



ПОЗИЦІЙНИЙ ДОКУМЕНТ щодо порядку денного головування України в ОБСЄ у 2013 р.

Вступ

Сильна позиція і реалістичний порядок денний головування на 2013 рік означає для України зміцнення її ваги не лише в ОБСЄ, але ствердження в якості вагової і значущої складової системи європейської безпеки. В цьому сенсі варто проаналізувати, що означає головування в ОБСЄ для держав, які отримують таку можливість.

Цілі головуючих учасників можна умовно розділити на два види в залежності від об'єктивних і суб'єктивних факторів. Під першими будемо розуміти загальну міжнародно-політичну ситуацію на момент головування та актуальні загрози міжнародній і регіональній безпеці. Під другими – зовнішньополітичний статус і вагу головуючої держави, здатність впливати на прийняття міжнародно-правових рішень, амбіції держави і загрози її власній національній безпеці та регіональній чи субрегіональній системі, до якої вона входить, а також специфіку внутрішньополітичного розвитку.

У виробленні порядку денного власного головування в Україні є три базові опції: перша, спробувати домогтись позитивних зрушень на рівні загального стратегічного контексту в Європі і взаємодії між провідними потугами, друга, сфокусувати увагу на облаштуванні певного регіонального чи субрегіонального простору, і третя, зосередитися на одній чи декількох функціональних сферах, які мають вагоме значення для формування нової політичної конфігурації європейського континенту. В рамках кожної з опцій можливі три способи здійснення бажаних перетворень – вироблення чи вдосконалення принципів взаємодії між державами або становлення нових переговорних форматів, або досягнення і фіксація конкретних домовленостей щодо поставленого питання.

Тож, два види цілей головування:

1. Постанова масштабного амбітного порядку денного, що передбачає поєднання інтересів усіх країн-членів і досягнення в результаті переговорного процесу важливого компромісу з нагальних безпекових питань і функціонування самої організації. Це, як правило, характерно для тих головуючих країн, які мають вагомий статус на міжнародній арені і достатньо дипломатичних та інших ресурсів для досягнення поставлених цілей. Всі інші учасники, даючи свою неформальну згоду підписати вагомий документ, фактично, надають головуючій країні кредит довіри і визнають, що саме в ній і в цей момент може бути підписаний історичний для організації та її учасників документ. (У 1990 р. підписана Паризька хартія для нової Європи; 1991 р. в Берліні відбулося перше засідання Ради міністрів закордонних справ, яка затвердила механізм консультацій та співпраці з надзвичайних ситуацій в межах діяльності НБСЄ).

2. Постанова достатньо вузького порядку денного, який охоплює окремі галузеві питання, які турбують окрему групу членів. Як правило, таке головування є доволі результативними.

У випадку, якщо сформовані цілі головування хибно співвіднесені з об'єктивними й суб'єктивними факторами за їх масштабністю і можливістю здобувати компроміс, головування не є ефективним. Яскравим прикладом може бути Казахстан, який головував в ОБСЄ в 2010 р., коли міжнародний статус країни та специфіка розвитку внутрішньополітичного процесу на той момент не відповідав поставленим амбітним цілям головування (підписання Статуту ОБСЄ і надання рішенням організації юридично-зобов'язуючого характеру). В результаті Астанинський саміт пройшов у доволі гострій формі, а поставлені цілі не знайшли відображення в підсумкових документах головування.

Українське головування в ОБСЄ - це шанс не лише покращити її міжнародний імідж, але й привернути увагу до певних питань всередині країни. Фактично, основні пріоритети діяльності ОБСЄ, Україна умовно може поділити на три частини: ті, в яких Україні є що запропонувати міжнародній спільноті (врегулювання конфліктів, роззброєння, безпека кордонів тощо); ті, які необхідно активізувати для обговорення всередині країни та варто підняти для обговорення на

міжнародному рівні (права меншин, свобода слова, вибори, екологічна безпека тощо), ті, в яких Україні, на жаль, нема чого запропонувати міжнародній спільноті (гендерні питання, реформування правоохоронних органів та ін.). Саме тому головні акценти головування України в ОБСЄ будуть робитися на перших двох категоріях.

Безперечно, порядок денний українського головування має бути побудований на загальноприйнятій в ОБСЄ концепції "співтовариства безпеки", тобто певної спільності, яка поділяє спільні інтереси і підходи до вирішення безпекових проблем і готова до співпраці для вирішення поставлених завдань. Треба працювати на посилення довіри між учасниками і створення нових інструментів довіри і транспарентності.

Загальностратегічні питання

Постановка проблеми

Європейська система безпеки у постбіполярний період характеризується нерівномірним поєднанням конфліктних, конкурентних і кооперативних взаємозв'язків, синтез яких зумовлює аморфний, нестійкий і флюктуативний характер даної системи. Визначальною для неї є тенденція до поляризації, яка з плином часу має схильність до поглиблення і загрожує переходом до повномасштабної конфронтації між різними центрами сили. Незавершена біполярність, притаманна цій системі внаслідок особливостей демонтажу попередньої історичної конфігурації, у поєднанні із дефіцитом політичної волі і механізмів координації стратегій провідних акторів та зростаючим розривом між їхніми геополітичними пріоритетами створює передумови для рекомпозиції поділу по лінії Схід-Захід в якості ключової конфігураційної основи європейського континенту.

Однак, при тому, що структурні дисбаланси європейської системи безпеки визнаються всіма її учасниками, змістовного руху в напрямку їх подолання не спостерігається. Навпаки, після невдалої спроби досягнення системного компромісу між провідними центрами сили у 2009-2011 роках в Європі відбувається консервація існуючого статус-кво, що на перший погляд може видаватися прийнятним для усіх зацікавлених сторін, але насправді несе в собі суттєвий потенціал дестабілізації, оскільки не залишає провідним силам інших шляхів реалізації своїх завдань, окрім односторонніх дій з тією чи іншою мірою примусу.

Поряд з цим, економічні та безпекові виклики, які постали перед усіма європейськими державами, дедалі ускладнюють утримання існуючого балансу та вимагають набагато більших політичних та матеріальних витрат. Основні проблеми у ключових функціональних секторах європейської економіки, насамперед в енергетиці, не можуть більше залишатися без вирішення, адже це загрожує подальшим погіршенням економічної ситуації, соціальними вибухами та політичними зрушеннями всередині самої західної спільноти.

Для України ці проблеми є вкрай актуальними і навіть більш загрозливими, оскільки українська держава зазнає не меншого впливу від економічної кризи, але не може розраховувати на колективні механізми підтримки, задіяні у західній спільноті. До того ж, проблема відсторонення України від основних європейських політичних та безпекових механізмів разом із незбалансованістю її відносин з провідними центрами впливу має дедалі більш відчутні наслідки у вигляді маргіналізації на європейській політичній арені та усунення від прийняття ключових рішень навіть у своєму безпосередньому регіональному оточенні.

В умовах, коли в сучасному світі, з одного боку, послаблені міжнародні режими безпеки, а з іншого – активно формуються нові системи міжнародної взаємодії, Україна, яка належить до кількох регіональних систем, що мають різний рівень внутрішнього структурування і динаміку розвитку, – європейської, євроатлантичної, євразійської системи безпеки, не є активним суб'єктом жодної з них. Вона здійснює значний вплив на їх розвиток, є системоформуючим елементом всіх трьох систем, однак Україна не користується гарантіями безпеки, що поширюються на складові цих систем. Відтак, Україна відчуває дефіцит безпеки і перманентно перебуває на стадії пошуку як гарантій власної безпеки, так і своєї позиції щодо розвитку регіональних та субрегіональних систем безпеки, на перехресті яких вона знаходиться. Головною стратегічною загрозою для України є небезпека її маргіналізації між безпековими просторами, ключові сили якого будуть здійснювати на неї відчутний тиск.

Необхідність підвищення ефективності ОБСЄ, яка останнім часом почала втрачати позиції у сфері дієвого забезпечення європейської безпеки, залишається нагальним завданням як для самої Організації загалом, так і Діючого Головування зокрема. Своєрідним підтвердженням такої ситуації можливо вважати результати Астанинського Саміту ОБСЄ 2010 року, під час якого лідерам країн-учасниць так і не вдалося погодити заключний документ та прийняти План спільних дій в рамках ОБСЄ через неузгодженість позицій ключових країн-учасниць, в першу чергу з питань, які стосуються перспектив діяльності ОБСЄ. Отже, головним завданням на цьому

напрямку є підвищення ступеню кооперативності європейської системи безпеки шляхом, у кращому випадку, зміцнення політичних функцій ОБСЄ, або становлення механізмів взаємних консультацій та прийняття рішень.

ОБСЄ – унікальна організація, що поєднує учасників всіх трьох просторів, це й єдина вагома безпекова інституція на загальноєвропейському просторі, повноправним учасником якої є Україна. І вона, незважаючи на ряд обмежень в міжнародно-правовому сенсі виступає для України певною мірою правовим полем, на якому відбувається пошук рішень багатьох питань загальноєвропейської безпеки. На сьогоднішній день ми не можемо говорити, що ОБСЄ може виступати гарантом національної безпеки України, однак певні механізми вона має. Україна, стратегічним зовнішньополітичним пріоритетом якої є європейська інтеграція, розглядає інтеграцію в європейський безпековий простір, який входить до простору ОБСЄ, як певну гарантію її власної національної безпеки.

На сьогодні для України це вагомий політичний форум, на якому вона нарівні з іншими 55 учасниками може вести політичний діалог та шукати прийнятні формати співробітництва та вирішення ряду актуальних проблем у сфері безпеки в трьох вимірах - військово-політичному, економічному та гуманітарному. В свою чергу Україна для ОБСЄ виступає в якості фактору стабільності або нестабільності в регіоні та на континенті загалом.

Що вже робиться ОБСЄ в цьому напрямку

Зменшення ролі ОБСЄ як політико-безпекового механізму є вагомою проблемою. Фрагментована організаційна структура, громіздкий механізм прийняття рішень, брак реальних повноважень та ігнорування з боку провідних центрів сили зумовили зниження здатності ОБСЄ стимулювати її учасників до кооперативних дій. Чи не єдиною перевагою цієї організації залишається її загальновизнана легітимність внаслідок найбільш широкого зі всіх європейських інститутів кола учасників. Однак, ця ж обставина водночас серйозно обмежує її ефективність з огляду на складність вироблення та прийняття рішень. Тому найбільш доцільним, на наш погляд, є використання ОБСЄ в якості загальних політичних рамок становлення більш гнучкої і дієздатної (бажано інституціоналізованої) структури з правом приймати юридично зобов'язуючі рішення.

У 2008-2010 роках це питання активно обговорювалось у зв'язку з ініціативою тодішнього президента Росії Д. Медведєва і викликало значний інтерес в академічних і політичних колах. З боку європейських аналітичних інституцій навіть була висунута ідея заснування в межах ОБСЄ органу, подібного до Ради Безпеки ООН, до складу якого входили б провідні європейські держави на постійній основі і низка держав на період ротації. Разом з тим, політичні суперечності стали на заваді більш змістовному обговоренню і втіленню цих ідей. Процес Корфу, покликаний виробити шляхи оновлення та вдосконалення ОБСЄ, не призвів до конкретного результату, а четвертий за всю історію ОБСЄ саміт на вищому рівні в Астані у грудні 2010 року завершився відкритим зіткненням між деякими учасниками, в умовах якого узгодження компромісних рішень не було реалістичним.

За таких обставин питання загальностратегічного характеру в діяльності ОБСЄ знов відійшли на другий план, і для чергового повернення до їх розгляду потрібен серйозний імпульс з боку численної групи країн-учасниць та політична воля провідних центрів сили.

Сильні сторони України в цій сфері

Абстрагуючись від особливостей поточної кон'юнктури, варто наголосити, що «стартовий» потенціал України як медіатора між провідними силами у континентальному та регіональному масштабі є доволі значним. За своїм геополітичним положенням Україна відрізняється винятковими характеристиками, які роблять її обов'язковою складовою будь-яких політичних проектів у просторі Східної Європи та в загальноєвропейському масштабі. Саме тому пошук належної геополітичної ролі не може відбуватись в рамках часткових обмежених регіональних механізмів, а потребує відповідних адаптацій на рівні європейської системи загалом. Це робить її об'єктивно найбільш оптимальним джерелом ініціатив, спрямованих на стабілізацію європейської системи безпеки та посилення її кооперативних тенденцій.

Потрібно визнати, що Україна втратила найкращий шанс виступити в ролі ініціатора структурних змін в європейській системі безпеки на етапі, коли необхідність у таких змінах була визнана усіма державами і стояла на порядку денному європейської спільноти. Наразі політичний авторитет України та увага до її позиції суттєво зменшились. Для того, щоб мати здатність здійснювати «програмуючий вплив» на європейську спільноту, тобто задавати її політичний порядок денний, Україна в першу чергу повинна розглядатися в якості конструктивного актора європейської системи безпеки, спроможного здійснювати стабілізуючий вплив на неї і виступати контрибутором безпеки на континенті. В цьому руслі слід найперше домогтись того, щоб провідні

сили вбачали в Україні надійного і передбачуваного, з високим рівнем політичної довіри партнера та були готові дослухатися до її ініціатив. На даному етапі ці передумови відсутні, що істотно звужує можливості України не тільки в контексті головування в ОБСЄ, але й у європейській системі в цілому.

Проблема врегулювання конфліктів на пострадянському просторі

Постановка проблеми

Проблема врегулювання конфліктів на пострадянському просторі є актуальною і важливою в контексті стабільного й демократичного розвитку регіону. Однак багато економічних, транспортних, політичних, енергетичних проектів не може бути реалізовано через існування конфліктів у Придністров'ї, Нагорному Карабаху, Південній Осетії та Абхазії. Нестабільність, в результаті цих конфліктів, дає основу для розвитку діяльності міжнародних злочинних угруповань та незаконної міграції. Політична стабільність в регіоні також не може бути гарантована, в той час як ці конфлікти не врегульовані. Крім того, вони негативно впливають на соціально-економічний розвиток і торгівельні зв'язки у регіоні, що є загрозою не тільки для держав, де існують конфлікти, але і загрозою європейській безпеці. Це питання могло б стати одним з пріоритетів українського головування, що вивело б його на належний рівень уваги і у національній зовнішній політиці, поза рамками головування в ОБСЄ.

В чотирьох основних конфліктах на пострадянському просторі Україна та ОБСЄ знаходяться на різному рівні залучення. Найнижчий рівень залучення з обох сторін спостерігається в Грузії. Через складність трикутника взаємовідносин конфліктуючих сторін: Грузія – невизнанні республіки Південної Осетії та Абхазії – Росія, імовірність активізації мирного процесу у рамках ОБСЄ, або більш активного залучення України зводиться фактично до мінімуму.

Придністровський конфлікт залишається ключовим питанням для регіональної та безпекової політики України, а також для активного залучення ОБСЄ у мирний процес. В останні роки конфлікт набув нового значення, що пов'язано з посиленням інтересу до невирішеного питання з боку міжнародного співтовариства, поновленням регулярних переговорів у форматі 5+2, прогресом у вирішенні низки «технічних» питань та заходів зміцнення довіри.

Головування України в ОБСЄ у 2013 році є не тільки важливою підставою для посилення ролі України у переговорному процесі, а й можливістю здійснити досягти прогресу у врегулюванні цього конфлікту. Така можливість обумовлена, зокрема, тим, що в Україні існує високий рівень обізнаності й розуміння причин Придністровського конфлікту, перебігу подій протягом усього періоду його існування, а також нового контексту, що виник після зміни влади в Республіці Молдова у 2009 році, та в Придністровському регіоні – в грудні 2011 року.

Що вже робиться ОБСЄ в цьому напрямку

Придністров'я

ОБСЄ є одним з офіційних посередників у врегулюванні Придністровського конфлікту. Місія у Молдові постійно сприяла проведенню прямих переговорів між Кишиневом і Тирасполем та активно співпрацювала з усіма посередниками та спостерігачами. Саме цією організацією було досягнуто найбільших успіхів щодо мір довіри та угод щодо основи відносин між двома конфліктуючими сторонами. Незважаючи на те, що офіційні переговори у форматі «5+2» було перервано у 2006 р., Місія ОБСЄ спрямувала зусилля на забезпечення проведення неформальних зустрічей з метою поновлення офіційного формату. Протягом 2008-2009 рр. процес неформальних переговорів було інтенсифіковано. Крім того, міри з побудови довіри між двома сторонами були розширенні у 2008 р., коли розпочалися зустрічі експертів у робочих групах з питань спільного інтересу у соціальній та економічній сферах.

Питання Придністровського врегулювання є одним з ключових на кожній щорічній зустрічі ОБСЄ, та з певною періодичністю, країна, яка головує в цій організації, представляє нові ініціативи щодо мирного врегулювання конфлікту.

Дії ОБСЄ в цьому напрямку були активізовані у 2011 р., зокрема, проведенням конференції під егідою ОБСЄ за підтримки уряду Німеччини, яка відбулася у вересні 2011 р. у Бад-Райхенхалє, та відновленням офіційних переговорів у форматі 5+2, яке відбулось під час чергового раунду консультацій в Москві 22 вересня 2011. Активізація переговорного процесу завдяки винесенню питання врегулювання конфліктів серед пріоритетів головування Литви та Ірландії стає вагомим підґрунтям для продовження цієї тенденції з боку України. В той же час варто зазначити, що дії ОБСЄ у мирному процесі у Придністров'ї йдуть декількома треками: заходи зміцнення довіри, міжлюдські контакти та політичне врегулювання.

Кавказ

На сьогодні ОБСЄ фактично втратила вагу у сфері врегулювання конфліктів на Південному Кавказі через низький рівень свого залучення.

Діяльність Місії ОБСЄ в Грузії, яка розпочала свою роботу у розпал війни у 1992 році, була припинена в червні 2009 року після того, як Російська Федерація заблокувала продовження її мандата в результаті російсько-грузинського конфлікту 2008 року. Таким чином мирний процес у країні фактично було передано до сфери відповідальності ООН.

У Нагорному Карабаху ОБСЄ де-факто виявилася єдиним посередником і миробудівником на перших етапах розвитку конфлікту. Мінська група, яка була створена у 1994 році внаслідок Мінського процесу, стала тим тимчасовим форматом, який закріпився на роки, але не виправдав себе на 100%. Постійні звинувачення з боку сторін конфлікту в упередженості як всієї Мінської групи, так і окремих її членів підривають авторитет посередників. З самого початку ОБСЄ не змогла мобілізувати достатньо дипломатичних та політичних механізмів для підтримки угоди про припинення вогню; не вистачало досвіду в такого типу конфліктах і солідарності членів, що в поєднанні з регіональними амбіціями окремих членів призводило до ослаблення рівня залучення.

З 1994 по 2008 Мінська група представила кілька пропозицій для стабільного мирного врегулювання, які були відкинуті Вірменією чи Азербайджаном. На сьогодні цей формат потребує реформування, яке може відбутися через розширення членів Мінської групи, заміну Франції на ЄС серед співголів або повну зміну формату, в першу чергу заміни інституту співголозування Франції, Росії та США. На сьогодні спостерігається процес, коли ОБСЄ як організація представлена окремими діями, Мінська група як колективний орган виступає із самостійними ініціативами, а окремі члени групи, в першу чергу Франція та Росія, проводять власну незалежну посередницьку політику або в деяких випадках підтримують одну із сторін конфлікту.

В усіх конфліктах на пострадянському просторі ОБСЄ як посередник намагалася бути сполучною ланкою не тільки між ворогуючими сторонами, але і між різними посередницькими і миротворчими зусиллями в регіоні, що одночасно є її перевагою та слабкістю.

Сильні сторони України

Україну держави, де існують конфлікти, вважають не тільки миролюбним і неупередженим партнером, зацікавленим у стабільності в регіоні, а й адекватним співрозмовником, якому зрозумілі проблеми посткомуністичних держав. Крім того, її вважають такою, яка найменш зацікавлена стосовно територіальних претензій чи претензій іншого характеру до конфліктуючих сторін.

Від самого початку Київ офіційно підтримує територіальну цілісність та суверенність Республіки Молдова, Азербайджану та Грузії та виступає за врегулювання конфліктів виключно мирними засобами на взаємно прийнятних умовах для конфліктуючих сторін.

В той же час, у випадку з Придністров'ям, Україна має добрі налагоджені відносини, які дозволяють працювати з обома сторонами конфлікту, зокрема Україна намагається залучити Придністров'я до роботи єврорегіону «Дністер». Важливо наголосити, що свого часу і Молдова, і Придністров'я ратували за приєднання України до процесу врегулювання як країни, яка, на їхній розсуд, не була заангажована та не мала геостратегічних інтересів в регіоні. Україна постійно виступає як плацдарм для проведення зустрічей та консультацій між представниками Кишинєва та Тирасполя.

Позитивним моментом можливо вважати і пролонгацію Місії Європейського Союзу із допомоги на молдавсько-українському кордоні (EUBAM). Схвальне сприйняття мирного плану, представленого у Кишинєві у 2005 році на саміті ГУАМ щодо врегулювання придністровського конфлікту, та неодноразові запрошення долучитися до мирного процесу в Нагорному Карабаху може додати ваги новим українським пропозиціям. А її готовність не монополізувати мирний процес, а долучати інших посередників, знижує ризики щодо обвинувачення в упередженості.

Для України ОБСЄ залишається одним з перспективних майданчиків для досягнення політичної згоди між конфліктуючими сторонами, адже представляє закріплений та авторитетний формат для проведення переговорів.

Ризики

Серед основних ризиків на сьогодні ми можемо назвати:

1. Конкуренцію з боку окремих міжнародних посередників, бажання відігравати провідну роль без узгодження позицій з іншими задіяними сторонами, як результат неможливість концентрування уваги ворогуючих сторін на конкретному плані мирного врегулювання та зниження ваги та авторитету ОБСЄ як посередника.

2. Небажання сторін конфлікту активізувати переговорний процес та йти на поступки.
3. Неготовність сторін конфліктів сприймати Україну, зокрема, та ОБСЄ, загалом, як впливового посередника, особливо у конфліктах на Кавказі, через певну їх пасивність протягом останніх років.
4. Дестабілізація етнополітичної ситуації всередині України та зростання її етноконфліктного потенціалу, а відтак загострення внутрішньополітичної ситуації в Україні.
5. Внутрішньополітична криза на території сторін конфлікту, особливо у Придністров'ї, Азербайджані та Грузії.
6. Неготовність Російської Федерації до змін миротворчого формату, в першу чергу у Придністров'ї, до остаточного політичного врегулювання.

Питання безпеки та роззброєння

Постановка проблеми

В контексті «простору безпеки» ОБСЄ основною проблемою політико-нормативного плану в площині роззброєння та контролю над озброєннями залишається питання Договору про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСЄ).

Суміжним питанням є проблема, що лежить у площині ядерного роззброєння. В міжнародно-політичному середовищі відносно давно мусується ідея перетворення субрегіону Центральної та Східної Європи (куди входять з одного боку – нові члени НАТО і ЄС, а з іншого – європейські країни СНД) на зону, вільну від ядерної зброї.

Питання ДЗЗСЄ та без'ядерної зони ЦСЄ опосередковано прив'язано до питання зовнішніх гарантій безпеки України. Їх розгляд в форматі ОБСЄ може посилити не тільки статусні позиції України, але й сприяти посиленню як «клімату безпеки» в регіоні, так і зовнішній безпеці України в цілому.

Що вже робиться ОБСЄ в цьому напрямку

Договір про звичайні збройні сили в Європі був підписаний в Парижі в 1990 р. Оновлений варіант ДЗЗСЄ з урахуванням нових умов підписали в 1999 р. на саміті ОБСЄ в Стамбулі. Адаптований договір повинен був відкритий для приєднання будь-якої європейської держави-учасника ОБСЄ. Однак тільки чотири країни ратифікували адаптований договір – Росія, Білорусія, Казахстан і Україна. Грузія і Молдова відмовилися від ратифікації, вимагаючи виведення російських військ з власної території відповідно до Стамбульських домовленостей, які були підписані разом з Угодою про адаптацію ДЗЗСЄ. Через це країни НАТО також блокують процес набуття чинності адаптованого договору. Самі ж країни НАТО не тільки відмовилися ратифікувати документ, але і висунули до Росії нові вимоги. Позиція Росії полягає в тому, що угоди з Грузією і Молдовою, підписані в Стамбулі, носять двосторонній характер і не мають відношення до ДЗЗСЄ, а тому не повинні бути перешкодою для ратифікації Угоди іншими країнами.

14 липня 2007 р. президент РФ В. Путін підписав указ «Про припинення Російською Федерацією дії Договору про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСЄ) і пов'язаних з ним міжнародних договорів».

Сильні сторони України в цій сфері

Україна не тільки підписала, але й ратифікувала оновлений варіант ДЗЗСЄ. Будучи, на відміну від інших підписантів, позаблоковою державою, саме Україна може виступити в ролі посередника-комунікатора – ініціатора та організатора діалогу ключових акторів щодо підготовки нового варіанту ДЗЗСЄ, який би враховував такі нові реалії як розширене НАТО – з одного боку, та складна ситуація на Кавказі – з іншого.

Україна як держава, яка добровільно відмовилася від ядерної зброї, залишається «моральним авторитетом» в сфері ядерного роззброєння. При цьому Україна не входить до складу воєнно-політичних блоків (НАТО та ОДКБ) і, відповідно, не розраховує на «ядерну парасольку».

Ризики

1. Вийшовши з ДЗЗСЄ, формально Росія може не виконувати вимоги щодо обмеження озброєнь сил морської піхоти та авіації Чорноморського флоту РФ, розташованих в Криму. Нормативно ці параметри обумовлені двосторонніми угодами між Москвою та Києвом, відповідно, формально обмежити ці квоти українська сторона в змозі. Однак, як свідчать численні прецеденти, виникає проблема з інспектуванням військових об'єктів

Чорноморського флоту РФ в Криму. Двосторонніми угодами цю процедуру не визначено, а в рамках ДЗЗСЄ це зробити було б більше реально.

2. «За лапками» ДЗЗСЄ залишаються, окрім країн Балтії, такі країни як Азербайджан та Вірменія (що вже набагато перевищили квоти ДЗЗСЄ), а також Грузія та Молдова. Відповідно, активізація позиції України щодо ДЗЗСЄ може стати опосередкованим чинником ускладнення її відносин з партнерами по ГУАМ.
3. Питання без'ядерної зони ЦСЄ опосередковано, але тісно прив'язане до проблематики ПРО. Щодо останньої залишаються принциповими розбіжності у підходах з боку США/НАТО та Росії. Відповідно, активне залучення України до розгляду цього питання може стати чинником втягування нашої держави в «дискурс ПРО» на відносно слабких позиціях.

Управління кордонами

Постановка проблеми

Розвиток процесів у сфері безпеки в регіоні ОБСЄ вимагає реформування сектору безпеки країн-членів. Це передбачає створення комплексної і багаторівневої системи безпеки, що, по-перше, адекватно відповідає на існуючі виклики і загрози глобального та регіонального/субрегіонального характеру, по-друге, здатна адаптуватись до виникаючих загроз та викликів, по-третє, повинна враховувати національні особливості держав і, нарешті, бути сумісною з загальноєвропейськими інститутами, структурами та механізмами безпеки. Створення ефективної системи управління кордонами розглядається як складова частина вдосконалення сектору безпеки

Що вже робиться ОБСЄ в цьому напрямку

ОБСЄ затвердила «Концепцію в області безпеки кордонів і прикордонного режиму» (МС.ДОС/2/05/Согг.1. Організація з безпеки та співробітництва в Європі, 6 грудня 2005 р. Рада міністрів, Любляна, 2005 р.). Документ визначає зобов'язання держав, основні цілі, принципи співпраці, внесок організації, а також зовнішнє співробітництво з міжнародними організаціями у вказаній сфері. Серед можливого внеску ОБСЄ відзначено сприяння у наступних сферах: політичний діалог між державами-учасниками з питань кордонів; заходи по зміцненню довіри в прикордонних районах; технічний діалог міжнаціональними прикордонними службами і компетентними національними органами шляхом обміну інформацією на всіх рівнях; можлива мобілізація та координація допомоги.

Таким чином, загальний аналіз документу свідчить, що ОБСЄ може надати допомогу освітнього (підготовка фахівців), інформаційного (обмін інформацією), юридичного (сприяння у підготовці нормативно-правових актів) та посередницького («добрі послуги») характеру.

В рамках створення інфраструктури управління кордонами у Душанбе (Республіка Таджикистан) функціонує коледж по управлінню кордонами, який готує прикордонних службовців з країн-учасниць та країн, що співпрацюють з ОБСЄ, включаючи Афганістан, тим самим розвиваючи прикордонну і транскордонну співпрацю в центральноазійському регіоні. У даному контексті діяльність Організації виступає як додаток до зусиль національних держав та інших міжнародних інституцій у галузі управління кордонами, зокрема, ЄС і НАТО.

Сильні сторони України в цій сфері

За більш ніж двадцять років Україна накопичила значний досвід управління кордонами у процесі створення практично з нуля сучасної прикордонної служби. Також вдалося створити певний рівень взаємодії з відповідними структурами суміжних держав. Зміни, які відбулися завдяки активній роботі Місії Європейського Союзу з допомоги на українсько-молдовському кордоні є темою для дослідження та передачі досвіду країнам-партнерам.

Ризики

1. Некомплексний і несинхронізований характер реформування сектору безпеки призводить до відсутності координації між окремими його частинами.
2. Незавершеність реформ системи охорони кордону і створення нової сучасної системи управління кордонами європейського типу призвело до тимчасового послаблення контролю на кордонах країн-членів ОБСЄ.
3. Регіональні конфлікти призводять до відсутності фактичного прикордонного контролю на багатьох ділянках (Придністровський регіон, Абхазія, Південна Осетія, Нагірний Карабах). Невизнані державні утворення не зможуть впродовж тривалого часу стати частиною єдиного механізму управління кордонами.

Екологічна безпека

Постановка проблеми

Актуалізація уявлень про екологічні права, їхнє сприйняття крізь призму сучасної концепції прав людини є вагомими чинниками мобілізації зусиль громадян та держав заради подолання екологічних проблем. У відповідності до принципів та цілей, визначених Стокгольмською Декларацією конференції ООН з проблем довкілля, Конференціями ООН з довкілля та розвитку в Ріо-де-Жанейро та Йоганнесбургу, дотримання екологічних прав сприятиме побудові сталого глобального суспільства, заснованого на повазі до природи, до універсальних прав людини, економічної справедливості й безпеки.

У XXI столітті концепція прав людини повинна збагатитися уявленнями про екологічні права та відповідальність людства за свою діяльність у природному довкіллі – з огляду на безпрецедентно великі масштаби його втручання у екосистему Землі, що загрожує незворотними глобальними наслідками.

Міжнародне право також повинно піднятися на якісно вищий ступінь і стати правом всезагальної безпеки і колективної відповідальності держав перед людством. Магістральним шляхом подальшого його розвитку є становлення на фундаменті існуючих міжнародних правових угод нових правових принципів і зобов'язань, спрямованих на створення екологічно безпечного світу та захист екологічних прав кожного. На часі підсилення міжнародних механізмів дотримання державами екологічних прав за участі організацій громадянського суспільства. Актуальною у цьому сенсі залишаються пропозиції, сформульовані у Віденській декларації Європейського Еко-форуму до третьої Наради Сторін Організації «Використовуйте Організацію конвенцію для становлення справжньої демократії» 2008 року.

Україні належить продовжити та розвинути в часі свого головування позитивні тенденції своїх попередників, а саме Казахстану та Литви, у справі підвищення ролі громадянського суспільства у реалізації стратегічної мети ОБСЄ - становленні справді вільного, демократичного, безпечного та єдиного Пан'європейського регіону.

Збалансованість уваги до кожного з трьох вимірів діяльності ОБСЄ - права людини, безпека, економічне співробітництво - з урахуванням екологічних пріоритетів спроможна зменшити існуючий рівень напруги у стосунках між країнами-членами Організації, зміцнити відносини довіри та партнерства, що сприятиме підвищенню ефективності.

Сильні сторони України в цій сфері

Як країні, на території якої сталася найбільша у історії техногенна катастрофа з глобальними наслідками, Україні належить використати можливості головування у ОБСЄ для надання пріоритетності питанням охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та сталого розвитку – причому за усіма трьома головними векторами діяльності Організації: права людини, безпека, економічне співробітництво.

Ризики

Для того, аби виступити у ОБСЄ в якості лідера у справі просування екологічної демократії, Україні належить насамперед суттєво покращити власний імідж у справі дотримання міжнародних угод. Адже впродовж останніх років міжнародні інституції неодноразово наголошували на систематичному порушенні Україною зобов'язань за кількома природоохоронними конвенціями. Так у 2011 році нарадами сторін Конвенцій було у черговий раз визнано недотримання Україною Організації Організації конвенції, Конвенції Еспо та Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату.

Попередніми нарадами сторін Організації конвенції Україна визнавалася країною, що систематично не дотримується її положень: не розроблено стратегії впровадження конвенції, законодавство та судова практика не приведені у відповідність з її положеннями, не передбачено чітких процедур участі громадськості в прийнятті рішень та практичних механізмів застосування конвенції. Громадськість також не раз критично оцінювала дії Уряду, який самоусунувся від виконання зобов'язань за конвенцією, перекинувши відповідальність на інституційно слабке Міністерство екології та природних ресурсів України. Четвертою Народою сторін Організації конвенції у Кишиневі (2011) вкотре зроблено висновок, що Україна не дотримується Конвенції. Учасники Наради відзначили надто повільний прогрес України в реалізації рішень попередніх нарад та висловили чергове застереження її Урядові. Нарада сторін звернулася до Комітету із дотримання Організації конвенції з пропозицією: якщо Україною не буде виконано попередніх рішень, надати доповідь про це на п'ятій сесії Наради сторін та прийняти рішення про призупинення для України особливих прав, наданих відповідно до Конвенції. Досі таких санкцій не було застосовано до жодної з країн, що ратифікували Конвенцію.

Крім того, Україна не ратифікувала Протокол про реєстри викидів та переносу забруднювачів (Київський протокол) до Організації Конвенції, та Поправку по ГМО до неї.

З року в рік накопичується вантаж невиконаних Україною зобов'язань за Конвенцією про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (Еспо). П'ятою Народною сторін (2011) вперше в історії Конвенції Україні було оголошено попередження, як країні-порушниці. Народа дала старт міжнародним процедурам в рамках Конвенції щодо проектів добудови 3 – 4 блоків Хмельницької АЕС. Згідно з Конвенцією будівництво нових реакторів потребує проведення консультацій з усіма зацікавленими сторонами на основі транскордонної оцінки впливу на довкілля, які досі не розпочато.

Інші масштабні інвестиційні проекти з потенційних транскордонним впливом також не проходять процедур стратегічної екологічної оцінки. Наприклад «Державна цільова програма комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету», вартістю понад 31 млрд. гривень, затверджена Урядом після катастрофічного паводку 2008 р., не виносилася на державну екологічну експертизу, громадське обговорення, не підлягала стратегічній оцінці у транскордонному аспекті. Не розпочато процедур стратегічної оцінки та консультацій з громадськістю стосовно грандіозних програм будівництва гідроелектростанцій у басейнах транскордонних річок Карпатського регіону – натомість лише у Закарпатській області планується спорудити біля 300 ГЕС.

Свобода слова і політичні права

Постановка проблеми

Для України питання забезпечення чесності і прозорості виборів є питанням принципової ваги, адже багато важливих для країни політичних рішень (зокрема підписання Угоди про асоціацію з ЄС) та загалом зміст та атмосфера відносин з провідними демократичними країнами світу залежить від відповідності парламентських виборів 28 жовтня 2012 року демократичним стандартам.

Обмеження рівня політичних прав і свобод протягом 2010-2012 рр. мало місце не лише в країнах, що перебувають у стані демократичного транзиту, але і в країнах з усталеним політичним розвитком, що є тривожним сигналом для демократії. Внаслідок економічної кризи 2008-2009 рр. і явищ, які її супроводжували (зокрема, демонстрації громадян, незгодних з політикою, спрямованою на заходи економії витрат, звуженням можливостей мобільності для освіченої молоді, неможливість для громадян захистити свої права шляхом конструктивного діалогу з урядом тощо) національні уряди змушені були застосовувати заходи, які не завжди відповідають демократичним стандартам. Не менш тривожним сигналом є випадки застосування цензури по відношенню до окремих засобів масової інформації.

Крім того, попри різноманіття і удосконалення систем голосування, результати народного волевиявлення в окремих країнах не завжди виявляються об'єктивно врахованими.

Все це зумовлює необхідність посилення ролі ОБСЄ, зокрема у сфері спостереження за дотриманням права громадян на мирні зібрання, висловлення думки, в тому числі через вільні ЗМІ. Потребує уваги контроль за зміцненням виборчих процесів, їх здатністю слугувати об'єктивним індикатором народного волевиявлення, рівністю можливостей усіх громадян, незалежно від статі, релігійної чи расової приналежності. Вочевидь, потребує поглиблення співпраця локальних координаторів ОБСЄ з національними робочими групами в законотворчому процесі, який стосується сфери політичних прав і свобод.

Що вже робиться ОБСЄ в цьому напрямку

ОБСЄ має тривалу історію спостереження за виборчими процесами (більше, ніж 230 виборів) в усіх країнах, які входять до її складу. Методологія спостереження за виборами, розроблена Бюро у справах демократичних інститутів і прав людини, дозволяє вважати моніторинги місій ОБСЄ найбільш авторитетними на європейському континенті.

Поряд зі створенням позитивного прикладу для наслідування у субрегіоні, головування України в ОБСЄ стає додатковим підґрунтям для демократичних перетворень всередині самої країни. Зокрема, особливого значення набуває реалізація прав, які належать до так званого «третього кошику» ОБСЄ і стосуються людського виміру безпеки. Слід зазначити наявність позитивного досвіду України у співпраці з інститутами ОБСЄ – Верховним комісаром ОБСЄ у справах нацменшин, Бюро демократичних інститутів і прав людини та Представником ОБСЄ з питань свободи ЗМІ. Заслуговує на увагу позитивна оцінка ОБСЄ парламентських виборів 2006 р. та 2007 р., а також виборів Президента України 2010 р. Істотною допомогою в технічній частині організації виборів є допомога ОБСЄ в складанні Державного реєстру виборців у 2007 р. В той же час зміцнення напрямів співпраці із офісом Координатора ОБСЄ в Україні є одним із завдань, які

сприятимуть прогресу демократизації України і здатні створити позитивний приклад для ряду країн пострадянського простору.

Вочевидь пріоритетним є поглиблення взаємодії з Координатором ОБСЄ у наступних сферах:

- впровадження належного урядування
- захист основних прав і свобод людини;
- розвиток громадянського суспільства;
- зміцнення виборчих процесів;
- розвиток свободи слова;
- забезпечення свободи зібрання і асоціацій.

Сильні сторони України

Україна залучає максимальне коло міжнародних спостерігачів, демонструючи високу ступінь відкритості, включаючи парламентські вибори 28 жовтня 2012 року.

22 березня 2012 р. Президент України підписав Закон України «Про громадські об'єднання», обговорення якого відбувалось із залученням широкого кола громадських організацій і експертних кіл. Прогресивною нормою вказаного закону є можливість і право громадських організацій діяти на всій території держави незалежно від місця та рівня реєстрації.

Згідно виборчого законодавства представники громадських організацій можуть бути зареєстровані спостерігачами на парламентських виборах.

Затверджено державну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, в якій визначено принципи взаємодії громадських організацій з владою, а також механізми участі громадянських організацій у прийнятті управлінських рішень.

З 2011 р. при Президентові України працює міжвідомча робоча група з аналізу стану додержання законодавства про свободу слова та захист прав журналістів – з метою забезпечення конституційних прав громадян на свободу слова та забезпечення захисту прав журналістів. У рамках Програми прес-служби Президента "Відверта розмова" за рік було розглянуто 116 звернень, 34 з них вирішили.

Ризики

1. Загроза зниження рівня легітимності урядів внаслідок неадекватного реагування на реалізацію громадянами політичних прав і свобод, тиску на ЗМІ і порушення прав жінок і нацменшин у політичному процесі, прийняття законів, направлених на звуження політичних прав громадян.
2. Розгортання політичних та соціальних конфліктів, які мають шанси із штучних і контрольованих перерости у некеровані. В цьому контексті особливої уваги потребує ухвалення законів у гуманітарній сфері, які зачіпають основи гармонійного міжнаціонального, міжкультурного чи міжконфесійного співіснування. Прикладом такої законотворчості, що містить конфліктний потенціал є прийняття Закону України «Про засади державної мовної політики», який не узгоджується зі ст. 10, 11 Конституції України, не має відповідної соціальної бази і отримав негативну оцінку Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин.
3. Потенційна загроза «м'якої» зовнішньополітичної ізоляції України у випадку проведення парламентських виборів 2012 р. з ігноруванням вимог ОБСЄ щодо дотримання виборчих прав громадян (як активного, так і пасивного виборчого права), недотримання принципів верховенства права у виборчому процесі, недотримання свободи ЗМІ, утиски громадянського суспільства.
4. Загроза стагнації розвитку державного управління, місцевого самоврядування, судової системи, правоохоронних органів. Непрозорість рішень, прийнятих у вказаних сферах, в разі уникнення реформи належного урядування.

Дотримання прав національних меншин, корінних народів, рома та сінті, боротьби з нетерпимістю і дискримінацією

Постановка проблеми

Річне головування України в ОБСЄ у 2013 році є не лише визнанням з боку країн-учасниць ОБСЄ того, що наша держава здатна відігравати активну і конструктивну роль на теренах Організації та ставить її у ранг прикладу для наслідування у регіоні. Водночас, ця відповідальна місія містить у собі ряд викликів, які при дестабілізації ситуації у країнах-учасницях ОБСЄ або ж у

країнах-партнерах Організації можуть відіграти негативну роль для статусу держави у випадку, якщо Україна не зможе з ними справитись.

Саме тому, як визначення урядом пріоритетів головування України в ОБСЄ у 2013 році, так і сам процес головування в Організації має проходити у тісній співпраці держави і громадянського суспільства, як це і передбачено чинним законодавством. Зокрема, необхідними є постійні консультації з науковим та експертним товариством як України, так і країн-учасниць ОБСЄ, а також налагодження контактів та створення експертних мереж з представників країн-учасниць Організації, а також співпраця країни, на яку покладено місію головування, із вже існуючими інститутами ОБСЄ.

Що вже робиться ОБСЄ

Захист прав різних категорій меншин, включно з рома та сінті, а також антидискримінація і толерантність є постійними пріоритетними напрямками діяльності ОБСЄ. Оскільки країни-учасниці ОБСЄ вважають, що забезпечити безпеку регіону на довготривалу перспективу неможливо в умовах відсутності поваги до прав людини та основних свобод, за час існування Організації було сформовано ряд інститутів та інших інструментів, метою яких є надання державам-учасницям Організації допомоги у виконанні взятих на себе зобов'язань.

До цих інституцій зокрема входять Бюро у справах демократичних інститутів та прав людини (Варшава), діяльність якого передбачає спостереження за виборами, демократичним розвитком, правами людини, толерантністю та недискримінацією, а також верховенством права. Окрім того, до обов'язків Бюро входить повна інтеграція рома та сінті до суспільств країн-учасниць ОБСЄ. Інститут Верховного комісара із прав національних меншин (Гаага) використовує так звані методи «тихої дипломатії» як інструмент попередження конфліктів на ранній стадії етнічних суперечок, які могли б поставити під загрозу мир у регіоні.

В обов'язки представника ОБСЄ із питань засобів свободи ЗМІ (Бюро у Відні) входить моніторинг подій у регіоні ОБСЄ, пов'язаних із засобами масової інформації, гарантування та раннє попередження про випадки порушень свободи вираження думок та сприяння повному виконанню прийнятих в ОБСЄ зобов'язань у галузі свободи ЗМІ.

Вагому роль у здійсненні нагляду за дотриманням прав меншин та протидії дискримінації відіграють структури ОБСЄ на місцях. З їх допомогою Організація врегульовує кризи по мірі їх виникнення та сприяє відновленню довіри у громадах, зачеплених конфліктом. Крім того, структури ОБСЄ на місцях впроваджують конкретні проекти, у тому числі із захисту прав меншин, протидії дискримінації, законодавчих реформ, забезпечення верховенства права та свободи ЗМІ, що відповідають потребам держав-учасниць та їх населення.

ОБСЄ ідентифікує та шукає засоби раннього попередження та вирішення конфліктів на міжнаціональному ґрунті, звертаючи особливу увагу на дотримання прав та інтеграцію рома і сінті у країнах регіону. У 2012 році ОБСЄ була здійснена низка заходів за цими напрямками. Зокрема, високопосадовці ЄС здійснили візити до країн-учасниць ОБСЄ, в яких виникали міжетнічні інциденти (Албанія).

Увагу високопосадовців Організації також привертала до себе питання дотримання прав національних меншин у міждержавних відносинах (Сербія і Румунія, Литва і Польща). Крім того, ОБСЄ було здійснено низку освітніх проектів, які сприяли інтеграції національних меншин, корінних народів, громад рома та сінті до суспільств країн-учасниць ОБСЄ (Вірменія, Сербія, Албанія).

Заходи у рамках Міждержавного діалогу з соціальної інтеграції та освіти національних меншин, започатковані у 2006-му році Верховним Комісаріатом ОБСЄ з питань національних меншин, пройшли у Ташкенті. Також, питання інтеграції представників громад рома і сінті до суспільств країн-учасниць ОБСЄ розглядалось закладами освіти у Македонії і Чеській Республіці.

Особливу увагу привернуло питання попередження проявів мови ворожнечі, злочинів на ґрунті ненависті, проявів нетерпимості та дискримінації засобами освіти і спорту. У постконфліктному місті Ош, на півдні Киргизстану, реалізовано культурний проект, в рамках якого продемонстровано два спектаклі, основними ідеями яких стало пропагування толерантності та мирного співіснування громад.

Високопосадовці ОБСЄ у публічних промовах звертали увагу на необхідність запобігання конфліктам, нетерпимості, проявом мови ворожнечі та злочинів на ґрунті ненависті та неприпустимість посилення екстремістських партій і організацій в регіоні. Представники Організації також звертали увагу на неприпустимість втягування меншин у конфліктні ситуації та закликали політиків уникати риторики, яка могла б сприяти цим процесам. Особливу увагу з цієї точки зору було приділено останнім ісламофобським та антисемітським інцидентам в Норвегії,

Німеччині і Франції та проведено низку заходів для обміну досвідом застосування найкращих практик попередження злочинів в цій сфері.

Було започатковано низку освітніх проектів для представників правоохоронних органів та прокурорів щодо дотримання прав меншин, громад рома і сінті, запобігання конфліктів та розслідування злочинів на ґрунті ненависті у регіоні ОБСЄ (Казахстан, Болгарія, Польща).

Особливу увагу ОБСЄ у 2012 році привернули питання запобігання дискримінації в регіоні ОБСЄ. Зокрема, високопосадовці Організації звернули увагу на погіршення ситуації з інтеграції представників громад рома і сінті до суспільств країн-членів ОБСЄ, спричинене фінансовою кризою. Особливе занепокоєння представників Організації викликає гарантування прав жінок цих категорій населення, які перебувають в ув'язненні, а також покращення доступу жінок – представниць загрожуваних національностей – до медичної допомоги. Ще одним питанням, яке привернуло увагу високо посадовців, стало питання зменшення смертності немовлят у громадах рома і сінті та покращення житлових умов представників цих громад. Європейський Союз, Рада Європи та ОБСЄ започаткували три нових проекти для покращення ситуації з меншинами та групами, що перебувають під загрозою, у регіоні Західних Балкан: «Найкращі практики інтеграції людей ромської національності» (ОБСЄ), «Просування прав людини та захисту меншин у Південно-Східній Європі» (РЕ) та «Регіональні ініціативи з інклюзивної освіти» (РЕ).

Ще одним важливим напрямком стало продовження впровадження проектів у галузі захисту прав національних та релігійних громад із залученням представників ЗМІ. Так, у Єревані 19-21 липня 2012 р. пройшов семінар для журналістів присвячений національному законодавству у галузі свободи віросповідань та самовираження, а також стандартів ОБСЄ у галузі прав людини. Раніше, за підтримки міжнародних інституцій, було здійснено інший подібний проект для медіа, в рамках якого журналісти з неурядових організацій, які представляють права меншин, змогли дізнатись про національне законодавство у галузі національних меншин, а також отримати практичні навички по створенню та підтримці сайтів організацій. На нашу думку, впровадження подібних проектів з урахуванням позитивного вірменського досвіду варто розширити на весь регіон ОБСЄ і залучити до його впровадження інші країни-учасниці Організації.

Сильні сторони України

Сильні сторони України у сфері захисту прав національних, релігійних, мовно-культурних та етнічних меншин, зокрема жінок з числа іммігрантів, корінного населення та народів рома та сінті:

1. З моменту відродження Української держави відбувся процес повернення одного з корінних народів, який історично проживав на території України, – кримських татар, на батьківщину – у Крим. Цей процес був проблемний і непростий – Україна взяла на себе всі зобов'язання щодо облаштування незаконно депортованих та надання їм українського громадянства – зараз ми можемо говорити про непогані перспективи існування кримськотатарського народу, міжнаціонального діалогу та загального порозуміння, толерантності віруючих різних конфесій.

2. Верховний Комісар ОБСЄ з питань національних меншин привітав прийняття у першому читанні Верховною Радою України Закону про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою. Крім того, Верховна Рада України прийняла закон про запобігання дискримінації. Однак варто зазначити, що прийняття антидискримінаційного закону відбулося без врахування зауважень громадських організацій та без остаточного експертного висновку Ради Європи, що певним чином нівелює позитивний ефект від його прийняття. Доопрацювання обох законодавчих актів у випадку, якщо вони міститимуть дієві механізми захисту постраждалих, можуть стати позитивним прикладом і належним підґрунтям для впровадження відповідних механізмів у регіоні.

3. Визначення недискримінації та захисту гендерної рівності серед чотирьох пріоритетів діяльності офісу Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України дає можливість посилити виконання зобов'язань України щодо рівності статей та меншин у регіоні ОБСЄ.

4. Україна має позитивний досвід у врегулюванні низькоінтенсивних конфліктів без переходу їх у гарячу стадію. Прикладом є іредентистський/сепаратистський рух у Криму, якому більше 20-ти років пророкують переростання у «другу Чечню» або «друге Косово», але такої ескалації не відбувається, навпаки, сучасні соціологічні дослідження свідчать, що сепаратистські тенденції Криму залишилися у минулому. Іншим прецедентом є Помаранчева революція і з'їзд сепаратистів у Сєвєродонецьку 2004-го року, які теоретично могли перейти до військових дій і закінчитись відокремленням кількох областей Сходу за відомим сценарієм кінця 1980х-початку 1990х.

Ризики для України

В останній резолюції Парламентської Асамблеї ОБСЄ, яка була прийнята 9 липня 2012 року в Монако, підкреслено особливу роль Головування України в ОБСЄ й ту відповідальність та місію прикладу для наслідування, яку несе головуюча країна для всіх країн-учасниць ОБСЄ. У зв'язку з цим та посиляючись на взяті Україною на себе зобов'язання під час щорічних сесій ПА ОБСЄ в Києві (2007) та Астані (2008), Парламентська Асамблея нагадала Україні про те, що в регіоні ОБСЄ не повинно бути політичних в'язнів і закликала Україну посилити роль Омбудсмана, змінити законодавство для уникнення випадків політично вмотивованих судів, реформувати прокуратуру відповідно до стандартів Ради Європи та передати їй надмірні повноваження іншим органам, забезпечити здоров'я та гарантувати медичне обслуговування колишнім посадовим особам держави та посилити верховенство права, дотримання прав людини і демократичних стандартів відповідно до прийнятих нею в рамках ОБСЄ зобов'язань в галузі людського виміру до початку головування у 2013 році. До взятих Україною на себе зобов'язань у сфері людського виміру безперечно належать питання дотримання прав національних, релігійних, мовних та етнічних меншин, корінних народів, до яких в Україні належать, крім кримських татар, також караїми та кримчаки (що, однак, ще не визначено на законодавчому рівні), представників громад рома та сінті, питання боротьби з нетерпимістю та дискримінацією, в тому числі у гендерній сфері, протидія торгівлі людьми.

1. Серйозним ризиком для головування України в ОБСЄ може стати загострення ситуації на кордонах країн-учасниць Організації, перехід заморожених конфліктів у самих країнах-учасницях до активної фази або ж виникнення нових конфліктів чи випадків насильства на національному підґрунті у країнах-учасницях ОБСЄ. Саме тому, співпраця з відповідними Бюро та Офісами ОБСЄ, а також з науково-експертним товариством країн-учасниць ОБСЄ, які здійснюють постійний моніторинг ситуації на місцях, для українського МЗС є надзвичайно важливою.
2. Окрім того, значна кількість українських громадян, а саме – кримські татари, поляки, болгар, румуни, угорці, турки-месхетинці, українці південного, східного регіонів, Криму та Севастополя – відчують незадоволення станом розвитку своєї культури, можливостей для самореалізації, розвитку мови. Труднощі повернення на батьківщину, з якими зіткнулись депортовані раніше особи (це найбільшою мірою стосується кримських татар) створюють відчуття нижчого ніж загальний рівня життя.
3. Доволі часто кримські татари страждають від побутової ісламофобії. Особливі побоювання викликають такі епізоди, коли у ісламофобії можна підозрювати представників державних та політичних кіл різного рівня, що дає можливість говорити про прояви дискримінації осіб, які сповідують іслам, на державному рівні. Останнім часом почастишали випадки обшуків у осіб, що сповідують іслам, в Криму та інших регіонах України. Спостерігається стійка тенденція проявів вандалізму щодо культових споруд (мечеті, кладовища, пам'ятні знаки). Спостерігаються випадки необґрунтованих відмов з боку органів місцевого самоврядування у будівництві культових споруд, проведенні релігійних обрядів. У такому випадку існуючий рівень толерантності в Україні може виявитись під загрозою, і головуюча в ОБСЄ країна сама може стати джерелом ризиків. Саме тому особливої ваги набуває співпраця державних органів всіх рівнів із правозахисними організаціями та Уповноваженою Верховної Ради з прав людини з метою отримання актуальної інформації щодо виконання і дотримання Україною зобов'язань і стандартів ОБСЄ в галузі прав людини.
4. З випадками обмеження свободи релігійних зібрань стикаються також українські католики, греко-католики, а останнім часом караїми в Криму. Зокрема, кричущим є випадок дискримінації за релігійною ознакою в Україні, коли католицькій громаді в Севастополі вже протягом багатьох років не повертають костел, розташований у приміщенні кінотеатру «Дружба». Так само новопризначене керівництво Бахчисарайського історико-культурного заповіднику не допустило представників громади караїмів до їх культової споруди – кенасі – для здійснення богослужіння у травні 2012 року та закрило і досі не поновило в експозиції виставку, присвячену культурі та побуту кримських караїмів. У даному випадку спостерігається обмеження релігійної свободи та культурних прав громадян, оскільки за часів попереднього керівництва караїми могли здійснювати богослужіння у кенасі, а експозиція була постійною.
5. Невідповідність українського законодавства у галузі прав національних меншин стандартам ОБСЄ. Так, в Україні, згідно чинного законодавства, діють формально однаково високі гарантії прав як «традиційних» національних меншин, так і «нових» меншин, що складаються переважно з осіб іммігрантського походження, а також корінних та

«транснаціональної» (рома, сінті) меншин. Це пояснюється універсальною дефініцією «національної меншини» за відповідним Законом, ухваленим ще у 1992 році, як «групи громадян України, які не є українцями за національністю». Такий формально широкий захист прав до певної міри нівелює сутність категорій «корінних народів» та транснаціональних меншин (наприклад, рома) для України, що підтверджує необхідність оновлення та подальшого розроблення законодавства у сфері етнополітики. Нагадаємо, що і Верховний Комісар ОБСЄ з питань національних меншин закликав до законодавчого врегулювання прав національних меншин та мовних меншин, міжетнічних стосунків в Україні. Зокрема, його увагу привернуло прийняття в Україні нового Закону України «Про засади мовної політики», який, на думку високопосадовців ОБСЄ, надає надзвичайно серйозні переваги російській мові порівняно з іншими мовами національних меншин, і тому може сприяти подальшій поляризації суспільства.

6. Низка міжнародних та громадських організацій спостерігають зростання кількості зареєстрованих повідомлень про злочини ненависті у 2012 році та зниження спроможності уряду протидіяти проявам ксенофобії та дискримінації, пов'язаних з відсутністю координаційного органу на рівні виконавчої влади.
7. Одною з причин виникнення конфліктів є порушення прав меншин і корінних народів, або конструйовані сторонами конфлікту соціальні уявлення про такі порушення. Дотримання їхніх прав та об'єктивне висвітлення ситуації, в якій перебувають меншини і корінні народи, є винятково важливим для попередження і врегулювання конфліктів. Необхідним є й об'єктивне висвітлення ситуації засобами масової інформації у випадках скоєння злочинів на ґрунті ненависті, та протидія будь-яким проявам дискримінації з цих питань, незважаючи на те, хто є постраждалою стороною – представник меншини чи більшості.

Громадянське суспільство

Постановка проблеми

Роль інститутів громадянського суспільства зростає як в публічній політиці взагалі, так і в контексті діяльності ОБСЄ зокрема. Громадський вимір вже став невід'ємною складовою діяльності організації, співпраця з організаціями громадянського суспільства набула системного характеру.

У зв'язку із загостренням протиріч між провідними країнами - учасницями, у першу чергу США, РФ та країнами-членами ЄС, у рамках розгляду багатьох чутливих питань порядку денного ОБСЄ, особливо у сфері людського виміру, постає актуальним питання щодо можливого перегляду існуючих модальностей консенсусного прийняття рішень з точки зору його посилення та протидії можливим порушенням. Разом з цим починають застосовуватися альтернативні підходи для вирішення низки завдань у рамках відстоювання групових інтересів країн-учасниць, які не потребують консенсусного підходу та базуються на реалізації ініціатив т.зв. «другого треку», які передбачають активне використання потенціалу громадянського суспільства.

Для країн з усталеною демократією участь громадськості в міжнародних платформах є звичайною практикою, продовженням їхньої участі в публічній політиці на національному рівні. В той же час у країнах з слабкими демократичними інститутами, а тим більше у відверто авторитарних країнах, ОБСЄ як міжнародна платформа є одним із небагатьох наявних каналів виходу НУО на рівень публічної політики, де присутні як уряди, так і організовані громадські об'єднання, що нерідко знаходяться у пригніченому становищі у своїх країнах.

Що вже робиться ОБСЄ в цьому напрямку

ОБСЄ, як організація, що має громадський вимір, і поєднує країни із відверто різним рівнем розвитку громадянської культури та демократичних інститутів, надає можливість системної, сталої, інституційної співпраці представників громадськості з різних соціокультурних цивілізаційних формацій. Це, у свою чергу, сприяє як кращому донесенню голосу громадськості з країн зі слабкою громадянською традицією, так і кращій комунікації представників громадськості різних країн, обміну «кращими практиками», а також солідарним діям на захист спільних цінностей.

Загалом, активна взаємодія з неурядовими громадськими організаціями (НУО) є важливою складовою всієї системи функціонування ОБСЄ. Жоден захід у рамках всіх вимірів Організації (безпековий, людський та економіко-довкільний) не відбувається без залучення широкого кола представників НУО. Всі інститути ОБСЄ підтримують тісні контакти з НУО, в т.ч. Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ), Верховний комісар ОБСЄ у справах нацменшин (ВКНМ), Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ (ПЗМІ), Секретаріат ОБСЄ,

Координатор економіко-довкільної діяльності ОБСЄ, польові операції ОБСЄ, Спеціальний представник ОБСЄ з питань боротьби з торгівлею людьми тощо.

З метою активізації впливу громадянського суспільства на процеси, що проходять в регіоні відповідальності ОБСЄ, враховуючи складну процедуру досягнення консенсусу серед країн-учасниць ОБСЄ з основних питань порядку денного Організації та необхідність удосконалення існуючих механізмів у галузі людського виміру, провідні країни-учасниці ОБСЄ розпочали активну компанію по створенню різноманітних ініціатив у формі громадянських платформ на просторі ОБСЄ, які мають на меті визначити та консолідувати позиції представників громадянського суспільства країн-членів ОБСЄ та провідних міжнародних неурядових організацій по відношенню до єдиного процесу укріплення безпеки, міжнародного співробітництва та стандартів у галузі людського виміру ОБСЄ в сучасних умовах.

До таких ініціатив, зокрема, відноситься Міжнародна громадська ініціатива для ОБСЄ (International Civil Initiative for OSCE) та Міжнародна платформа зі співробітництва «Громадська солідарність» (International Cooperation Platform "Civic Solidarity").

Заслуговує на увагу й ініціатива Ірландського головування та Секретаріату ОБСЄ щодо проведення напередодні Щорічної наради з питань безпеки т.зв. «Днів безпеки ОБСЄ» (24-26.06.2012 р.). Головна мета заходу – організація додаткової дискусії з проблематики формування «безпекової спільноти» за участю провідних вчених, представників науково-дослідних установ та аналітичних центрів країн-учасниць ОБСЄ.

Досвід головування Казахстану та Литви засвідчив зростаючу роль громадянського суспільства, яке формує альтернативне джерело впливу на діяльність головування, а також здатність реалізації визначених ініціатив та пріоритетів. Зокрема, почала входити в практику організація т.зв. «паралельних» конференцій представників громадянського суспільства напередодні щорічних Міністерських нарад країн-учасниць ОБСЄ, метою яких є привернути увагу до виконання країнами-учасницями, в т.ч. й головуючою країною, зобов'язань у рамках ОБСЄ, в першу чергу, з питань гуманітарного виміру.

Ірландія підтримала та продовжує реалізацію Ініціативи з розвитку Євroatлантичної та Євразійської безпекової спільноти (IDEAS - the Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community) – творчого наукового об'єднання, створеного чотирма незалежними Європейськими дослідними інститутами за сприяння міністерств закордонних справ Франції, Німеччини, Польщі та РФ. Головне завдання згаданої Ініціативи полягає у спільній розробці концептуальних положень, що стосуються створення «вільної, демократичної та неподільної Євroatлантичної та Євразійської безпекової спільноти на просторі від Ванкувера до Владивостоку», як це передбачено Астанинською декларацією.

Наразі країнами-учасницями розглядаються відповідні пропозиції щодо покращення можливостей для залучення до заходів людського виміру неурядових громадських організацій та розширення використання нових технологій. Пропозиції стосуються також організаційних змін формату проведення Нарад Міністрів та Самітів ОБСЄ, в частині виділення додаткового приміщення для проведення у їх рамках паралельних засідань неурядових громадських організацій та розповсюдження заключних матеріалів паралельних засідань під час Нарад Міністрів та Самітів.

Передбачається, що ці пропозиції не стосуватимуться модальностей заходів у галузі людського виміру, що проходять у 2012 році, а, у разі їх погодження до кінця 2012 року, будуть активно інкорпоровані у порядок денний людського виміру Українського головування 2013 року.

Сильні сторони України

Реалізація заходів з головування України в ОБСЄ у 2013 році передбачає ефективну взаємодію між причетними міністерствами та відомствами України, неурядовими організаціями та громадянським суспільством, а також подальший розвиток співпраці з усіма державами-учасницями ОБСЄ та країнами-партнерами із співробітництва з питань, які стоять на порядку денному Організації.

Окремо слід розглядати роль причетних державних відомств щодо залучення неурядових організацій до процесу підготовки та здійснення головування в ОБСЄ (координація та консолідація дій неурядового сектору у рамках відомчої компетенції з урахуванням пріоритетних напрямів головування; організація взаємодії з НУО з усього спектру питань порядку денного ОБСЄ; розгляд підготовлених НУО рекомендацій та врахування наданих пропозицій).

Враховуючи усталену практику, Українському головуванню доведеться також організувати та забезпечувати проведення понад півтора десятки заходів в рамках ОБСЄ, в тому числі й половину з них у Києві, що потребуватиме активного залучення вітчизняних НУО.

Особлива увага приділятиметься проведенню Міністерської наради, участь у якій братиме вище державне керівництво країни та міністри закордонних справ 56-ти краї-учасниць ОБСЄ (загальна кількість учасників, включаючи представників НУО, становитиме понад 900 осіб).

На даний час в Україні існують всі передумови для початку процесу консолідації зусиль НУО та створення постійної платформи представництва інтересів громадянського суспільства в рамках ОБСЄ. Відносна ефективність масових узгоджених ініціатив громадянського суспільства в 2010-2011 роках доводить потребу в розвитку коаліцій та публічному формулюванні і адвокатуванні спільних цілей і цінностей їх учасників.

Україна має певний досвід, що може вважатись позитивним, зокрема ухвалене у 2012 році законодавство щодо громадських об'єднань відповідає демократичним стандартам і створює певне підґрунтя для подальшого посилення інститутів громадянського суспільства. Тим не менше, зазначене законодавство ще має бути імplementованим на практиці. Для України було б логічним ініціювати на рівні ОБСЄ міжнародний діалог щодо створення та підтримки належних умов функціонування громадянського суспільства з метою створення більш гомогенного, заснованого на спільних цінностях, громадського простору євроатлантичного співтовариства.

Представники громадськості беруть активну участь у формуванні та моніторингу порядку денного головування України в ОБСЄ, свідченням чого, зокрема, є даний документ.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Пріоритети українського головування умовно можуть бути розподілені на дві категорії: ті, в яких Україна має значний позитивний досвід, який варто поширювати в рамках ОБСЄ; та ті, де головування нашої держави в ОБСЄ варто використовувати для активізації дискусії та/або громадського тиску із зазначених тем всередині країни. Друга категорія не менш важлива, оскільки накопичення проблем, пов'язаних із зобов'язаннями в рамках ОБСЄ, негативно позначається на авторитеті головуючої держави.

Загальностратегічні питання

1. Підняти питання щодо можливості підписання документу щодо порядку та принципів взаємодії між державами в ході розв'язання політичних криз на європейському континенті.

Врегулювання конфліктів

Щодо Придністров'я

1. Провести наступні раунди переговорів щодо Придністровського врегулювання на території України.

2. Розглянути можливість пропозиції нового плану співіснування Молдови та самопроголошеної ПМР, в основу якого може лягти ідея самоврядного регіону із делегуванням повноважень (наприклад, за зразком Шотландської деволуції), але з додаванням

a. Гарантій невходження Молдови до складу інших держав.

b. Гарантій мовних та гуманітарних прав національних меншин, які мешкають на території самопроголошеної ПМР.

c. Конституційно закріпленого нейтрального статусу об'єднаної Молдови, у разі необхідності прийняття нової редакції Конституції з наданням міжнародних гарантій територіальної цілісності та недоторканості кордонів.

3. Найкращим варіантом є підтримати ініціативи, пов'язані зі зміною миротворчого мандату у Придністров'ї. Фактично з військової ця місія повинна перетворитися у поліцейську, мати функції спостереження, контролю над кордоном, відновлення верховенства права та моніторингу дотримання прав людини тощо.

4. Також, може бути розглянутий один з можливих варіантів конфігурації міжнародних миротворчих сил:

a. сформувати міжнародні миротворчі сили та інкорпорувати до них українських військових спостерігачів та/або миротворчий контингент та частину присутніх російських військовослужбовців.

b. запропонувати впровадження цивільної місії ОБСЄ або ЄС у рамках ЄСПБО з метою нагляду за діяльністю російських миротворчих військ.

5. Україні слід приєднатися до заяв країн-членів ЄС та США щодо необхідності виведення російських військових (окрім миротворців) та залишків озброєнь у відповідності до зобов'язань, які Росія взяла на себе під час Стамбульського саміту ОБСЄ у 1999 р. На сучасному етапі існує

можливість представлення такої позиції з боку України як позицію країни, що головує в ОБСЄ, а отже повинна сприяти виконанню рішень, ухвалених під егідою цієї організації.

6. Україна повинна сприяти продовженню переговорів між двома сторонами паралельно в двох напрямках. З одного боку повинні обговорюватися заходи довіри, пов'язані з практичними питаннями, які можна вирішити між сторонами, а також рівень міжлюдських контактів. З іншого боку, має йти політичне врегулювання пов'язане з впровадженням менеджменту конфлікту аж до його повного розв'язання.

7. Запропонувати залучення незалежних експертів та інших представників громадянського суспільства до роботи в Робочих/ Експертних групах та моніторингу результатів їх роботи.

8. В той же час варто наголосити на необхідності закликати сторони, задіяні в процесі врегулювання, як офіційних посередників, так і інші зацікавлені сторони, уникати односторонніх ініціатив, які готуються й висуваються без попереднього активного обговорення й узгодження з іншими учасниками процесу врегулювання.

Щодо Грузії

9. Провести роботу щодо поновлення місії ОБСЄ в Грузії, але з оновленим форматом. Першочерговими завданнями на 2013 р. для такої місії повинні стати:

- a. Моніторинг президентської кампанії
- b. Безпека кордонів
- c. Свобода слова та ЗМІ
- d. Дотримання прав людини

10. Обговорити можливість перенесення досвіду Місії ЄС з прикордонної допомоги на українсько-молдавському кордоні на російсько-грузинський та вірмено-азербайджанський кордон під спільною егідою ЄС та ОБСЄ.

Щодо Нагорного Карабаху

11. Ініціювати переговори президентів Азербайджану та Вірменії та зустрічі експертів (з питань практичного співробітництва – транспорту, зв'язку, енергетики) на території України під егідою ОБСЄ, спрямованих на вироблення спільних підходів у вирішенні проблем двостороннього співробітництва.

Щодо роззброєння

1. Міністерству закордонних справ провести міжнародну конференцію щодо створення без'ядерної зони в регіоні Центрально-Східної Європи, з можливістю підписання відповідного меморандуму про наміри.

2. Міністерству оборони України провести конференцію з питань Договору про звичайні озброєння з метою стимулювання діалогу з питань роззброєння.

3. Звернути увагу на неповне виконання, насамперед Росією (а також Китаєм, Японією, Лівією, Іраком), зобов'язань за міжнародною «Конвенцією про заборону розробки, виробництва, накопичення та застосування хімічної зброї та про її знищення» - щодо повної їх ліквідації до квітня 2012 року, що становить велику небезпеку для довкілля у багатьох регіонах цієї країни та здоров'я громадян. ОБСЄ належить звернутися з даного приводу до «Організації по забороні хімічної зброї», США та Європейського союзу з пропозицією про надання Росії, а також іншим країнам експертної та фінансової допомоги.

4. Завершити вирішення однієї з власних гострих еколого-техногенних проблем – утилізувати залишки виробництва тротилу, які зберігаються на Горлівському хімічному заводі з використанням коштів іноземних донорів (650 тис. доларів), переданих для реалізації цього проекту Міжнародним благодійним фондом Blacksmith Institute.

Щодо питання управління кордонами

1. Порушити питання щодо початку формування міжнародного механізму, що базується на сучасній європейській концепції інтегрованого управління кордонами, уніфікованих правилах і принципах управління кордонами. Такий механізм включатиме гармонізовану чи узгоджену візову політику, принципи формування прикордонного режиму, уніфікацію правил перетину кордону для фізичних осіб, послуг та товарних потоків.

2. МЗС України та Державній прикордонній службі України провести переговори з партнерами щодо можливості поширення досвіду Місії Європейського Союзу з питань допомоги на українсько-молдавському кордоні (EUBAM) на інших ділянках кордонів на пострадянському просторі.

Екологічна безпека

1. Уряду України виконати рішення Нарад сторін Організації Конвенції в Алмати, Ризі та Кишиневі по Україні.
2. Звернутися до парламентів країн регіону ОБСЄ, які ще не ратифікували Організаційну Конвенцію, насамперед Росії та США, з пропозицією ближчим часом зробити це.
3. Звернутися до парламентів країн регіону ОБСЄ, які ще не ратифікували Конвенцію Еспо, насамперед Росії та США, з пропозицією ближчим часом зробити це.
4. Звернутися до парламентів країн регіону ОБСЄ, які ще не ратифікували Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції Еспо (Бельгія, Боснія та Герцеговина, Кіпр, Франція, Грузія, Греція, Ірландія, Італія, Латвія, Македонія, Молдова, Велика Британія, Україна) з пропозицією ближчим часом зробити це.
5. Звернутися до Урядів країн регіону ОБСЄ, які беруть участь у розробці проекту «пост-Киотської угоди» до Рамкової конвенції ООН з питань зміни клімату з пропозицією активізувати пошук компромісу з метою досягнення реального скорочення викидів парникових газів та встановлення у майбутній кліматичній угоді механізмів міжнародного контролю за дотриманням узятих на себе країнами зобов'язань.
6. Верховній Раді України ратифікувати Протокол про РВПЗ та поправку по ГМО до Організаційної Конвенції.
7. Верховній Раді України ратифікувати Протокол про стратегічну екологічну оцінку (СЕО) до Конвенції Еспо, імплементувати його положення до національного законодавства.
8. Уряду України виконати усі положення Конституції України, Організаційної Конвенції, Конвенції Еспо - щодо доступу до інформації, участі громадськості у прийнятті рішень з проектування, проведення державних експертиз та будівництва енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС.
9. Ініціювати на наступній сесії Парламентської Асамблеї ОБСЄ окрему резолюцію щодо неухильного дотримання прав громадян при прийнятті рішень з проектування, проведення державних експертиз та будівництва АЕС у с. м. т. Островець у Білорусі.

Забезпечення чесності та прозорості виборчих процесів

1. Сприяння зміцненню виборчих процесів шляхом ширшого залучення українських експертів до роботи місій ОБСЄ зі спостереження за виборами. Шляхом співробітництва МЗС із координатором ОБСЄ в Україні розробити прозорий механізм відбору громадян України для роботи спостерігачами в місіях ОБСЄ. Опосередкованим результатом повинно стати поширення стандартів ОБСЄ у виборчих процесах в Україні і інших пострадянських країнах.
2. Реформування виборчого законодавства України у напрямі наближення його до стандартів ОБСЄ. Удосконалення законів «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» в наступних аспектах:
 - забезпечення рівних можливостей для реалізації громадянами України як активного, так і пасивного виборчого права. Зокрема, цьому повинно сприяти запровадження посади Представника Уповноваженого з прав людини з дотримання виборчих прав громадян;
 - забезпечення однакової кількості ефірного часу та рівного представництва всіх політичних сил у ЗМІ;
 - забезпечення гендерної рівності у виборчому процесі;
 - наближення виборчого законодавства до системи відкритих партійних списків;
 - визначення раціональних меж виборчих фондів кандидатів і політичних партій, що унеможливило б прямий і непрямий підкуп виборців і створення дієвого механізму контролю за ними;
 - прийняття Виборчого кодексу України - документу, що узгоджує, уніфікує й кодифікує виборче законодавство.

Захист свободи ЗМІ, підтримка та покращення етичних стандартів у сфері української журналістики

1. Дотримання свободи слова і забезпечення можливостей для професійної діяльності журналістів повинно стати одним з пріоритетів головування України в ОБСЄ задля зміцнення демократичних процесів у регіоні. З цієї метою, зокрема, Україна може поширювати досвід розробки та впровадження Закону «Про доступ до публічної інформації».
2. Не менш важливим пріоритетом повинно стати сприяння журналістським розслідуванням і реакція правоохоронних органів на їх результати у відповідності до принципу законності та завдань України як демократичної соціальної правової держави.

3. Проведення ряду комунікативних заходів під егідою ОБСЄ для представників ЗМІ, спрямованих на розширення адвокаційних навичок, опираючись на методи роботи ОБСЄ.

Впровадження належного урядування

Попри проголошений Президентом України курс на проведення адміністративної реформи, її концепція, що відповідала б реаліям сучасного розвитку української держави, досі не затверджена. Дана сфера потребує інституційного і нормативного закріплення, зокрема, внесення змін до указів Президента з питань реорганізації системи ЦОВВ, реформування системи публічної адміністрації, а також прийняття таких актів як Закон України «Про адміністративні послуги» – на основі законопроекту № 9435 від 09.11.2011; Адміністративно-процедурний кодекс України – на основі проекту Адміністративно-процедурного кодексу № 2789 від 18.07.2008 р.; Закон України «Про адміністративний збір» – який визначатиме критерії платності / безоплатності послуг, принципи, порядок встановлення та сплати збору, а також конкретні розміри збору та пільги в цій сфері; Закон України про адміністративно-територіальний устрій України.

Права національних меншин

1. Запровадження у польових місіях та координаційних бюро ОБСЄ на місцях посади експерта з питань дотримання прав рівності статей та меншин, в обов'язки якого входили б моніторинг ситуації з дотриманням прав меншин (національних, мовних тощо) в країні, реагування на випадки очевидних порушень засобами м'якого лобіювання з метою попередження конфліктних ситуацій, та контроль за втіленням проектів із захисту прав меншин в країнах-учасницях ОБСЄ; сприяти ефективному збору, аналізу та поширенню з розбивкою за статтю даних та результатів наукових досліджень про етнічні, мовні та релігійні групи, національні меншини, корінні народи, громади рома та сінті, а також окремо для соціальних категорій населення та сексуальних меншин, на основі стандартизованої методології; розглянути можливість надання грантів чи інших засобів підтримки неурядовим організаціям для збору, аналізу та поширення даних та результатів наукових досліджень в розбивці за статтю з метою захисту, заохочення та здійснення прав жінок;

2. Започаткування постійного моніторингу за дотриманням прав людини у галузі протидії дискримінації та нетерпимості, а також дотримання прав національних, мовних, релігійних прав і свобод громадян; можливе впровадження інтерактивного проекту, в рамках якого скарги на підтвержені факти порушень прав громадян можна було б наносити на спеціальну карту. Подібний проект з дотримання прав людини здійснюється в Україні. В рамках моніторингу передбачити проведення тренінгів для представників правоохоронних органів, прокуратури та судових установ з ведення моніторингу та розслідування злочинів ненависті.

3. Започаткування проекту в країнах-учасницях ОБСЄ «Моніторинг та оцінка відповідності державної внутрішньої політики положенням Лундських рекомендацій про ефективну участь національних меншин в суспільно-політичному житті». Пілотний проект можна здійснити в Україні, за його результатами провести науково-практичну конференцію, де представники країн-учасниць змогли б ознайомитись з результатами та провести їх обговорення. В подальшому подібні проекти можна впровадити в інших країнах ОБСЄ, з врахуванням українського досвіду. Проект моніторингу можна також здійснювати постійно, а результати щорічних моніторингів публікувати на сайті ОБСЄ та ознайомлювати з ними широкі кола громадськості через ЗМІ,

4. З метою популяризації культури та побуту корінних та кочових народів, національних меншин в країнах-учасницях ОБСЄ здійснити низку проектів, які б передбачали:

- проведення за підтримки ОБСЄ конкурсу документальних фільмів про національні меншини в країнах-учасницях ОБСЄ, в рамках якого під час невеликих кінофорумів (в Україні таким кінофорумом міг би стати Docudays) були б продемонстровані програми фільмів про національні меншини та обрано національних переможців, з яких міжнародне журі з фахівців у галузі кіно змогло б обрати п'ять найкращих фільмів, а вже їх, у рамках окремої програми, показати під час кінофестивалю «Молодість» у Києві та обрати фільм-переможець тощо. Для заохочення подальшої діяльності кіномитців у галузі захисту прав національних меншин можна було б запропонувати переможцям зняти серіал про національні меншини в країнах-учасницях ОБСЄ. Проект можна зробити регулярним.

5. Проблема кримських татар є проблемою постгеноцидного стану цієї національної громади. Для виведення їх з цього, певною мірою, конфліктогенного становища, треба започаткувати низку законодавчих, дослідницьких та культурних ініціатив та змінити деякі усталені форми державного менеджменту. Однією з таких ініціатив може бути Міжнародний Форум щодо гарантування прав кримських татар, в підготовці якого бере участь Верховний Комісаріат ОБСЄ з питань національних меншин.

6. Розширити діяльність Групи моніторингу конфліктного потенціалу регіону, яка проводить компетентний моніторинг міжнародних стосунків в рамках співпраці з Верховним Комісаріатом ОБСЄ з питань національних меншин та налагодити постійну співпрацю ОБСЄ з органами влади з метою розв'язання проблем ще до їхнього переходу у активну фазу.

7. Гарантувати участь експертів з числа громадських організацій та науково-дослідницьких установ з країн-учасниць ОБСЄ у галузі дотримання прав людини у щорічній нараді із розгляду виконання зобов'язань у сфері людського виміру Бюро ОБСЄ з демократичних інституцій та прав людини.

8. Розробка та впровадження окремих пілотних проектів щодо моніторингу ситуації в країнах з високим потенціалом розгортання низькоінтенсивних конфліктів на етнічному та релігійному підґрунті.

Міграція та проблеми шукачів притулку

Організація з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ) неодноразово вказувала на важливість узгодженої міграційної політики, спрямованої на регулювання міграції та забезпечення прав мігрантів на інтеграцію в суспільстві перебування. Однак, дотепер політика держав-членів ОБСЄ надзвичайно відрізняється від держави до держави, часто не відповідаючи рекомендаціям ОБСЄ та кращим міжнародним стандартам, тож зусилля у цьому напрямку мають бути посилені.

У даній сфері варто зосередитися на трьох основних напрямках:

1. Сприяння інтеграції мігрантів у суспільства, де вони перебувають. Утримання–законодавчими чи поліційними заходами чи бездіяльністю – мігрантів у невизначеному, вразливому чи нерегульованому статусі не лише часто призводить до порушення їх прав; така політика створює поживний ґрунт для корупції та організованої злочинності, надексплуатації, ворожості й ненависті між різними групами у суспільстві. Відповідно, необхідно:

- зміцнити інституційну стабільність державних установ, відповідальних за управління міграцією;
- спростити та збільшити прозорість правових процедур і механізмів, пов'язаних із наданням мігрантам статусу легального перебування;
- надати мігрантам більше можливостей доступу до ринку праці, у тому числі через спрощення порядку отримання дозволів на роботу;
- забезпечити дотримання права на доступ до неупередженого правосуддя;
- гарантувати мігрантам свободу пересування, що сприятиме їх працевлаштуванню, доступу до соціальних послуг та медичної допомоги;
- забезпечити дотримання соціально-економічних прав мігрантів та членів їх родин як невід'ємної складової політики, на якій наголошує ОБСЄ;
- підтримували інтеграційні прагнення та зусилля мігрантів.

Необхідною також є співпраця держав-членів ОБСЄ у додаткових зусиллях, спрямованих на інтеграцію мігрантів до приймаючих суспільств. Треба також визнати, що поліційно-репресивні способи контролю над міграційними процесами є не лише такими, що створюють ризик порушення прав людини, а й контрпродуктивними. Наріжним каменем міграційної політики має стати забезпечення прав і свобод громадян.

2. Забезпечення прав біженців, шукачів притулку та осіб, які потребують інших форм захисту. ОБСЄ повинна і далі працювати для того, аби упередити найбільш кричущі порушення норм міжнародного права (зокрема, Конвенції ООН про статус біженців 1951 р. та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) у цій сфері. Передовсім, мова йде про категоричну неприпустимість видворення біженців, шукачів притулку та осіб, які потребують інших форм захисту, до ситуації, де щодо них може бути застосоване жорстоке чи таке, що принижує, поводження, чи існує загроза їх безпеці, здоров'ю чи життю. Зобов'язання з невислання мають неухильно дотримуватися державами-членами ОБСЄ. Також необхідно вживати подальших заходів, аби уникати застосування позбавлення волі щодо шукачів притулку. Необхідним (і дотепер невиконаним) завданням є забезпечення базових соціально-економічних прав шукачів притулку, як і забезпечення можливостей біженців щодо доступу до реалізації своїх прав, як й інтеграції у суспільстві перебування.

Нетерпимість, дискримінація, злочини на ґрунті ненависті

В останній резолюції Парламентської Асамблеї ОБСЄ, яка була прийнята в Монако 9 липня 2012 року було підтверджено зобов'язання країн-учасниць боротися з расизмом, ксенофобією, дискримінацією, злочинами на ґрунті ненависті та нетерпимістю у регіоні ОБСЄ. Було підкреслено, що прояви дискримінації та нетерпимості загрожують особистій безпеці та

суспільній єдності і можуть стати причиною масштабних конфліктів та насилля. З огляду на це, необхідно:

1. Спрямувати зусилля на зміцнення принципів рівності та боротьбу з расовою дискримінацією, включаючи прийняття антидискримінаційних законів, збір даних та зміцнення потенціалу правових інституцій у боротьбі з расовою дискримінацією;

2. Ініціювати перевірку національного законодавства країн-членів ОБСЄ на присутність прямої та явної заборони на дискримінацію за ознаками сексуальної орієнтації або гендерної ідентичності та навпаки – на існування законів, які прямим або опосередкованим чином запроваджують таку дискримінацію. В разі виявлення дискримінаційних законів, національним урядам має бути рекомендовано негайно їх переглянути;

3. Провести консультації з метою організації відповідних заходів, спрямованих на протидію усталеним стереотипам, шляхом формування об'єктивних уявлень про осіб африканського чи азійського походження за допомогою учбових програм, підручників, історії та інститутів історичної пам'яті, ЗМІ тощо;

4. Розробити плани заходів щодо розширення участі етнічних меншин на усіх рівнях національного, регіонального та місцевого управління, включаючи відбір, підготовку та прийом на посади, які вимагають професійних знань, для сприяння розвитку та реалізації стратегій подальшої протидії дискримінації та створення рівних можливостей.

5. Українське головування в ОБСЄ має звернути особливу увагу урядів країн-членів ОБСЄ на обов'язок посадових осіб всіх рівнів утримуватися від заяв, особливо в ЗМІ, які можуть бути інтерпретовані як такі, що виправдовують ненависть або дискримінацію, в тому числі за ознаками сексуальної орієнтації або гендерної ідентичності. Така «мова ненависті» повинна заборонятися, а відповідні висловлювання – публічно засуджуватися кожного разу, коли вони мають місце.

6. Проведення науково-практичних конференцій в ОБСЄ з питань політики ідентичностей та активне обговорення її впровадження як варіанту, що доповнює політику мультикультуралізму та різноманіття у країнах ОБСЄ. Особистісна ідентичність є складним та множинним конструктом, окремі складові якої можуть (де) актуалізуватись ситуативно. Враховуючи індивідуальне право на самовизначення, ми не можемо заборонити окремій людині вважати себе пролетарським інтернаціоналістом, реєстровим казаком, світлим ельфом чи лицарем-джедаєм. Так само ми не вправі заперечувати чи не визнавати приналежність особи до будь-якої національності (етнічного походження), яку вона декларує (скіфи). Разом із тим, необхідно унеможливити маніпуляції етнічними, які вже є традиційною складовою культури певної етнічної групи – задля уникнення міжнаціональної ворожнечі та дискримінації такої групи (як-от, етнізм «русини» як історична назва українців аж до середини ХХ ст.). Окрім того, ми можемо запропонувати суспільно прийнятні опції для самовизначення; однією з таких опцій є локальна ідентичність, іншою є європейська. Але європейська ідентичність особистості навряд може існувати окремо від локальної, етнічної та громадянської складових; європейська ідентичність держави також навряд можлива там, де з Європою себе ідентифікує незначна меншість жителів. У вузькому сенсі політика ідентичностей стосується лише отримання громадянства та порядку видачі посвідчень особи. Однак фізична особа, що отримує паспорт, в нормі разом з ним отримує права і обов'язки громадянина; він (вона) мають усвідомлювати ці права і дотримуватись цих обов'язків. Практика роздачі паспортів всім особам, що на певний час знаходились на певній території, виявилась частково тактично виправданою, але очевидно стратегічно недостатньою для формування ідентичності громадянина. Так само, фактичне знаходження на території міста (району, села) не є достатньою умовою для позитивної ідентифікації себе із локальною спільнотою. Ми маємо визнати, що маргінальні групи населення в деяких випадках є джерелом проблем. На відміну від корінних народів, інтегрованих в соціум меншин і структурованих місцевих громад, які є ресурсом для розвитку. Таким чином ми зможемо проводити політику ідентичностей в ширшому сенсі, і перетворити проблеми на ресурси.

Релігійні свободи

1. Запровадження пілотних проектів у країнах-учасниках ОБСЄ, що належать до країн СНД, щодо дотримання релігійних свобод громадян. Зокрема, увагу слід звернути на питання повернення релігійним організаціям майна та недопущення дискримінації за релігійною ознакою.

2. Проведення науково-практичної конференції для представників країн-учасниць ОБСЄ щодо відповідності національного законодавства стандартам ОБСЄ.

3. Впровадження проекту з дослідження ситуації з релігійними закладами освіти у країнах ОБСЄ. Зокрема, особливу увагу слід звернути на дотримання відповідними закладами стандартів

освіти, що існують у країнах-учасницях ОБСЄ. Ще одним питанням, на яке слід звернути увагу у цьому дослідженні – це рівність прав студентів та викладачів світських і духовних закладів освіти.

4. Запровадження проекту моніторингу національного законодавства країн-учасниць ОБСЄ щодо статусу релігійних організацій із оприлюдненням його результатів на сайті ОБСЄ та у засобах масової інформації.

Громадянське суспільство:

1. Необхідно закріпити наявні успіхи стосовно законодавчого забезпечення функціонування громадянського суспільства та захисту його прав та інтересів. Наразі потребують доопрацювання проекти Законів України «Про мирні зібрання» (№2450), «Про місцевий референдум» (№7082), «Про благодійність і благодійні організації» (№6343), які здатні краще забезпечити свободу проведення мирних зібрань, зменшити перешкоди на шляху фінансування громадських організацій, посилити позиції місцевих громад у здійсненні управління.

2. Зміцнювати інститут Омбудсмена як цього вимагає резолюція ПА ОБСЄ, прийнята 8 липня 2012 р. під час щорічної сесії Парламентської Асамблеї.

3. Сприяти розширенню «неурядового компоненту» в діяльності ОБСЄ, у зв'язку з чим розглянути можливість створення Громадського форуму ОБСЄ, який би мав власний статут, керівні органи та процедури, а зібрання якого проводились би щорічно паралельно з регулярними самітами ОБСЄ (як правило, в грудні).

4. Розглянути можливість створення під парасолькою ОБСЄ тематичних міжнародних асоціацій неурядових організацій у відповідності зі структурою пріоритетів ОБСЄ, запровадити процедури функціонування таких робочих груп.

5. Запровадити практику підготовки та оприлюднення спільних позиційних документів організацій громадянського суспільства щодо пріоритетів ОБСЄ.

6. Ширше використовувати потенціал громадських організацій стосовно розв'язання конфліктів, зокрема, сприяти створенню та діяльності громадських мереж та реалізації проектів із розв'язання конфліктів в зоні ОБСЄ (придністровського, нагорно-карабахського, південно-осетинського, абхазького) із залученням громадських організацій, які репрезентують різні сторони конфлікту, а також незалежні організації-«арбітри».

7. Ініціювати під егідою ОБСЄ проведення експертних та адвокаційних заходів, які б сприяли поширенню кращих практик функціонування НУО, кращого досвіду законодавчого забезпечення діяльності НУО в країнах-учасницях ОБСЄ, усуненню перешкод діяльності НУО, забезпечення кращих умов благодійницької, волонтерської діяльності, розвитку місцевих ініціатив.

8. Українському головуванню доцільно враховувати потенціал міжнародних ініціатив, можливості яких можуть бути використані з метою впливу на формування іміджу Діючого Головування та неформальної оцінки його діяльності, в т.ч. з огляду на внутрішньодержавні процеси, пов'язані з дотриманням зобов'язань у галузі людського виміру.

9. Українському головуванню доцільно підтримати конструктивний хід дискусії з питань оптимізації та модернізації процесу проведення основних заходів у рамках ОБСЄ у галузі людського виміру. Під час підготовки до проведення Міністерської Наради у Києві передбачити можливості для проведення паралельного заходу із залученням представників громадянського суспільства, які активно працюють у всіх трьох вимірах діяльності ОБСЄ, та розробити проект рішення Міністерської Ради, який би стосувався можливостей щодо врахування рекомендацій згаданого заходу країнами-учасницями.

Очікувані результати:

- зміцнення інституційних засад громадянського суспільства, підвищення ролі громадських організацій, відтворення ними зразків політичної культури демократичного типу, а відтак розширення участі громадян у прийнятті рішень;
- підвищення якості прийнятих управлінських рішень завдяки залученню експертних кіл до їх вироблення, а також більш повного врахування потреб громадян;
- підвищення рейтингу оцінки розвитку громадянського суспільства міжнародними організаціями.

Підготовлено в рамках проекту «Формування порядку денного головування України в ОБСЄ у 2013 році», який проводиться Національним інститутом стратегічних досліджень, Одеська філія, Інститутом Євро-Атлантичного співробітництва та Представництвом Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні у 2012 році.

Експерти, які брали участь в підготовці даного Позиційного документу:

За редакцією: Ганна Шелест (Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одеса) та Олександр Сушко (Інститут Євро-Атлантичного співробітництва)

Експерти:

Юлія Сербіна (Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одеса)
Ірина Максименко (Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одеса)
Галина Кохан (Національний інститут стратегічних досліджень)
Олександра Шаповалова (Дипломатична Академія при Міністерстві закордонних справ України)
Олена Хилько (Інститут міжнародних відносин, Київського національного університету)
Наталя Беліцер (Інститут демократії ім. Пилипа Орлика)
Олександр Кучик (Львівський національний університет)
Олександр Титарчук (Інститут міжнародних досліджень Української академії наук)
Олексій Потораков (Фонд Українська політика)
Сергій Федуняк (Чернівецький національний університет)
Олексій Курінний (Центр політико-правових реформ)
Олена Сирінська (Інститут сходознавства НАН України)
Олександр Коротий (ГО «Центр Причорноморських досліджень»)
Максим Буткевич (ГО «Соціальна дія»)
Яна Салахова (Представництво МОМ в Україні)
Віктор Пушкар (КНУ ім. Т.Г. Шевченка, Альянс «Майдан»)
Андрій Кравчук (Центр "Наш світ")
Зола Кондур (Міжнародний ромський жіночий фонд Чіріклі)
Максим Васін (Інститут релігійних свобод)
Ян Сініцин (Експерт ОБСЄ)
Юлія Тищенко (Український незалежний центр політичних досліджень)
Володимир Ханас (Адаптаційний чоловічий центр)
Лариса Шереметьєва (Національна академія державного управління при Президентіві України)
Наталя Зубар (ВГКЦ «Всесвіт»)

(с) Посилання на авторів документу та організаторів проекту є обов'язковим.

Коментарі та доповнення, будь ласка, надсилайте на адресу osce_ua_2013@ukr.net до 10 листопада 2012 року.