

Головування України в ОБСЄ у 2013 р.: підведення підсумків та окреслення перспектив

Грудень 2013

- Українське головування в ОБСЄ протягом 2013 р. продемонструвало, що держава спроможна на виконання серйозних завдань, але в той же час не готова до більшої відповідальності та ініціативності на міжнародній арені.
- Україні вдалося зберегти збалансований підхід до всіх трьох кошиків діяльності ОБСЄ, однак більш успішною можна вважати роботу у політико-військовому вимірі діяльності Організації.
- Концентрація на деяких темах (зокрема придністровському врегулюванню) не дала змоги зосередитися на інших пріоритетах (серед іншого конфліктах на території країн Південного Кавказу), а відсутність амбіцій та недостатність досвіду і міжнародної ваги – просувати ідеї реформування ОБСЄ, кібербезпеки, роззброєння, координації діяльності з іншими міжнародними організаціями, тощо.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
ПОЛІТИКО-ВІЙСЬКОВИЙ ВИМІР.....	4
Які пріоритети були проголошені Українським головуванням?.....	4
Які додаткові пріоритети були запропоновані експертним середовищем?.....	4
Що було досягнуто у 2013 році?.....	5
Чого не вдалося досягти?.....	6
ЕКОНОМІКО-ДОВКІЛЬНИЙ ВИМІР.....	6
Які пріоритети були проголошені Українським головуванням?.....	6
Які додаткові пріоритети були запропоновані експертним середовищем?.....	7
Що було досягнуто у 2013 році?.....	8
Чого не вдалося досягти?.....	8
ГУМАНІТАРНИЙ ВИМІР.....	10
Які пріоритети були проголошені Українським головуванням?.....	10
Які додаткові пріоритети були запропоновані експертним середовищем?.....	10
Що було досягнуто у 2013 році?.....	11
Чого не вдалося досягти?.....	12
РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	13
Політико-військовий вимір.....	13
Економіко-довкільний вимір.....	13
Гуманітарний вимір.....	14



ВСТУП

У 2013 році Україна взяла на себе обов'язки головної в Організації з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ). Це могло стати як шансом для реалізації зовнішньополітичних пріоритетів країни, підвищити її вплив та авторитет на міжнародній арені, так і обернутися у суто процесуальну роль.

Протягом всього року вплив на Українське головування в ОБСЄ мали як внутрішньополітичні процеси всередині країни, так і зовнішні фактори, зокрема конкуренція деяких держав по основним питанням діяльності Організації, а також назріла необхідність реформування самої структури ОБСЄ. Крім того, наприкінці року серйозний вплив на успішне завершення головування мав і євроінтеграційний процес України, серед іншого, проведення Саміту Східного Партнерства у Вільнюсі. Незважаючи на заклики певних країн перенести Міністерську нараду ОБСЄ з Києва до Відня через події всередині України, її проведення доводить, що країни-учасниці все ще сприймають ОБСЄ як ключовий майданчик для обговорення питань на просторі від Ванкувера до Владивостока, а також високо оцінили зусилля, які Українське головування докладало протягом 2013 року.

Мета цієї аналітичної доповіді – проаналізувати ефективність головування України в ОБСЄ, зокрема порівнявши заявлені пріоритети та виконані завдання, а також надати рекомендації щодо можливого продовження впровадження цих пріоритетів в українській зовнішній політиці. Дана доповідь розділена на три логічні частини відповідно до вимірів діяльності ОБСЄ – політико-військовий, економіко-довкільний та гуманітарний. Кожна частина відповідає на питання: Що було заявлено? Що додатково рекомендувало експертне середовище? Що вдалося зробити? Чого не вдалося досягнути (у разі можливої ідентифікації, з яких причин)?

Варто зауважити, що окрім пріоритетів у трьох вимірах діяльності ОБСЄ, Українське головування також ставило за мету окремі організаційні завдання, зокрема продовження вивчення шляхів для взаємовигідної співпраці між Організацією та її азійськими та

середземноморським партнерами, а також посилення ефективності та дієвості ОБСЄ. Велике представництво країн Азії та Середземноморського регіону під час Міністерської наради у Києві у грудні 2013 може бути підтвердженням успіху цього пріоритету. Що стосується посилення ефективності самої ОБСЄ, яке, зокрема, включало питання планування, в тому числі фінансового, посилення діалогу з питань зміцнення правової бази ОБСЄ та позитивну співпрацю з іншими міжнародними організаціями, то варто зауважити, що ці пріоритети залишилися на процесуальному рівні роботи всередині Секретаріату ОБСЄ.

Загалом можна констатувати, що Україні вдалося зберегти збалансований підхід до всіх трьох кошків діяльності ОБСЄ. В той же час більш успішним можна вважати політико-військовий вимір через найбільшу кількість узгоджених документів. Така ситуація підтвердила загальне ставлення країн-учасниць до діяльності цієї Організації, коли економіко-довкільний вимір залишається поза увагою ОБСЄ, для розгляду в інших міжнародних інституціях. Права людини традиційно зостаються пріоритетними на порядку денному кожного головування, однак отримують найбільшу увагу через спеціалізовані офіси ОБСЄ (Верховного комісару з питань національних меншин, Представника з питань свободи ЗМІ, Бюро демократичних інститутів та прав людини та ін.) та є найбільш контроверсійними для укладання спільних заяв або рішень під час щорічної Міністерської наради.

Загальні висновки авторів аналітичної доповіді полягають в тому, що Українське головування в ОБСЄ можна вважати достатньо успішним, однак таким, що не використало весь наявний потенціал та покладені на нього очікування. Так, наприклад, концентрація на деяких темах (придністровське врегулювання) не дала змоги зосередитися на інших пріоритетах (конфлікти на території країн Південного Кавказу), а відсутність амбіцій та недостатність досвіду і міжнародної ваги – просувати ідеї реформування ОБСЄ, кібербезпеки, роззброєння, координації діяльності з іншими міжнародними організаціями, тощо. Українське головування продемонструвало, що держава спроможна на виконання

серйозних завдань, але в той же час не готова до більшої відповідальності та ініціативності на міжнародній арені.

Відправними точками для підготовки цієї доповіді є Пріоритети Українського головування, проголошені Міністром закордонних справ України, Діючим головою ОБСЄ Л. Кожарою 17 січня 2013 року у Відні¹, та рекомендації до пріоритетів, які виробили та представили у Києві українські експерти у рамках проекту «Вироблення рекомендацій щодо порядку денного головування України в ОБСЄ у 2013 році» у листопаді 2012 року².

Цей аналіз є спільною роботою авторів, що висловлюють власну думку, яка може не співпадати з офіційною позицією організації, котрі вони представляють. Доповідь була підготовлена у рамках проекту «Головування України в ОБСЄ: підведення підсумків та окреслення перспектив», який реалізовувався Національним інститутом стратегічних досліджень (Одеська філія), Інститутом Євро-Атлантичного співробітництва та ГО «Сприяння міжкультурному співробітництву» за підтримки Представництва Фонду Фрідріха Еберта в Україні та Міжнародного фонду «Відродження».

ПОЛІТИКО-ВІЙСЬКОВИЙ ВИМІР

Які пріоритети були проголошені Українським головуванням?

- Забезпечення більшої військової стабільності, прозорості та передбачуваності, зокрема контроль над озброєннями, роззброєнням та заходи зміцнення довіри і безпеки.

¹ Priorities for Action. 2013 Ukraine's Chairmanship of the OSCE / Ministry of Foreign Affairs of Ukraine – 17.01.2013 – mfa.gov.ua/mediafiles/sites/russia/files/priorities_eng.doc

² Рекомендацій щодо порядку денного головування України в ОБСЄ у 2013 році / Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одеса – 30.11.2012 – od.niss.gov.ua/content/articles/files/OSCE-UA-e0638.pdf

- Завершення оновлення принципів ОБСЄ (1994), що регулюють нерозповсюдження ядерної зброї, заборону хімічної та біологічної зброї, запобігання розповсюдженню ракет і ракетних технологій, а також співробітництво у галузі експортного контролю.

- Знищення надлишкових запасів легких озброєнь, стрілецької зброї та боєприпасів.

- Сприяння вирішенню тривалих конфліктів. Фокусування уваги на створенні нового імпульсу існуючих форматів переговорів і використання інших можливостей, які є прийнятними для всіх зацікавлених сторін, сприяння заходам щодо зміцнення довіри і вирішення гуманітарних потреб.

- Вирішення спільних загроз безпеці, таких як тероризм, незаконний обіг наркотиків і торгівля людьми, а також зниження рівня кіберзлочинів.

- Поглиблене обговорення нових викликів і загроз, які мають безпосередній вплив на країни-учасниці ОБСЄ, що межують з Афганістаном, у зв'язку з виведенням Міжнародних сил у 2014.

Які додаткові пріоритети були запропоновані експертним середовищем?

- Розробити комплекс принципів задля становлення регіонального режиму безпеки у Східній Європі, в тому числі щодо порядку взаємодії у кризових ситуаціях, а також заходи зміцнення довіри на даному просторі.

- Винести і закріпити на рівні ОБСЄ зміст та принципи статусу позаблокової держави, за можливості, з відповідними гарантіями.

- Посилити координацію між ОБСЄ та іншими міжнародними організаціями у питаннях вирішення конфліктів та інших кризових ситуаціях.

- Підняти питання щодо можливості підписання Конвенції про міжнародну правосуб'єктність, правоздатність, привілеї та імунітети Організації, а також обговорити перспективи розробки Статуту ОБСЄ.

- Підтримати ініціативи, пов'язані зі зміною миротворчого мандату у Придністров'ї (перетворення її з військової на поліцейську місію).

- Підтримати виведення російських військових (окрім миротворців) та вивезення залишків озброєнь у відповідності до зобов'язань, які Росія взяла на себе під час Стамбульського саміту ОБСЄ у 1999 р.

- Ініціювати започаткування постійно діючого Громадського Форуму з питань придністровського врегулювання.

- 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.

- Провести конференцію з питань Договору про звичайні озброєння з метою стимулювання діалогу з питань роззброєння.

- Порухити питання щодо початку формування міжнародного механізму, що базується на сучасній європейській концепції інтегрованого управління кордонами, уніфікованих правилах і принципах управління кордонами.

Що було досягнуто у 2013 році?

Фактично ми можемо констатувати, що Україна продовжила на технічному рівні реалізацію основних пріоритетів першого виміру діяльності ОБСЄ. Однак, за результатами Щорічної Міністерської наради політико-військовий напрямок у головуванні України можна вважати найуспішнішим за кількістю прийнятих рішень та заяв.

Продовжувалась діяльність з питань прикордонного контролю, зокрема 2 грудня 2013 р. в Ашгабаті була проведена

Конференція з питань транснаціональних загроз та охорони кордонів. Також була продовжена робота щодо утилізації небезпечних речовин та малого озброєння; були підтримані заходи щодо транспортної та морської безпеки. 10 жовтня в Києві була проведена конференція по боротьбі з тероризмом.

Наступним пріоритетним питанням стала робота по вирішенню конфліктів на пострадянському просторі. Незважаючи на певні складнощі, які спостерігалися у придністровському врегулюванні під час головування, Україна спромоглася підтримувати постійний діалог двох сторін в рамках підходу «малих кроків». Як результат вдалося не тільки поновити прямі контакти на вищому рівні, а й підписати конкретні домовленості, зокрема про демонтаж аварійної підвісної канатної дороги через Дністер у містах Рибниця і Резіна, Протокол про план спільних дій в галузі охорони довкілля й використання природних ресурсів, угоду щодо проекту реабілітації каналізаційної системи в Дубоссарах і Криулянах та угоду у галузі пенсійного забезпечення та соціальної допомоги, а також було ухвалено рішення про свободу пересування населення. Безпосередньо під час Міністерської наради у Києві 5-6 грудня 2013 р. було прийнято Заяву щодо Постійної конференції з політичних питань у рамках переговорного процесу з придністровського врегулювання у форматі «5+2».

Крім того, під час Київської Міністерської наради вдалося ухвалити наступні рішення та заяви:

- Міністерську заяву щодо Нагорного Карабаху (такий документ вдалося узгодити вперше в історії Організації, хоча він, як і заява з питань придністровського конфлікту, не є за змістом чимось новим або проривним, а скоріше свідченням продовження діалогу між сторонами та підтвердженням раніше узгоджених принципів врегулювання конфліктів).

- Рішення щодо легких озброєнь та стрілецької зброї, а також про запаси звичайних боєприпасів.

- Рішення щодо оновлення принципів ОБСЄ 1994 р., які регулюють нерозповсюдження зброї масового знищення.

- Рішення щодо боротьби з торгівлею людьми.

- Декларацію щодо посилення діяльності ОБСЄ у сфері протидії транснаціональним загрозам, особливою якої є те, що країни звернули увагу не тільки на традиційні загрози, включаючи обіг наркотиків, тероризм, прикордонну безпеку тощо, а й на конфлікти, які виникають через застосування інформаційних та комунікаційних технологій.

Більшість з цих документів має декларативний характер, однак, беручи до уваги консенсусний принцип прийняття рішень в ОБСЄ та існуючі суперечки між основними акторами системи міжнародних відносин, сам факт узгодження спільних заяв та акцент на обговоренні певних тем є свідченням позитивної тенденції та успіху головної країни.

Чого не вдалося досягти?

Україна не спромоглася досягти суттєвого прогресу у процесі «Гельсінкі +40», фактично залишивши цю справу на Швейцарське головування, незважаючи на прийняття Декларації щодо продовження процесу «Гельсінкі+40» під час Міністерської наради у Києві та відповідної тематичної зустрічі Парламентської Асамблеї (ПА) ОБСЄ в Стамбулі у липні 2013. Не в останню чергу це відбулося через відсутність чітко поставлених цілей процесу «Гельсінкі +40», про що зокрема йшлося у Стамбульській декларації ПА ОБСЄ. Все ще активно продовжується дискусія, щодо того, чи повинен цей процес включати в себе всі три виміри та зміни в організаційній структурі організації чи зосередитися здебільш лише на питаннях класичної безпеки.

В той же час конфліктам на території Кавказьких країн було приділено менше уваги, ніж придністровському врегулюванню, зокрема Нагорний Карабах фактично залишився лише у веденні Мінської групи

ОБСЄ, а Грузія - в рамках Женевських дискусій. Це відбулося як через переважне зосередження уваги на придністровському конфлікті, так і через існування давно затверджених механізмів, у рамках яких сторони продовжують дискусії з питань врегулювання та неготовність їх змінювати.

Крім того, під час Міністерської наради було провалено прийняття Декларації щодо Афганістану, за неофіційною інформацією через суперечки деяких середньоазійських країн щодо окремих пропозицій по можливим видам діяльності Організації. Однак, багато учасників Київської наради у своїх заключних виступах наголошували, що сподіваються на можливість в найближчому часі узгодити цей документ за процедурою мовчазної згоди.

Питання прикордонного контролю все ще залишаються лише на рівні проведення регулярних тренувань, семінарів, тощо без вироблення спільних принципів роботи та посилення принципів інтегрованого управління.

Незважаючи на проголошений пріоритет, також не було приділено значної уваги питанням кібербезпеки, які стали пріоритетом Швейцарського головування на 2014 рік. Однією з причин цього може бути невеликий досвід України у цих питаннях, а отже неможливість адекватної підготовки відповідних рішень.

ЕКОНОМІКО-ДОВКІЛЬНИЙ ВИМІР

Які пріоритети були проголошені Українським головуванням?

Напередодні Міністерської наради ОБСЄ в Дубліні в грудні 2012 року Міністерство закордонних справ України чітко окреслило пріоритет в економіко-довкільному вимірі ОБСЄ. Цим пріоритетом було обрано тему близьку до енергетики, але з акцентуванням уваги на захисті навколишнього середовища: «Вплив на навколишнє середовище зберігання та транспортування енергетичних ресурсів». В той же час, у переліку пріоритетів головування України в ОБСЄ, представлених під час офіційних виступів

Діючого голови ОБСЄ, Міністра закордонних справ України Л.Кожари у січні 2013 року, не було приділено належної уваги питанням екологічної безпеки. Екологічні проблеми не згадуються поряд з іншими транснаціональними загрозами, такими як тероризм, організована злочинність, торгівля людьми, незаконний обіг зброї та наркотиків тощо. Загалом же у пріоритетах головування України в ОБСЄ не відображено модерних уявлень про сталий розвиток, відповідно до яких екологічна безпека, охорона довкілля та невиснажливе використання природних ресурсів є основними складовими стабільності, безпеки та розвитку.

Якщо порівнювати економіко-довкільний вимір ОБСЄ з іншими кошиками, то можна прослідкувати незначне зниження зацікавленості міжнародної спільноти до цієї тематики.

Фактично офіційні пріоритети головування відобразили лише наступні позиції:

- підвищення ефективності економічної та екологічної діяльності ОБСЄ, зокрема за рахунок розвитку інституційно потужного другого виміру ОБСЄ з ефективними інструментами, що здатні забезпечити країнам-учасникам необхідну допомогу і досвід;

- адаптація Маастрихтського Стратегічного Документу щодо економічної та екологічної ситуації-2003 до існуючої ситуації у сфері економіки та навколишнього середовища;

- шляхи підвищення ролі ОБСЄ щодо розвитку існуючих та створення нових торгових і транспортних сполучень;

- проведення заходів щодо покращення впливу на навколишнє середовище, пов'язаного з енергетичною діяльністю в регіоні ОБСЄ.

Які додаткові пріоритети були запропоновані експертним середовищем?

- Приділення більшої уваги екологічній безпеці та екологічним правам, що може

виступати конструктивним чинником виходу з кризи довіри в ОБСЄ, що виникла через надто гостру полеміку між країнами ЄС та Російською Федерацією щодо першочергових пріоритетів діяльності Організації.

- Звернення до парламентів країн регіону ОБСЄ, які ще не ратифікували Організаційну конвенцію та конвенцію Еспо, а також Протокол про стратегічну екологічну оцінку до конвенції Еспо, насамперед Росії та США, з пропозицією найближчим часом зробити це.

- Ініціація на сесії Парламентської Асамблеї ОБСЄ окремої резолюції щодо неухильного дотримання прав громадян при прийнятті рішень з проектування, проведення державних експертиз та будівництва АЕС.

- Розробка правил та визначення сфер дотримання країнами-учасницями ОБСЄ принципів солідарності та відкритості під час розробки та втілення економічної політики.

- Перегляд Маастрихтської стратегії ОБСЄ (2003). Серед рекомендацій до Маастрихтської стратегії були пропозиції щодо:

- виокремлення та приділення значної уваги енергетичному блоку Стратегії, не обмежуючись виключно кількома тезами в економічному блоці;
- чіткого формулювання та запровадження спільних пропозицій щодо видобутку сланцевого газу;
- законодавчого закріплення антикорупційної діяльності;
- рекомендацій покращувати співпрацю на законодавчому рівні серед країн-учасників ОБСЄ стосовно ефективного врядування, економічного та екологічного блоку;
- приділення особливої уваги транспортуванню енергоносіїв та посиленню безпеки у відповідних регіонах;

- використання екологічного законодавства як складової при реформуванні та модернізації різних сфер економіки;
- рекомендацій стосовно атомної енергетики та її впливу на безпеку в регіоні.

Що було досягнуто у 2013 році?

Україна загалом виконала процедурну роль у підготовці та проведенні щорічного XXI Форуму ОБСЄ з економіки та довкілля на тему "Посилення стабільності та безпеки: поліпшення впливу діяльності, пов'язаної з енергетикою, на навколишнє середовище в регіоні ОБСЄ", що відбувся 11-13 вересня у Празі. Україна в економіко-довкільному вимірі провела якісні обговорення та протягом року зуміла дотримуватися компромісу, не нашттовхуючись на критику та блокування її пропозицій. На сьогодні всередині ОБСЄ різні країни мають відмінні позиції в енергетичних питаннях, тому зосередження уваги саме на обговоренні його екологічної складової може дати позитивні результати та стати першим кроком для подальшої співпраці.

Так, окресливши тему на першій Робочій зустрічі Економіко-Довкільного Форуму ОБСЄ у Відні та другій Робочій зустрічі в Києві у квітні, основна увага приділялася відновлювальним джерелам енергетики та новим можливостям «зеленої» енергетики. Якщо ж порівнювати безпосередньо з програмою самого XXI Форуму, який відбувся в вересні у Празі, то ще однією підтемою стало обговорення питання зберігання енергетичних запасів.

Під егідою ОБСЄ 17-18 жовтня у Ашхабаді було проведено також міжнародну конференцію на тему «Енергетична безпека та сталий розвиток - перспектива ОБСЄ».

Крім того, відбувалися навчання прикордонних та екологічних інспекторів щодо виявлення радіоактивних речовин, семінари з підвищення обізнаності в екологічних питаннях в різних державах. В окремих країнах також було приділено увагу поточній

роботі з питань зеленої економіки (Центральна Азія), захисту від розливів нафти, управлінню водними ресурсами (Центральна Азія), енергоефективності (Кавказ), токсичних захоронень (Вірменія) тощо.

Позитивним моментом можна вважати посилення координації українського МЗС з експертним співтовариством, а саме проведення обговорення та вироблення рекомендацій щодо оновлення Маастрихтської стратегії ОБСЄ в економіко-довкільному вимірі, представлені у квітні 2013 року в Києві та у вересні 2013 у Празі. Важливою особливістю цього доробку був погляд українських експертів не на виконання Україною взятих на себе зобов'язань, а можливість запропонувати практичні рекомендації в економічній та екологічній сфері всім 57 країнам-учасникам ОБСЄ. Крім того, у листопаді 2013 у Відні відбулося засідання комітету з економіко-довкільного виміру ОБСЄ. Зустріч була присвячена обговоренню Маастрихтської Стратегії, де збереження документа в поточному вигляді було визначено як більш ефективне, а акцентування уваги на різні тематичні блоки і практичний результат від затверджених рішень - як необхідні. Доповідачі рекомендували не відмінити Стратегію, а обмежитися внесенням до неї ряду змін. В цьому сенсі, на нашу думку, важливим є врахування пропозицій громадськості, та продовження консультацій з міжнародною експертною спільнотою.

Під час Міністерської наради у Києві 5-6 грудня 2013 було прийнято два документи:

- Щодо зменшення негативного впливу на довкілля діяльності в сфері енергетики;
- Щодо захисту енергетичних мереж від природних і техногенних катастроф.

Чого не вдалося досягти?

Серед експертного середовища та дипломатичного корпусу побуває думка, що більшість питань другого кошику ефективніше вирішувати через інші міжнародні організації, де передбачається

юридична відповідальність членів. Але з практичної сторони, в другому вимірі частіше спостерігається компроміс під час прийняття рішення, що дає можливість щороку на Міністерській нараді в грудні прийняти відповідні резолюції.

Стратегічним пріоритетом ОБСЄ у сфері енергетичної політики та альтернативою споживання викопних джерел енергії є енергозбереження та поновлювані джерела. Астанінська декларація ПА ОБСЄ 2008 року закликає країни-учасниці ОБСЄ взяти на себе зобов'язання щодо трансформації глобальної енергетики саме в напрямку використання поновлюваної енергії, забезпечення енергоефективності, максимального використання енергії на місці її виробництва, застосування енергозберігаючих технологій та доступу до енергії місцевих громад. У Резолюції ПА ОБСЄ 2012 року у Монако «Про сприяння використанню нових та поновлюваних джерел енергії» акцент зроблено на тому, що приватний сектор і громадянське суспільство повинні відігравати дедалі важливішу роль у сприянні використанню поновлюваних джерел енергії та енергозбереження. Резолюція звертає увагу на те, що саме периферійні райони Європи, які володіють найбільшим потенціалом для використання енергії хвиль, вітру, припливів, сонця, органічних відходів - традиційно страждають від економічної депресії та безробіття, тож потребують першочергових інвестицій у енерго-збереження та «зелену» енергетику. На нашу думку, Українське головування в ОБСЄ було недостатньо орієнтованим саме на цей напрямок енергетичної політики в рамках ОБСЄ та не демонструвало позитивних прикладів такої політики у власній країні.

Так, на XXI Форумі ОБСЄ з економіки та довкілля за ініціативою України було представлено доповідь Центру глобалістики "Стратегія XXI" щодо загальнотеоретичних можливостей зменшення ризиків видобутку нетрадиційних газів у Європі, які не є поновлюваним джерелом енергії. Однак, в той час, коли на Форумі ОБСЄ тривають такого роду теоретичні дискусії, в Україні активно розгортаються робочі проекти двох транснаціональних компаній, «Шеврон» та «Шелл», із видобутку нетрадиційних газів

методом гідророзриву на Олеському та Юзівському геологічному майданчику.

Відсутня інформація стосовно виконання впродовж 2013 року Монакської резолюції ПА ОБСЄ «Обмін досвідом у використанні водних ресурсів в цілях зміцнення глобальної продовольчої безпеки», якою доручалося розвивати зусилля щодо зміцнення продовольчої безпеки з урахуванням проблем опустелювання, дефіциту прісної води, особливостей життєзабезпечення в сільських і пустельних районах тощо.

У офіційних інформаційних джерелах відсутня інформація про ініціативи українського головування щодо виконання урядами країн регіону ОБСЄ власних зобов'язань у сфері зміни клімату та нарощування зусиль заради підписання юридично зобов'язуючої пост-кіотської угоди.

Крім того, досі не вступив в силу українсько-молдовський Договір про співробітництво у сфері охорони та сталого розвитку басейну р. Дністер, розроблений під патронатом ОБСЄ та підписаний сторонами у листопаді 2012 року.

Поняття про екологічні права взагалі не згадується впродовж 2013 року у контексті діяльності ОБСЄ з моніторингу дотримання прав людини. Натомість актуалізація уявлень про екологічні права, їхнє сприйняття крізь призму сучасної концепції прав людини є вагомими чинниками мобілізації зусиль громадян та держав заради екологічної безпеки як складової загальної безпеки.

Крім того, не було приділено належної уваги новим рішенням в транспортній інфраструктурі, антикорупційним ініціативам, тощо, що відбулося через нехтування Українським головуванням питання економічного співробітництва на просторі ОБСЄ та відсутності адекватного «прикладу» всередині головної країни щодо застосування антикорупційних механізмів. Що стосується інших питань економічного співробітництва, то низка країн-членів ОБСЄ вважають, що для цього є більш спеціалізовані на їх думку міжнародні організації та механізми, ніж ОБСЄ.

ГУМАНІТАРНИЙ ВИМІР

Які пріоритети були проголошені Українським головуванням?

В якості пріоритетів Українського головування у третьому кошику було проголошено:

- сприяння протидії торгівлі людьми;
- зміцнення свободи ЗМІ, підвищення ролі ЗМІ у забезпеченні вільних та справедливих виборів;
- сприяння толерантності й недискримінації шляхом навчання молоді правам людини;
- свобода асоціацій і зборів;
- захист прав осіб, які належать до національних меншин;
- ефективні засоби правового захисту від порушень прав людини;
- свобода пересування;
- доступ до якісної освіти ромів та сінті;
- гендерна рівність;
- міжрелігійний діалог в сприянні свободі релігії або переконань;
- демократичні вибори і спостереження за виборами.

Які додаткові пріоритети були запропоновані експертним середовищем?

Варто зауважити, що у третьому кошику більшість рекомендацій громадянського суспільства стосувалась покращення ситуації в цій сфері всередині України. Однак, експертною спільнотою додатково було рекомендовано дотримуватись загальних стандартів, які діють на просторі ОБСЄ, зокрема:

- впровадження ефективного урядування;
- сприяння розвитку громадянського суспільства;
- дотримання свободи слова;
- запровадження у польових місіях та координаційних бюро ОБСЄ на місцях посади експерта з питань дотримання прав рівності статей та меншин;
- започаткування постійного моніторингу за дотриманням прав людини у галузі протидії дискримінації та нетерпимості;
- розробка та впровадження окремих пілотних проектів щодо моніторингу ситуації в країнах з високим потенціалом розгортання низькоінтенсивних конфліктів на етнічному та релігійному підґрунті;
- забезпечення прав біженців, шукачів притулку, а також співпраця країн-членів ОБСЄ у додаткових зусиллях, спрямованих на інтеграцію мігрантів до приймаючих суспільств.

Серед іншого, у сфері сприяння зміцненню виборчих процесів рекомендувалось інтегрувати більшу кількість спостерігачів з країн, в яких демократичні стандарти потребують вдосконалення, до місії ОБСЄ зі спостереження за виборами. На прикладі України це можливо було запровадити, розробивши чіткий і прозорий механізм відбору спостерігачів внаслідок консультацій Офісу Координатора ОБСЄ в Україні з Міністерством закордонних справ України.

В рамках діяльності із забезпечення свободи ЗМІ рекомендувалось під час Українського головування продовжити діяльність в напрямках, започаткованих Ірландським та Литовським головуваннями щодо захисту безпеки журналістів, свободи переконань та висловлення думки, в тому числі в електронних ЗМІ, сприяти імплементації Посібника належної практики діяльності ЗМІ, тощо.

Що було досягнуто у 2013 році?

10-11 червня 2013 у Києві було проведено конференцію високого рівня «Зміцнення ролі ОБСЄ у протидії торгівлі людьми», на якій ухвалено запропонований Українським головуванням Додаток до Плану дій щодо боротьби із торгівлею людьми. Крім того, під час Міністерської зустрічі у Києві в грудні 2013 було прийняте Рішення щодо боротьби з торгівлею людьми.

Проведено ряд заходів з молодіжної освіти у сфері прав людини та протидії торгівлі людьми, зокрема дитячо-молодіжний саміт в Артеку (липень 2013) та спеціалізовані тренінги для вчителів шкіл щодо навчання дітей основам прав людини та недискримінації.

Досягнуто організаційного компромісу щодо відновлення взаємодії між Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) та ПА ОБСЄ у сфері спостереження за виборами.

За сприяння Українського головування видано порівняльний огляд кращих практик і законодавчого забезпечення виборчих процесів на просторі ОБСЄ (на основі звітів місій спостереження ОБСЄ з 1990 по 2012 рр.), який був опублікований у жовтні 2013 р. Звіт є належною основою для вдосконалення виборчого законодавства країн-учасниць ОБСЄ відповідно до стандартів ОБСЄ, які цього потребують.

Створено умови для продовження мандату Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ. Задля досягнення цілей даного пріоритетного напрямку було проведено ряд конференцій з питань свободи ЗМІ на просторі ОБСЄ, включаючи відповідні круглі столи з питань реформування медіа в Казахстані, Угорщині, Вірменії, Боснії та Герцеговині тощо, а також 25-й Медіа Форум «Змінюючи медіа, змінюємо суспільство» в Німеччині та Четвертий Центральнаоазійський Форум розвитку інтернет медіа у Казахстані.

Українське головування в певних випадках доволі оперативно реагувало на випадки загострення ситуації в країнах ОБСЄ. Слід відзначити участь Українського головування

у врегулюванні прикордонних суперечностей між Киргизстаном та Узбекистаном. Також Діючий голова і його спеціальні представники брали участь у заходах з протидії дискримінації, запобіганню ксенофобії та нетерпимості. Темати для заяв під час таких заходів ставали рівність прав жінок і чоловіків, релігійна та національна нетерпимість тощо.

Під час свого головування Україна спромоглась показати певний прогрес у питаннях забезпечення прав національних меншин, рома і синті, протидії дискримінації та ксенофобії. Зокрема, Україною було прийнято так звану Ромську стратегію (програма заходів із забезпечення прав ромів).

Крім того, під час Міністерської наради в Києві у грудні 2013 вперше за три роки були прийняті документи щодо гуманітарного виміру, а саме Рішення щодо свободи думки, совісті, релігії чи віросповідання та Рішення щодо посилення зусиль ОБСЄ у сфері виконання Плану дій з покращення ситуації ромів та синті на просторі ОБСЄ з особливою увагою до проблем жінок та молоді ромів. Ухвалені рішення передбачають сприяння відкритому і прозо-рому міжрелігійному діалогу і партнерству; запобіганню нетерпимості, насиллю і дискримінації на основі релігії і віри; заохочення включення представників релігійних громад в дискусії щодо законодавчих ініціатив; сприяння діалогу між релігійними громадами і урядами, включаючи, в разі необхідності, питання власності релігійних громад; вживання ефективних заходів щодо запобігання дискримінації за релігійною ознакою публічними особами у зв'язку з виконанням ними посадових обов'язків; ухвалення заходів щодо сприяння повазі і захисту майданчиків для релігійного волевиявлення, включаючи місця релігійних забудов, релігійні споруди, кладовища і святині від актів вандалізму і зруйнування.

Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України було подано розроблений за участі експертів ОБСЄ законопроект "Про Концепцію етнонаціональної політики України". Однак, слід зауважити, що прогрес, продемонстрований Україною у цих питаннях, великою мірою був спричинений

бажанням держави здійснити підписання Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом.

Діючий голова ОБСЄ актуалізував питання гарантування прав національних меншин під час двосторонніх переговорів та зустрічей в рамках своїх дипломатичних візитів до Таджикистану, Молдови та ін., а також Верховний комісар ОБСЄ з питань національних меншин - до Киргизстану, Косово, Сербії, Молдови, Угорщини тощо.

Питання, пов'язані із гарантуванням прав національних меншин піднімалися і під час переговорів у першому кошику. Важливим досягненням Українського головування стало рішення, прийняте на останньому у 2013 році раунді переговорів з придністровського врегулювання про гарантування свободи пересування для жителів обох берегів Дністра, які мають різні паспорти, в т.ч. українські.

Однією з ключових подій Українського головування у сфері захисту прав національних меншин стали вибори нового кандидата на посаду Верховного Комісара ОБСЄ у справах національних меншин. Слід окремо згадати про ті високі оцінки, які надали міжнародні експерти діям Діючого голови ОБСЄ щодо організації виборчого процесу та висунення кандидатів на цю посаду. У липні 2013 року консенсусним рішенням представників всіх 57 країн ОБСЄ посаду Верховного комісара обійняла фінський дипломат та фахівець з питань міграції Астрід Торс.

Серйозним досягненням вважається і проведення у квітні 2013 року у Відні Додаткової наради з людського виміру про свободу пересування та контактами між людьми, де вперше було піднято питання не тільки права на виїзд, а й права на в'їзд до інших країн, тобто ті, що пов'язані з візовими перепонами.

Чого не вдалося досягти?

Попри певні досягнення у сфері прав людини і політичних свобод, дискусійною є відсутність позиції України щодо випадків порушення політичних прав громадян на просторі країн, що входять до складу ОБСЄ.

Зокрема, викликає питання відсутність позиції Українського головування щодо розгону мирних демонстрацій громадян в Азербайджані у травні 2013 р.

Варто також зазначити, що під час Міністерської наради 2013 не вдалося ухвалити декларацію щодо захисту журналістів, яка була заблокована Російською Федерацією через розбіжності у тому, чи включати до переліку медіа онлайн ресурси. Однак, ми не можемо вважати це провалом саме Українського головування.

Крім того, актуальними залишаються наступні завдання:

- Імплементация Посібника практики належної діяльності ЗМІ.
- Обмеження цензури з боку влади по відношенню до інтернет-ЗМІ (включаючи соціальні мережі, форуми) в окремих країнах ОБСЄ. Зокрема, наочною ілюстрацією цього тренду є закриття сайтів, які відображають позицію, альтернативну владній позиції у Придністров'ї («Придністровський соціальний форум» forum-pmr.net, forum.dnestra.com, forum-pridnestrovie.ru, forum-pmr.com, forum-pmr.ru) у травні 2013 р.
- Законодавче регулювання питання прозорості власників ЗМІ, його публічне оприлюднення.
- Декриміналізація статті про наклеп в законодавстві окремих країн на просторах ОБСЄ.
- Законодавче забезпечення права журналістів не відкривати джерела інформації.
- Законодавче забезпечення права на доступ до публічної інформації і її оприлюднення в ЗМІ.
- Забезпечення прозорості виборчих процесів на просторах ОБСЄ, особливо у країнах, де політичні режими перебувають у стані випробування демократичного транзиту, забезпечення участі у виборах жінок, представників національних меншин.

- Зміцнення авторитету спостережних місій ОБСЄ та забезпечення їх прав.

Питання протидії дискримінації, запобігання проявам ксенофобії та нетерпимості, забезпечення прав національних та інших меншин не стали офіційними пріоритетними напрямками Українського головування в ОБСЄ в 2013. Питання протидії дискримінації, яке обговорювалось в якості одного з можливих пріоритетів Українського головування зникло з переліку пріоритетів практично в останній момент. Натомість з'явилося більш широке формулювання про освіту для молоді у галузі прав людини.

Водночас не слід констатувати повне ігнорування Українським головуванням рекомендацій експертного співтовариства щодо прав національних та інших меншин, рома і синті, питанням протидії ксенофобії, расизму та дискримінації.

Крім того, Українське головування не спромоглося втілити у життя одну з ключових рекомендацій експертів - провести Міжнародний форум із відновлення прав кримськотатарського народу. Підтримку цьому заходу висловили низка міжнародних організацій, а також колишній Верховний Комісар ОБСЄ у справах національних меншин Курт Воллабек.

Ще однією темою, яка не набула належного втілення, незважаючи на проголошення серед пріоритетних, стала гендерна рівність. Певним чином успішність виконання цього пріоритету викликала сумніви з самого початку, оскільки останні роки Україна знаходиться на 151 місці в світі за кількістю жінок в Парламенті (за даними Міжнародного банку) і на 116 місці в світі за можливостями для жінок (за даними Міжнародного економічного форуму).

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Політико-військовий вимір:

- Продовжити діалог щодо придністровського врегулювання як на

офіційному рівні з можливістю переходу до політичних питань, так і на рівні громадянського суспільства, зокрема у рамках Форуму громадянського суспільства.

- Ініціювати у рамках ОБСЄ обговорення питання підвищення рівня дієвості польових місій, як таких, що повинні оперативно реагувати на можливі кризи в країна-членах.

- Продовжити роботу щодо просування найкращих практик у сфері прикордонного контролю.

- У рамках Тройки ОБСЄ продовжити обговорення питання щодо покращення клімату довіри та стабільності в регіоні ОБСЄ.

- Активно долучитися до заходів з підвищення кібербезпеки на просторі ОБСЄ у рамках пріоритетів головування Швейцарії.

- У процесі реформування ОБСЄ, зокрема процесу «Гельсінкі +40» підняти питання щодо взаємозалежності безпекових аспектів всіх трьох вимірів діяльності ОБСЄ.

- Просувати ідею необхідності підвищення рівня кооперації між різними регіональними організаціями у просторі ОБСЄ, зокрема з ООН, ЄС, ОЧЕС, СНД, ОДКБ, НАТО тощо.

- Сприяти зміцненню ролі інститутів громадянського суспільства в процесі прийняття рішень в ОБСЄ в рамках процесу «Гельсінкі +40».

Економіко-довкільний вимір:

- Продовжити роботу щодо прийняття рішення стосовно захисту критичних об'єктів неядерної енергетичної інфраструктури.

- Налагодження співпраці з експертним та бізнес-середовищем щодо питань відновлювальної енергетики та енергетичної безпеки.

Гуманітарний вимір:

- Сприяти молодіжній освіті у сфері прав людини і протидії торгівлі людьми шляхом створення відповідних майданчиків для дискусій.

- Посилити активність у сфері законодавчого і практичного забезпечення свободи думки, преси, засобів масової інформації, безпеки журналістської діяльності, запровадження спільних стандартів на просторі ОБСЄ. Враховуючи необхідність свободи всіх видів медіа-активності і зростаючого значення інтернет-комунікації та інтернет-ЗМІ, сприяти законодавчому захисту діяльності електронних ЗМІ.

- Сприяти включенню більшої кількості українських спостерігачів до складу спостережних місій ОБСЄ на виборах.

- Продовжити роботу над втіленням ключових рекомендацій у галузі запобігання дискримінації, запропонованих українськими експертами у 2012 році.

- В рамках протидії ксенофобії, расизму, проявів релігійної та ін. видів нетерпимості, а також з метою запобігання конфліктам на ранній стадії слід сприяти проведенню Міжнародного форуму із відновлення прав кримськотатарського народу.



За редакцією

Ганна Шелест, к.політ.н, Регіональний філіал
Національного інституту стратегічних досліджень у м.
Одеса Автор

Автори

Юлія Сербіна, Регіональний філіал Національного
інституту стратегічних досліджень у м. Одеса

Олена Сирінська, Інститут сходознавства НАН України

Олександр Степаненко, ЕГО "Зелений Світ"

Ростислав Томенчук, Український інститут міжнародної
політики

Ганна Шелест, Регіональний філіал Національного
інституту стратегічних досліджень у м. Одеса

Контакти

Фонд ім. Фрідріха Еберта. Представництво в Україні
вул. Пушкінська, 34, м. Київ, 01004, Україна

Тел.: +38-044-234-00-38 | факс: +38-044-451-40-31
Всі тексти доступні за веб-адресою:
<http://www.fes.kiev.ua>

Замовлення/контакти:
mail@fes.kiev.ua

Погляди, висловлені в даній публікації, не обов'язково
відображають погляди Фонду ім. Фрідріха Еберта або
організації, де працює автор.

Комерційне використання будь-яких матеріалів,
опублікованих Фондом ім. Фрідріха Еберта, без
письмової згоди Фонду забороняється.