прав и свобод человека», – некоторые продолжают воспринимать его как орган, способный изменять решения государственной администрации или оказывать правовую помощь. Очевидно, что необходимо было искать новые пути, чтобы сделать роль омбудсмена более понятной для граждан.

## ПРЯМОЙ КОНТАКТ С ГРАЖДАНАМИ

При поддержке ОБСЕ институт омбудсмена начал устанавливать с гражданами прямые контакты. Он, например, организовывал в муниципалитетах по всей стране дни омбудсмена, когда Чрновршанин и его сотрудники встречались с местными жителями и объясняли, каким образом сообщать о предполагаемых

нарушениях прав человека. Эти встречи стали регулярными и в значительной мере способствовали повышению осведомленности о важной роли омбудсмена как независимого института.

Второй защитник прав и свобод человека Черногории с 2009 года, бывший государственный прокурор Шучко Бакович, продолжал уделять внимание установлению и поддержанию контактов со всеми сегментами общества. Например, в октябре 2011 года во время недели, посвященной правам ребенка, он посетил Институт образования и профессиональной реабилитации детей-инвалидов в Подгорице в сопровождении членов парламентского комитета Черногории по вопросам прав и свобод человека. В рамках его посещения в Институте был установлен специальный почтовый ящик, куда дети могут опускать жалобы и предложения, что позволяет им напрямую контактировать с омбудсменом.

## СВЯЗЬ СО СМИ

В последние годы круг обязанностей защитника прав человека расширился. В июле 2010 года он стал выполнять функции институционального механизма по предотвращению дискриминации, а в июле 2011 года – функции национального превентивного механизма в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции Организации Объединенных Наций против пыток.

По мере того как мандат омбудсмена становится все более сложным, важную роль приобретает его эффективная связь со средствами массовой информации. Программы Миссии ОБСЕ, касающиеся СМИ, а также верховенства права и прав человека, служат подспорьем в развитии потенциала омбудсмена в сфере связей с общественностью. По его просьбе, эти программы охватывают процедуры подготовки информационных материалов и обучение новых пресс-секретарей работе со средствами массовой информации.

Последовательное участие Миссии ОБСЕ в работе по поддержке института омбудсмена на протяжении последних восьми лет привело к положительным результатам. Этот институт сейчас не только хорошо известен, но и воспринимается населением как надежный, заслуживающий доверия и независимый защитник прав человека в Черногории.

*Мия Лаушевич является помощником по общественной информации в Миссии ОБСЕ в Черногории.*

## Распространение деятельности национального учреждения на регионы



Карен Андреасян, уполномоченный республики Армении по правам человека

Бюро ОБСЕ в Ереване сотрудничает с Омбудсменом Армении – Бюро Защитника прав человека - с момента его создания в 2004 году. За это время Армения постепенно создала правовую базу и структуру этого института. Защитник прав человека уполномочен ставить вопросы перед государственными органами, включая Конституционный суд, Совет правосудия и министерства. В 2008 году на него были возложены функции Национального превентивного механизма (НПМ) согласно Факультативному протоколу к Конвенции ООН против пыток (ФПКПП). В настоящее время Бюро занимается расширением охвата регионов страны. Гохар Авагян, национальный сотрудник по вопросам общественной информации в Бюро ОБСЕ в Ереване, взяла интервью у Карена Андреасяна, третьего по счету Защитника прав человека в Армении.

**Гохар Авагян: В марте этого года Вы были назначены Защитником прав человека Республики. В чем Вы видите Ваши основные цели и задачи?**

**Карен Андреасян:** Наша основная задача – в полной мере использовать предоставленные нам полномочия для эффективной защиты и утверждения прав человека. Мы активизировали свое сотрудничество с неправительственными организациями в деле эффективной защиты прав уязвимых групп населения. Важной целью является увеличение числа положительно улаженных жалоб. Соответствующая статистика последнего времени внушает оптимизм.

Наша самая большая проблема по-прежнему состоит в том, чтобы завоевать большее признание у населения и правительства. Мы используем публичные дискуссионные форумы в прессе

и других средствах массовой информации для привлечения внимания граждан к своей работе и планируем расширить сотрудничество с органами власти, чтобы влиять на политические шаги и принятие стратегических решений. У нас также есть группа оперативного реагирования с телефоном «горячей линии», по которому граждане напрямую могут связаться с нами.

**В настоящее время правозащитник имеет только один офис, в Ереване. А как Вы работаете с населением за пределами столицы?**

В нашем офисе в Ереване мы регулярно получаем письма и электронные сообщения от жителей из других регионов Армении. Некоторые просители посещают нас лично, однако для большинства жителей удаленных районов связаться с нами и воспользоваться нашими услугами непросто по финансовым причинам или в силу других личных факторов. Поэтому наша первоочередная задача – расширить свое присутствие в регионах Армении. В рамках финансируемого Евросоюзом проекта, выполняемого силами Бюро ОБСЕ в Ереване, мы планируем открыть в январе 2012 года шесть региональных представительств. Как только мы откроем местные отделения Бюро Защитника прав человека в Ехегнадзоре, Гаваре, Капане, Гюмри, Ванадзоре и Иджеване, мы охватим большую часть Армении.

**Какие другие формы сотрудничества у Вас есть с ОБСЕ?**

Бюро ОБСЕ в Ереване оказывает поддержку нашему учреждению с момента его создания в 2004 году, и на сегодняшний день оно является одним из наших ближайших партнеров. К примеру, оно оказало нам помощь в организации форума представителей гражданского общества, с которым у нас теперь подписан меморандум о сотрудничестве. Мы в настоящее время сотрудничаем с примерно 80 НПО, занимающимися правами женщин, ребенка, людей с ограниченными возможностями, беженцев и меньшинств. Бюро ОБСЕ сейчас ведет подготовительную работу к началу выполнения нового финансируемого Евросоюзом проекта по оказанию помощи нашему Бюро в ходе парламентских выборов 2012 года и президентских выборов 2013 года. Мы также сотрудничаем с Бюро ОБСЕ в вопросах предотвращения пыток, в том числе в нашем качестве НПМ согласно ФПКПП. В мае 2011 года мы создали Совет по предупреждению насилия, в состав которого вошли профессиональные сотрудники Группы по предотвращению пыток и насилия, действующей в рамках нашего Бюро, и добровольцы от НПО. За прошедшие шесть месяцев члены Совета провели большую работу, посетив тюрьмы, армейские подразделения, спецбольницы и другие центры содержания под стражей. ОБСЕ помогает нам в этой работе.

# Инспекция мест заключения

Жала Азизова



Уполномоченная по правам человека Эльмина Сулейманова и международный эксперт Эрик Сванидзе участвуют в проводимом ОБСЕ учебном семинаре по методам мониторинга мест заключения, Баку, 22 мая 2010 года (ОБСЕ/Мирнабли Хасанов)

Еще десятилетие назад полномочия института Омбудсмена в Азербайджанской Республике не шли дальше расследования отдельных жалоб на нарушения прав человека и консультирования парламента и правительства по таким вопросам, как амнистия и помилование. В настоящее время ему доверено заниматься решением широкого круга задач, дополненного в этом году функцией рассматривать жалобы на нарушение права на доступ к информации. Помимо головного офиса Омбудсмен имеет четыре отделения в регионах страны, и его персонал насчитывает в общей сложности более 60 сотрудников.

Среди важнейших новых функций института Омбудсмена следует назвать его роль как национального превентивного механизма (НПМ) согласно Факультативному протоколу к Конвенции ООН против пыток (ФПКПП), который требует от всех правительств создания системы регулярного мониторинга мест лишения свободы с целью предотвращения пыток и других форм жестокого обращения. После того как Азербайджан ратифицировал ФПКПП, в январе 2009 года Президент Ильхам Алиев назначил институт Омбудсмена в качестве НПМ.

К этому времени Омбудсмен уже занимался вопросами соблюдения прав человека в тюрьмах с помощью Оперативной следственной группы, созданной при содействии Бюро ОБСЕ в Баку в 2004 году. «Группа была создана в целях оперативного реагирования на жалобы на нарушение прав человека в местах лишения свободы, – поясняет Эльмира Сулейманова, Омбудсмен Азербайджана. – Она по-прежнему функционирует на круглосуточной основе».

Однако работа Оперативной следственной группы ограничивалась лишь реагированием на сигналы о нарушениях, в то время как инициативный мандат НПМ ставил перед ней совершенно новые методологические задачи. Бюро ОБСЕ в Баку и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) организовали двухдневное рабочее совещание для их рассмотрения. Участвовавшие в нем должностные лица

государства быстро пришли к осознанию того, что ратификация ФПКПП и назначение НПМ – это только два шага в ходе более продолжительного процесса, который также потребует разработки нового национального законодательства.

## КОНСОЛИДАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА

В 2010 году по просьбе Омбудсмена Бюро ОБСЕ в Баку обеспечило перевод и публикацию азербайджанской языковой версии руководства «Практический справочник по вопросам мониторинга мест содержания под стражей», подготовленного базирующейся в Женеве Ассоциацией по предупреждению пыток (АПП). В сотрудничестве с БДИПЧ оно помогло представителю АПП организовать презентацию этого руководства сотрудникам НПМ и членам гражданского общества. Вовлечение гражданского общества в деятельность НПМ не только позволяет использовать дополнительные людские ресурсы, но и помогает повысить плюрализм мнений и профессиональное разнообразие участников.

Презентация руководства была частью более широкого мероприятия, которое включало обучение методам мониторинга мест заключения, проведенное силами специалистов из Комитета Совета Европы по предупреждению пыток, и конференцию, организованную Бюро ОБСЕ в Баку в сотрудничестве с парламентом Республики. «Эта конференция стала важным шагом вперед, так как она привлекла внимание к мандату НПМ и необходимости принятия специализированного законодательства. Она также высветила большое значение сотрудничества между НПМ и гражданским обществом», – отметил Корай Таргай, руководитель Бюро ОБСЕ в Баку.

В июне 2011 года парламент утвердил новое законодательство по НПМ, частично базирующееся на рекомендациях ОБСЕ. Хотя его положения и оставляют открытыми некоторые вопросы, например, по поводу формы участия гражданского общества, их принятие подвело важную правовую базу под мандат НПМ.

После создания НПМ минуло два года, и специализированная команда сотрудников института Омбудсмена продолжает регулярные инспекции мест заключения и приобрела в этом богатый первый опыт. Бюро ОБСЕ в Баку в настоящее время оказывает помощь в переводе и публикации доклада о ходе работы и извлеченных уроках. Он будет полезен Омбудсмену и Бюро ОБСЕ в Баку при планировании своего будущего сотрудничества по мере расширения деятельности НПМ.

Жала Азизова – помощник по программным вопросам, Бюро ОБСЕ в Баку.

## Международный обмен

Стефан Бухмайер, Сильвия Поголса и Салтанат Мустафина



Слева направо: Гильшара Абдыкаликова, министр труда и социальной защиты населения; Игорь Рогов, председатель Конституционного совета Республики Казахстан; посол Аскар Шакиров, Верховный комиссар Казахстана по правам человека; посол Александр Кельчевский, руководитель Центра ОБСЕ в Астане; Мадина Джарбусынова, посол Казахстана по особым поручениям, МИД Казахстана, Астана, 15 октября 2010 года (ОБСЕ/Салтанат Мустафина)

Права человека носят универсальный характер и распространяются на всех людей, где бы они ни находились. Для национального правозащитного учреждения, стремящегося найти свое видение и определить наилучшие методы защиты прав граждан, практика других стран может быть важным источником вдохновения. Последние два года Верховный комиссар Республики Казахстан по правам человека неоднократно успешно прибегал к специализированной экспертной помощи Центра ОБСЕ в Астане и Датского института прав человека (ДИПЧ), одного из крупнейших и авторитетнейших национальных правозащитных учреждений.

В рамках проекта, осуществляемого при поддержке Казахстана, Дании и Германии, Центр ОБСЕ в Астане и его датский партнер дают рекомендации по вопросам формирования концептуальной правовой базы омбудсмена, повышения организационного и технического

потенциала, а также налаживания работы с населением регионов. Исходя из признания того факта, что никакая рекомендация эксперта не может сравниться по полезности с получением информации о передовом опыте из первых рук, в октябре прошлого года они организовали ознакомительную поездку в Венгрию и Австрию для шести сотрудников Бюро казахстанского Омбудсмена.

Группа имела возможность обмениваться опытом со своими венгерскими и австрийскими партнерами, а также с представителями государственных структур и НПО. Проведенные обсуждения наглядно показали непреходящее значение поддержания критического диалога между омбудсменом, гражданским обществом и исполнительной и законодательной ветвями власти.

Некоторые аспекты деятельности правозащитных институтов в принимающих странах – такие, как наличие в Венгрии четырех омбудсменов, один из которых специализируется на защите прав будущих поколений, – не могли не вызвать удивления. Однако гости вынесли из поездки большое число практических рекомендаций и по наболевшим темам: стратегическое планирование, рациональное использование людских и финансовых ресурсов и, что особенно важно, работа с индивидуальными делами.

Один из осязаемых результатов ознакомительной поездки – это публикация-руководство по работе с жалобами граждан, которое Бюро казахстанского Омбудсмена подготовило в сотрудничестве с ДИПЧ, где нашел отражение обмен богатым опытом с австрийскими и венгерскими институтами.

“Уверен, что диалог с нашими международными партнерами консолидировал потенциал нашего института омбудсмена”, – прокомментировал результаты поездки Верховный комиссар Казахстана по права человека Аскар Шакиров.

*Стефан Бухмайер – сотрудник по вопросам человеческого измерения, Сильвия Поголса – координатор по проектам и Салтанат Мустафина – старший помощник по проектам, Центр ОБСЕ в Астане.*

## БЮРО ОБСЕ В ТАДЖИКИСТАНЕ

## Координация деятельности доноров

Анна Кроули



Зариф Ализода, уполномоченный Таджикистана по правам человека и Ивар Вики, руководитель Бюро ОБСЕ в Таджикистане, обсуждают вопросы сотрудничества в ходе Конференции по образованию в области прав человека, Душанбе, 10 декабря 2010 года (Нозим Каландаров)

С момента назначения Зарифа Ализода в мае 2009 года первым Омбудсменом по правам человека Республики Таджикистан Бюро ОБСЕ в Таджикистане тесно сотрудничало с самим институтом Омбудсмена и другими донорами и партнерами из гражданского общества, дабы обеспечить скоординированный и взаимодополняющий характер оказываемой помощи. Годом позже, когда Бюро Омбудсмена представило свой план работы на 2010 год, Бюро ОБСЕ в Таджикистане создало неофициальную координационную группу с целью обмена идеями, планами и докладами консультантов. Это позволило добиться эффекта синергизма от деятельности различных доноров.

Кроме того, ОБСЕ выделила эксперта

для оказания помощи Бюро Омбудсмена в подготовке пятилетнего стратегического плана. Стратегия и план мероприятий по ее выполнению стали темой широких консультаций с участием доноров, организаций гражданского общества и других государственных структур. В настоящее время, по прошествии более двух лет, Бюро Омбудсмена руководствуется своей стратегией для активной координации получаемой от доноров помощи, приглашая заинтересованных партнеров к участию в небольших группах с целью обсуждения вопросов их сотрудничества в реализации индивидуальных приоритетных направлений работы.

*Анна Кроули – сотрудник по правам человека в Бюро ОБСЕ в Таджикистане.*

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

[osce.org/publications](https://osce.org/publications)

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



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе