



США-ОБСЕ/ЭПКЕ ЮНГ-ВОЛЬФ

ПОСТОЯННЫЙ СОВЕТ

«Смелые идеи по трансформации ОБСЕ требуют тщательного осмысления»

Посол США считает, что преобразования должны способствовать воплощению в жизнь идеалов Организации.

Спустя почти три года после своего назначения послом США при ОБСЕ Стивен М. Миникес дал интервью пресс-секретарю ОБСЕ Ричарду Мерфи, прокомментировав общую дискуссию, которая ведется сейчас о будущих направлениях развития Организации. «Если бы нам пришлось сегодня заново создавать ОБСЕ, то, возможно, никто не стал бы в точности воспроизводить ее нынешнюю организационную структуру», – сказал он. – Но думаю, что некоторые из ее основополагающих элементов мы бы менять не стали.

Как вы относитесь к недавнему призыву Действующего председателя трансформировать ОБСЕ?

Посол Стивен Миникес: Характерной особенностью ОБСЕ всегда были оперативное реагирование и гибкость, а также то, что она не забюрократизирована – во всяком случае, пока, – и нам следует обеспечить сохранение этих качеств на будущее. Мы часто говорим об этом потому, что эти отличия

ОБСЕ от других региональных организаций являются залогом ее эффективности и не должны быть утрачены. На наш взгляд, ОБСЕ, как и любая другая организация, должна постоянно искать пути к совершенствованию, адаптироваться к меняющимся потребностям своих государств-участников и к изменениям политической обстановки. Мы всегда готовы к обсуждению конструктивных идей, направленных на трансформацию ОБСЕ.

ОБСЕ зиждется на принципах, воплощающих в себе общие ценности государств-участников. Конкретному изложению того, что эти принципы означают на практике, посвящена целая серия документов, принятых консенсусом на протяжении многих лет. Их тоже необходимо сохранить, если мы хотим оставаться верными тем идеалам, о поддержке которых заявили все государства – участники ОБСЕ.

Наш Действующий председатель, министр иностранных дел Болгарии Соломон Пасси, выступил с рядом смелых идей по преобразованию ОБСЕ. Я полагаю, что наш долг – тщательно осмыслить их, с тем чтобы любые решения, которые мы примем, действительно способствовали укреплению Организации и воплощению в жизнь ее идеалов. Для этого понадобится немало времени, размышлений и переговоров.

Каким вы хотели бы видеть направление развития ОБСЕ – как в политическом, так и в организационном плане? Каким вам представляется будущее института Председательства, Генерального секретаря и принципа консенсуса при принятии решений?

Мы считаем, что ОБСЕ служит удовлетворению глубокой потребности в поддержке демократии, прав человека, надлежащего управления и контроля над вооружениями. Самые важные меры по предотвращению конфликтов и укреплению доверия, которые мы можем предпринять, – это создание демократических обществ и построение рыночной экономики, укрепление безопасности, утверждение и защита прав человека.

Задачи совершенствования демократии и обеспечения безопасности еще далеко не решены. На территории Евразии и сегодня вспыхивают конфликты. Всем нам угрожает терроризм. Процветает нетерпимость. Проводятся выборы, которые нельзя назвать ни свободными, ни честными. Вот главные проблемы, которые стоят перед ОБСЕ.

Если бы сегодня нам пришлось создавать ОБСЕ заново, то, возможно, никто не стал бы в точности воспроизводить ее нынешнюю организационную структуру. Но думаю, что некоторые из ее основополагающих элементов мы бы менять не стали.

Передача председательских полномочий на основе ротации каждый год придает ОБСЕ дополнительную энергию и повышает подотчетность. Благодаря правилу консенсуса согласованные всеми нами решения выдерживают испытание временем. Присутствие на местах обеспечивает оперативность, практическую направленность и актуальность работы, которую ведет ОБСЕ.

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Секретариат обеспечивают

экспертный потенциал ОБСЕ, преемственность в работе Организации и ее способность претворять диалог в конкретные дела. Специальные представители выполняют функцию привлечения политического внимания к неотложным вопросам.

Существуют ли разногласия по каким-либо из операций ОБСЕ? Разумеется. Если бы их не было, то это означало бы, что Организация просто не работает.

Сейчас, когда подходит к концу срок пребывания посла Яна Кубиша в должности, широко обсуждается вопрос о необходимости и возможности изменения роли Генерального секретаря и о том, как именно она может быть изменена. Это – важный и серьезный вопрос, который внимательно рассматривается правительством моей страны.

А каково будущее системы краткосрочного прикомандирования сотрудников к миссиям на местах?

Система прикомандирования выполняет важную роль, дополняя сводный бюджет, которого уже давно не хватает для удовлетворения основных потребностей Организации. При этом, однако, я полагаю, что настало время пересмотреть продолжительность этих краткосрочных назначений. Особенно за последние пять лет ОБСЕ стала в значительно большей степени организацией по предотвращению конфликтов и постконфликтной стабилизации, чем механизмом кризисного реагирования.

Изначально было определено, что сотрудники будут работать на местах по шестимесячным контрактам, поскольку они выполняли в основном функцию реагирования на кризисы. Но ввиду происходящей эволюции работы на местах в направлении более долгосрочного предотвращения конфликтов и укрепления доверия шестимесячные контракты могут сыграть негативную роль, поскольку являются потенциальным ограничителем в любой достаточно продолжительной деятельности и могут затруднить привлечение лучших специалистов. Вероятно, настало время удлинить срок службы на соответствующих должностях в миссиях на местах, с тем чтобы сотрудники назначались на эти должности сразу на двенадцать месяцев. Это позволило бы повысить эффективность работы, никоим образом не ограничивая реальной гибкости.

Некоторые комментаторы в Соединенных Штатах критиковали решение Вашингтона пригласить представителей БДИПЧ для наблюдения за президентскими выборами. Что вы на это скажете?

Прежде всего скажу, что Соединенные Штаты серьезно относятся к своим обязательствам по ОБСЕ, согласно которым мы должны приглашать наблюдателей от этой Организации. Вряд ли мы можем ожидать, что другие государства-участники будут выполнять взятые ими на себя обязательства перед Организацией, если сами не будем выполнять своих. Так что здесь все очень просто.

Во-вторых, наблюдение за выборами в странах развитой демократии дает неоценимый опыт на-

блюдателям, которым ранее, может быть, и не доводилось видеть, как государства с давними традициями свободных и честных выборов организуют избирательную кампанию, голосование и подсчет голосов и как они разрешают споры, будь то непосредственно на избирательных участках или с помощью хорошо отлаженных институциональных процедур.

Я имел возможность побеседовать с официальными должностными лицами, приехавшими в Вену для ознакомления с тем, как в этом городе поставлена, в частности, административно-хозяйственная работа и планирование, и они с большим энтузиазмом хвалили практику ознакомительных поездок на места, отмечая, что о том, как реально организовано дело, можно гораздо больше узнать из короткого личного посещения, чем путем многомесячного изучения этого вопроса по бумагам. Что же касается наблюдения за выборами в Соединенных Штатах, то нам нечего скрывать. На самом деле мы гордимся тем, что можем показать, и считаем, что другие могут у нас поучиться.

Как бы вы ответили на высказывания со стороны ряда государств-участников о том, что ОБСЕ использует двойные стандарты или что в ее деятельности наблюдается географический и тематический дисбаланс?

Будучи послом страны, которая нередко становится объектом критических выступлений в Постоянном совете, я не могу согласиться с тем, что ОБСЕ применяет двойные стандарты. Государства-участники вправе высказывать озабоченность по поводу политики и практики, которые вызывают у них беспокойство или не соответствуют принятым в рамках ОБСЕ обязательствам. Это – одна из основополагающих прерогатив, также неоднократно подтверждавшаяся в многочисленных документах ОБСЕ, не последним среди которых является Хартия европейской безопасности.

Вопрос о том, на каких географических и тематических областях следует сосредоточить внимание, решается ОБСЕ в зависимости от потребностей. Определяющим фактором здесь является «спрос», поскольку государства, размещающие у себя структуры ОБСЕ на местах, запрашивают и санкционируют деятельность ОБСЕ на своей территории. ОБСЕ – через свои присутствия на местах, а также свои органы и институты – помогает странам в осуществлении перехода от командной экономики к рыночной, от диктатуры к демократии, от фальсифицированных выборов к демократическим, от официальной прессы к независимой. Наряду с этим ОБСЕ оказывает содействие в преобразовании государственных институтов, таких, как полиция и суды, из органов, защищающих государство, в органы, защищающие конституцию и народ.

Для стран формирующейся демократии это гигантская, но необходимая задача – избавиться от имеющего полувековую или даже более продолжительную историю наследия сорванного экономического и демократического развития и как можно скорее влиться во все более интегрированное международное сообщество и мировой рынок.

Содействие этому переходу – часть того фундаментального вклада, который ОБСЕ начиная с 1975 года вносит в обеспечение всеобъемлющей безопасности.

Мне доводилось слышать жалобы на недостаточное внимание, уделяемое экономическому, экологическому и военно-политическому измерениям. Но давайте обратимся к фактам. За то время, что я нахожусь в Вене, «второе измерение» было усилено как в бюджетном отношении, так и в плане секретариатских должностей. В прошлом году мы приняли Документ-стратегию, направленный на решение некоторых из наиболее острых проблем, стоящих перед странами с экономикой переходного периода. И все же, за три года пребывания здесь я убедился в том, что некоторые государства-участники проявляют поразительное нежелание понять, что именно их собственная внутренняя политика и практика, более чем что-либо другое, препятствуют экономическим преобразованиям и развитию.

Это было признано при подготовке Документ-стратегии, и именно по этой причине столь серьезный акцент был сделан на обеспечении надлежащего управления. Один эксперт за другим заявляют на семинарах по экономическому измерению и ежегодных встречах Экономического форума о том, что проблемы управления не дают странам возможности пользоваться благами экономической интеграции и глобализации. К этим проблемам относятся отсутствие транспарентности при выдаче подрядов, законодательные требования, благоприятствующие друзьям и членам семей власть имущих, отсутствие нормативных положений, касающихся конфликта интересов, отсутствие беспристрастной и независимой судебной системы, обременительные регистрационные требования, а также законы и практика, скорее препятствующие, чем способствующие развитию и расширению предпринимательства, не говоря уже о прямом подкупе и коррупции.

Все это малоприятные факты для правительств, а сам процесс преобразований нелегок и болезнен. Я твердо убежден в том, что предназначение ОБСЕ – помочь правительствам в осуществлении данного процесса. Нашим коллективным интересам, заключающимся в укреплении безопасности всех государств-участников ОБСЕ, отвечает скорее принятие мер по консолидации демократии и построению рыночной экономики, или, короче говоря, – обеспечению полного соблюдения основополагающих обязательств по ОБСЕ. Мы ожидаем многого, поскольку на многое надеемся!

Аналогичным образом, анализ фактов, касающихся военно-политического измерения, показывает, что за последние годы нам удалось серьезно его укрепить. В рамках Форума по сотрудничеству в области безопасности (ФСБ) мы коллективными усилиями ликвидируем излишки боеприпасов, ограничиваем передачу легкого и стрелкового оружия и осуществляем контроль за переносными зенитными ракетными комплексами (ПЗРК). Ряд государств-участников, особенно моя страна, выделили многие миллионы евро на эти цели, вклю-

чая средства, которые по-прежнему предлагаются для компенсации расходов, связанных с выводом излишней военной техники из Молдовы.

Мы учредили Ежегодную конференцию по обзору проблем в области безопасности, в рамках которой фокусируем внимание на возможностях повышения безопасности во всем регионе ОБСЕ. ОБСЕ распространила действие Вассенаарских договоренностей по ПЗРК на все 55 государств-участников. Мы кардинально увеличили свой вклад в борьбу с терроризмом – область, в которой совместными усилиями мы можем, я думаю, сделать еще больше. Если в каких-то других областях работа ОБСЕ была менее успешной, например, в урегулировании так называемых «замороженных» конфликтов, то это объясняется отнюдь не отсутствием заинтересованности или недостаточностью усилий со стороны Организации.

Сейчас, когда происходит расширение НАТО и Европейского союза, не утратила ли ОБСЕ своей полезности?

Вовсе нет. Совсем даже наоборот. На самом деле, изменения в евроатлантической архитектуре безопасности даже повышают важность ОБСЕ для многих стран, особенно тех, которые не входят в НАТО или ЕС.

Чтобы убедиться в полезности ОБСЕ, достаточно взглянуть на проводимую ею работу по борьбе с терроризмом и на то, как быстро и эффективно Организация адаптируется к меняющейся политической обстановке и условиям в области безопасности в мире в период после 11 сентября 2001 года. Всего за три месяца ОБСЕ разработала Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом. Незамедлительно вслед за этим органы ОБСЕ подготовили собственные «маршрутные карты», определяющие порядок их действий по реализации поставленных в Бухаресте задач.

В июле 2002 года государства – участники ОБСЕ обязались завершить процесс самооценки осуществления определенных Целевой группой по финансовым мероприятиям шагов по пресечению финансирования терроризма. Таким образом было положено начало продолжающейся и поныне борьбе с финансированием терроризма и отмыванием денег, расширению возможностей государств выявлять и останавливать незаконные финансовые потоки. В самое последнее время мы договорились сделать упор на недопущении незаконного использования НПО и благотворительных организаций террористами и другими преступниками. Согласованное в декабре 2003 года в Маастрихте решение о документах на въезд и выезд в значительной мере ограничит возможности террористов и преступников передвигаться по миру, оставаясь неопознанными.

Сегодня в Секретариате ОБСЕ в полную силу функционирует Антитеррористическое подразделение, помогающее ОБСЕ определять параметры того, что может сделать региональная организация для противодействия многогранной угрозе терроризма.

На политическом уровне ОБСЕ вовлекла в сферу своей деятельности Афганистан, сделав его в апреле 2003 года своим партнером по сотрудничеству, что открыло дорогу для совместной деятельности и мер укрепления доверия и безопасности, призванных помочь Афганистану в его усилиях по стабилизации положения и налаживанию мирной жизни. Это чрезвычайно важно для мира и стабильности во всем регионе, включающем несколько государств – участников ОБСЕ. Организация направила в Афганистан свою группу поддержки выборов, проводившихся там в октябре.

ОБСЕ, главным образом через свои структуры на местах, проводит огромную работу в Грузии и Молдове по раннему предупреждению и предотвращению конфликтов. Тот факт, что спорные проблемы в Южной Осетии и Приднестровье решаются путем переговоров и не вылились в открытый конфликт, является наглядным свидетельством проводимой структурами ОБСЕ на местах важнейшей работы.

Какова Ваша реакция на недавние высказывания руководителей многих стран-членов Содружества независимых государств (СНГ) о будущем ОБСЕ?

Я всячески приветствую вовлеченность глав государств и правительств ряда стран СНГ в решение вопроса о будущем ОБСЕ. Это показывает, что проводимая ОБСЕ работа весьма актуальна для этих и многих других стран, равно как и для моей. Соединенные Штаты всегда готовы к конструктивной дискуссии с государствами-участниками на тему о функционировании ОБСЕ, о путях ее совершенствования и о том, как обеспечить важность ОБСЕ для государств-участников, будь то в индивидуальном или в коллективном отношении.

Как я уже отметил, говоря о последних мероприятиях в военно-политическом и экономическом измерениях, я не согласен с утверждениями о наличии фундаментального дисбаланса в работе ОБСЕ. Правительство моей страны является сейчас и останется в будущем одним из лидеров в том, что касается выдвижения предложений о новых конкретных мероприятиях в вышеназванных областях. Я также отношусь не считая, что деятельность на местах неэффективна. В действительности, во время своих многочисленных поездок в страны, где ведется деятельность на местах, включая страны СНГ, я всегда слышу речи о том, насколько полезными могут быть эти мероприятия. Причем об этом говорят и правительственные чиновники, и представители НПО, и частные граждане. Как бы то ни было, я приветствую возможность обсудить вопрос о том, каким образом ОБСЕ может сделать свою работу во всех этих областях еще более эффективной.

В большей мере меня обеспокоило то, что в упомянутых заявлениях, как это ни странно, вновь стали появляться, впервые за многие годы, нотки критики – отказаться от которой государства-участники уже неоднократно соглашались – на тему о вмешательстве во внутренние дела. На самом деле, я был вынужден прочитать текст дважды,

чтобы убедиться, что правильно понял смысл этих высказываний, настолько удивительны они были.

Любое обсуждение основополагающих документов ОБСЕ должно включать реальные обязательства, принятые на себя государствами в Хартии европейской безопасности (1999 год) и в Московском документе (1991 год). Хартия, в частности, гласит: «Государства-участники подотчетны своим гражданам и несут ответственность друг перед другом за выполнение ими обязательств, принятых ими в рамках ОБСЕ. Мы рассматриваем эти обязательства как наше общее достижение и поэтому считаем, что они представляют непосредственный и законный интерес для всех государств-участников».

Данная формулировка идет в развитие положений Московского документа, где говорится: «Государства участники подчеркивают, что вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка. Они категорически и окончательно заявляют, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства».

Таким образом, выражение озабоченности по поводу существующей в государствах практики, нарушающей обязательства по ОБСЕ, является не вмешательством во внутренние дела, а наоборот, отражением того, что согласно Хартии европейской безопасности и Московскому документу должна делать ОБСЕ.

Сейчас мы переживаем весьма активный период выборов во многих странах ОБСЕ. Полагаю, что государства-участники ОБСЕ могут согласиться в том, что все мы хотим подлинно свободных и честных выборов. Совместными усилиями за прошедшие годы мы создали – в форме БДИПЧ – самый солидный в мире институт по наблюдению за выборами и оказанию содействия в совершенствовании их организации. Именно это ОБСЕ должна делать и делает, руководствуясь нашими коллективными интересами в области всеобъемлющей безопасности.

Стивен М. Миникес приступил к исполнению своих обязанностей в качестве посла Соединенных Штатов при ОБСЕ в декабре 2001 года, вскоре после своего назначения на эту должность президентом Джорджем Бушем и утверждения назначения сенатом США. Он – выпускник Корнельского университета и Йельской школы права; хорошо известен в кругах вашингтонских и нью-йоркских юристов. Читал лекции по широкому спектру вопросов, касающихся внешней политики, национальной обороны и безопасности, демократии и прав человека, а также международной торговли и финансов. Посол Миникес родился в Берлине, где вырос и жил в годы Второй мировой войны. В 1949 году его семья эмигрировала в Соединенные Штаты.