



AS (16) RP 1 R  
Original: English

## **ДОКЛАД**

### **ОБЩЕГО КОМИТЕТА ПО ПОЛИТИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ И БЕЗОПАСНОСТИ**

*25 лет парламентского сотрудничества:  
укрепляя доверие через диалог*

**ДОКЛАДЧИК**  
**г-жа Маргарета Седерфельт**  
**Швеция**

**ТБИЛИСИ, 1 - 5 ИЮЛЯ 2016 ГОДА**

**ДОКЛАД**  
**ОБЩЕГО КОМИТЕТА ПО ПОЛИТИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ**  
**И БЕЗОПАСНОСТИ**

**Докладчик: г-жа Маргарета Седерфельт (Швеция)**

**Введение**

ОБСЕ, вступившая в пятое десятилетие своей деятельности, продолжает утверждать свою роль в качестве основной площадки для трансатлантического и евразийского диалога в сфере безопасности и прав человека, а также в экономическом и экологическом измерениях. ОБСЕ как сообщество, основанное на общности ценностей и принципов, имеет исключительный моральный авторитет в Европе, в связи с чем выполнение обязательств ОБСЕ является необходимым элементом мира, безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ.

Однако в последние годы произошло ощутимое ослабление доверия между государствами-участниками и, как следствие, политической воли, что, в свою очередь, привело к тому, что государства-участники стали проявлять меньше готовности к компромиссу в ключевых областях для реализации повестки дня ОБСЕ. Кульминацией этих процессов стала неспособность прошлогоднего заседания Совета министров ОБСЕ в Белграде прийти к консенсусу по ряду важнейших вопросов. Поскольку столь многие из общих для нас вызовов требуют реального многостороннего взаимодействия, тупик, в котором мы оказались, и потеря доверия оказали ощутимое негативное воздействие на нашу общую безопасность. Признав такое положение дел, Парламентской ассамблее ОБСЕ следует направить весь свой потенциал на противодействие новым угрозам в духе восстановления доверия между государствами-участниками. Парламентскому измерению ОБСЕ следует стремиться преодолеть недоверие между государствами – участниками ОБСЕ и более четко заявлять о своей позиции. Только при укреплении диалога и политической воли дипломатические усилия могут действительно привести к тому, что противоборствующие стороны вступят в переговоры о мирном урегулировании конфликтов и начнут работать сообща над противодействием общим угрозам.

В этой связи в настоящем докладе будут затронуты пять основных тем: транснациональный терроризм, кризис в Украине и вокруг нее, затяжные конфликты, женщины в условиях вооруженного конфликта и взаимосвязь между безопасностью и демократией.

**Транснациональный терроризм**

Насильственный экстремизм все более значительным и ощутимым образом влияет на безопасность в регионе ОБСЕ: слишком большое число жизней были безвременно прерваны в результате действий террористов, включая взрывы смертников, массовые расстрелы, похищения и казни.

В своей деятельности по осуществлению эффективного реагирования на нарастающую террористическую угрозу правительствам следует использовать весь потенциал ОБСЕ и ее антитеррористических усилий, которые направлены на разработку

международного законодательства о борьбе с терроризмом, укрепление безопасности проездных документов, борьбу с насильственным экстремизмом и радикализацией, которые приводят к терроризму, а также на борьбу с использованием Интернета в террористических целях. Кроме того, ОБСЕ следует проводить свои мероприятия с учетом потребностей государств-участников, не допуская при этом использования деятельности по борьбе с терроризмом в качестве предлога для борьбы с законной политической оппозицией и для подавления правомерной деятельности групп гражданского общества, не прибегающих к насильственным методам.

Борьба с террористической угрозой усугублена затронувшим практически все государства-участники ОБСЕ кризисом, связанным с беженцами и мигрантами, который стал следствием конфликтов, протекающих в Европе и прилегающих к ней регионах. Звучавшие в адрес мигрантов обвинения в связях с террористами привели к политизации кризиса и в некоторых случаях к неоправданному возложению ответственности на отчаявшихся людей, которые бегут от войны и репрессий. Однако, осознавая ключевые гуманитарные вызовы этого кризиса, важно также признать, что он представляет собой принципиальную проблему в области безопасности, и проводить работу по совершенствованию процедур проверки просителей убежища. Для реагирования на коренные причины этого кризиса ОБСЕ и государствам-участникам следует сосредоточить внимание на разрешении и предотвращении конфликтов в странах происхождения беженцев.

Взаимосвязь между торговлей людьми и незаконной миграцией служит дополнительным фактором, подрывающим безопасность и стабильность в регионе ОБСЕ. Так как известно, что сети, занимающиеся торговлей людьми, связаны с террористической деятельностью, ОБСЕ необходимо найти новые пути развития взаимодействия со Средиземноморскими партнерами по сотрудничеству. Наличие опыта управления границами вдобавок к существующим механизмам обмена информацией между государствами-участниками и их совместным усилиям по противодействию организованной преступности дают ОБСЕ уникальные преимущества в решении проблемы нерегулярной миграции и возможной взаимосвязи между такой миграцией и террористической деятельностью. Государствам-участникам следует признать общую ответственность в отношении этой проблемы путем обеспечения выполнения в полной мере обязательств ОБСЕ.

Принимая на национальном уровне меры по защите своих граждан от террористической угрозы, мы не должны забывать об ее глубинных причинах, борьба с которыми должна вестись на международном уровне. Требуется комплексная многоуровневая стратегия, которая предполагала бы адресные меры по преодолению неблагополучия, которое террористы используют в своих целях, включая неблагоприятное экономическое положение.

Парламентариям принадлежит отдельная роль в укреплении международных правовых режимов борьбы с терроризмом – это проведение в национальных парламентах работы по содействию принятию всеобщих антитеррористических конвенций и протоколов на национальном уровне, а также обеспечение соответствия национальных законодательных инициатив по противоборству террористической деятельности ключевым принципам ОБСЕ, включая свободу выражения мнений.

## **Российская агрессия против Украины**

Ответ ОБСЕ на кризис в Украине и вокруг нее показал, что Организация располагает достаточным инструментарием для управления кризисами, в том числе необходимыми механизмами содействия деэскалации и диалогу. Миссия наблюдателей на двух российских КПИ и в особенности Специальная мониторинговая миссия в Украине играют исключительно важную роль в работе по преодолению кризиса, представляя ежедневные непредвзятые отчеты о происходящем на местах.

Вместе с тем, мы должны также признать наличие ряда проблем и работать над их решением; это, в частности, нехватка ресурсов, ограничения на перемещение наблюдателей ОБСЕ и трудности, связанные с отсутствием у ОБСЕ правосубъектности. Кроме того, тот факт, что конфликт не удалось предупредить на ранних этапах, несмотря на все превентивные механизмы ОБСЕ, подчеркивает необходимость дальнейшего укрепления Организацией ее формата политического диалога и наращивания потенциала для раннего предупреждения и информирования. Последовавшая эскалация насилия в Восточной Украине усугубляется осуществляемыми Российской Федерацией поставками оружия и военной техники повстанцам. Это еще больше разжигает насилие на юго-востоке Украины и явственно свидетельствует о продолжающейся агрессии России в отношении территориальной целостности Украины. В связи с этим, признавая, что достижение политического решения этого кризиса является одним из главных приоритетов для международного сообщества, мы должны продолжить поддерживать надлежащее управление в Украине и укрепление доверия на основе выполнения в полном объеме Минских соглашений.

Что касается, наверное, самого трагического события, произошедшего в ходе украинского конфликта, – гибели рейса МН17 авиакомпании "Malaysian Airlines" 17 июля 2014 года, – мы должны продолжить настаивать на большей транспарентности и оперативности расследования во имя справедливости, покоя жертв и умиротворения их семей. На следующий день после трагедии, случившейся почти два года назад, Постоянный совет консенсусом всех 57 государств-участников принял декларацию, призывавшую к проведению открытого, транспарентного и независимого международного расследования катастрофы, однако вплоть до настоящего времени расследованию мешает недостаточная открытость ряда правительств и их неготовность сотрудничать. Эта трагедия стала одним из основных поводов для раскола между государствами-участниками и, соответственно, шаги по преодолению указанной проблемы должны быть продолжены.

Еще одним серьезным поводом для противоречий стала незаконная аннексия Крыма Российской Федерацией. Этот акт агрессии по отношению к другому государству – участнику ОБСЕ стал нарушением основополагающих принципов ОБСЕ, закрепленных в Хельсинкском заключительном акте, подрывав в корне право Украины на территориальную целостность. ПА ОБСЕ с самого начала четко обозначила свою позицию: аннексия Российской Федерацией Крымского полуострова в марте 2014 года была незаконной и противоправной. С тех пор наблюдается устойчивое ухудшение ситуации в области прав человека, и наступление на свободу СМИ на полуострове приобрело системный характер. Хотя тема Крыма отошла в некотором смысле на второй план по отношению к другим приоритетным для международного сообщества вопросам, связанным с Украиной, включая прекращение конфликта на Донбассе,

важно и далее указывать на то, что суверенитет Украины над всей ее территорией, включая Крым, должен соблюдаться.

Для того чтобы украинский кризис не стал очередным затяжным конфликтом, ОБСЕ следует принимать меры по развитию сотрудничества в конструктивном ключе, что позволило бы всем сторонам сесть за стол переговоров и прийти к долгосрочному решению. Парламентская ассамблея могла бы укрепить свою роль на этом направлении путем, в частности, содействия установлению более глубокого и продуктивного диалога между парламентариями.

### **Затяжные конфликты**

Как указано в приоритетах Председательства Германии в ОБСЕ в 2016 году, приоритетное внимание уделяется управлению кризисами и конфликтами, в частности в отношении конфликтов в Молдове и на Южном Кавказе. На практике это означает, что ОБСЕ следует укрепить свою приверженность разрешению затяжных конфликтов в регионе с помощью уже существующих в ее распоряжении форматов и механизмов переговоров.

Государства-участники продолжают принимать решения в одностороннем порядке и прибегать к насилию для разрешения противоречий, что препятствует адекватному разрешению затяжных конфликтов в рамках дипломатических переговоров. Одним из недавних примеров стали масштабные нарушения, произошедшие на линии соприкосновения в зоне Нагорно-Карабахского конфликта со стороны Армении и Азербайджана; это была самая значительная эскалация данного затяжного конфликта с 1994 года. ОБСЕ следует применять все имеющиеся в ее распоряжении инструменты разрешения конфликтов, включая Парламентскую ассамблею, ее потенциал и возможности для стабилизации ситуации на местах и оказания большего давления в целях содействия мирному разрешению указанного конфликта путем переговоров.

Помимо этого, Парламентской ассамблее следует также расширить свое участие в работе по преодолению последствий конфликта августа 2008 года между Российской Федерацией и территорией Грузии. Незаконное переселение перемещенных лиц для изменения демографической картины подрывает взаимное доверие между сторонами, участвующими в переговорах, и мешает выполнению на практике взятых обязательств. Требуется большее участие на парламентском уровне, с тем чтобы соглашение из шести пунктов, заключенное 12 августа 2008 года при посредничестве ЕС, было выполнено. На практике это означает, что должен быть открыт доступ гуманитарной помощи в Абхазию и Южную Осетию и должны быть приняты положения, гарантирующие ее транзит. Кроме того, ПА ОБСЕ следует с помощью имеющихся у нее дипломатических рычагов привлечь внимание широкой международной общественности к этой ситуации и добиться большей транспарентности и подотчетности, что позволит снизить уровень напряженности на местах. Для установления диалога и реализации конкретных мер в пределах признанных международным сообществом границ Грузии необходима дополнительная политическая воля и большая вовлеченность Парламентской ассамблеи ОБСЕ. Проходящие между ЕС и Грузией переговоры об упрощении визового режима для граждан Грузии свидетельствуют о демократических преобразованиях в этой стране. А предстоящие выборы, назначенные на 8 октября 2016 года, дополнительно укрепят происходящие в этой стране демократические преобразования.

Поддержка мер укрепления доверия, а также активная работа представительств ОБСЕ на местах имеют огромное значение. В частности, ОБСЕ следует создать более широкие возможности для участия гражданского общества и выполнения им конструктивной роли в ряде областей – от содействия демократии до социального развития. Так, в зонах затяжных конфликтов НПО разработали большое число полезных программ по управлению конфликтами, которые могли бы дополнить аналогичные программы ОБСЕ. Гражданское общество может оказать ценную консультационную поддержку и предоставить реальную информацию о деятельности, осуществляемой в соответствующей местности. Имея возможность организовать специальную профессиональную подготовку и реализовывать соответствующие образовательные программы, НПО часто оказываются в состоянии убедить конфликтующие стороны сесть за стол переговоров и способствовать осуществлению диалога.

### **Женщины в условиях вооруженного конфликта**

Обеспечение долгосрочной стабильности и безопасности – это инклюзивный процесс, который требует более активного участия женщин в принятии решений и посредничестве в условиях конфликта. Работа ОБСЕ с государствами-участниками по выполнению Резолюции ООН 1325 о женщинах, мире и безопасности представляет собой положительный пример того, какую важную роль эта Организация может сыграть в обеспечении участия женщин в реализации мер превентивного характера и принятии решений на всех этапах разрешения конфликта. В Плане действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства изложены цели деятельности по предотвращению насилия против женщин, расширению их участия в общественно-политической жизни и поддержке участия женщин в мерах по предотвращению конфликтов, урегулированию кризисов и постконфликтному восстановлению.

В Молдове активное участие женщин в политике является основополагающим аспектом демократии, миростроительства и обеспечения устойчивого развития. Необходимо продолжить реформирование в этой стране правовой основы расширения участия женщин в процессе принятия решений, в том числе путем наращивания на национальном и региональном уровне потенциала по развитию политики поощрения прав женщин и их участия в избирательных процессах. Еще одна зона конфликта, где женщины должны играть более заметную роль, – это Украина. Знания, умения и опыт, которыми обладают женщины Украины, необходимы для достижения решения на основе переговоров, а их полное участие в процессе имеет исключительное значение для более эффективного выполнения в их стране обязательств ОБСЕ в ходе текущего конфликта.

На ежегодной сессии, состоявшейся в прошлом году в Хельсинки, к государствам-участникам был обращен призыв принять эффективные меры по предоставлению всеобъемлющих гарантий безопасности и гуманитарной помощи женщинам в условиях конфликтов. Разработка на постоянной основе плана действий для всей ОБСЕ в отношении женщин, мира и безопасности могла бы стать важным шагом в прекращении широко распространенного сексуального насилия в условиях конфликта, к чему призывает Резолюция Совета Безопасности ООН 1325.

### **Взаимосвязь безопасности и демократии**

Парламентариям отведена особая роль в реализации демократического надзора за сферой безопасности в государствах-участниках, а также в рамках правительственного измерения ОБСЕ. Избираемые депутаты, не будучи ограничены официальной политикой правительства, имеют большую свободу в чувствительных вопросах, один из которых – реформирование сектора безопасности. Однако мы должны быть честны и признать, что в парламентах некоторых стран хорошо спонсируемые особые интересы имеют непропорционально большое влияние. Коррупция является одним из основных вызовов демократии и верховенству права. Нам следует требовать ответа от тех, кто был замешан в последних коррупционных скандалах, и парламентарии ОБСЕ должны осуществлять необходимый надзор для обеспечения соблюдения международных норм и передовой практики.

Таким образом, для более эффективной работы системы сдержек и противовесов можно было бы создать отдельную группу экспертов, представляющих разные направления деятельности ОБСЕ, которая стала бы дополнительным инструментом надзора в рамках нашей Организации. С ее помощью мы смогли бы укрепить механизмы обеспечения соблюдения соглашений, заключенных в рамках ОБСЕ. Такой формат сотрудничества не только повысил бы качество демократического надзора, но и помог бы восстановить доверие между государствами-участниками на пространстве ОБСЕ.

### **Заключение**

Здоровый диалог исключительно важен для укрепления и расширения сотрудничества в таких областях, как контроль над вооружениями, разрешение конфликтов, надзор за сектором безопасности и военные обмены. По этой причине ОБСЕ следует использовать весь свой потенциал для реагирования на новые угрозы, способствуя созданию атмосферы взаимного уважения, доверия и сотрудничества. Действующая в ОБСЕ процедура принятия решений консенсусом, являясь, с одной стороны, полезным средством обеспечения большей легитимности решений Организации, с другой стороны, может быть препятствием на пути оперативных действий. Актуальность ОБСЕ закреплена в ее основополагающих принципах, и, если механизмы и инструменты Организации не способствуют реализации этих принципов, их следует подвергнуть анализу и реформировать, с тем чтобы ОБСЕ полностью соответствовала своему мандату. Это дает Парламентской ассамблее ОБСЕ уникальную возможность посредством диалога и обсуждения вернуть государствам – участникам ОБСЕ готовность поддерживать друг друга. Парламентарии, участвующие в работе Ассамблеи, играют очень важную роль, так как являются представителями своих государств и дипломатами, деятельность которых направлена не только на обеспечение соблюдения обязательств ОБСЕ, но и на упрочение доверия между государствами – участниками ОБСЕ.

Мы должны также помнить, что ОБСЕ полностью зависит от политической воли участвующих в ней государств. Если эти страны не могут договориться по основным вопросам и продолжают выступать с обвинительными речами по поводу того, как мы оказались в нынешней тупиковой ситуации, практически не остается надежды на успешное выполнение повестки дня ОБСЕ и создание единого сообщества безопасности для того миллиарда человек, что живут на пространстве от Ванкувера до Владивостока. На всех нас лежит задача сделать так, чтобы наши столицы прониклись духом Хельсинки, и способствовать проявлению политической воли, которая

необходима для достижения компромиссов в ключевых областях и подтверждения тех принципов, которые лежат в основе Организации.