Доклад Центра международных исследований МГИМО. — М., 1992. — С. 6—10.

¹¹ См. **Фещенко А.С.** Явление наднациональности в деятельности международных организаций//Советский ежегодник международного права. 1987. — М., 1988. — С. 159—170; **Нешатаева Т.Н.** Мировой банк и Международный валютный фонд: правовая идея и реальность//МЖМП. — 1993. — № 2. — С. 87—91.

¹² См. **Шибасева Е.А.** К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера//МЖМП. — 1992. — № 4. — С. 83.

¹³ См. **Постановление Верховного Совета РСФСР "О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств"** от 12 декабря 1991 г./Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 5. — Ст. 17—98; **Постановление Верховного Совета Республики Беларусь "Об оговорке к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств"** от 16 января 1992 г./Ведомости Вярхоунага Савета Рэспублікі Беларусь. — 1992. — № 7. — Арт. 135.

¹⁴ Например, недавно в Армении появилось простое товарищество как организационная форма предпринимательства, которая, как и английский партнершип, не признается юридическим лицом.

¹⁵ См. **Сандов А.Х.** Концепция "европейского правового пространства": проблемы и перспективы//МЖМП. — 1992. — № 3. — С. 61.

¹⁶ См. **Сандов А.Х.** Указ. соч. — С. 65.

¹⁷ См. **Смирнов И.А.** "Общоевропейский дом" и европейское правовое пространство//МЖМП. — 1992. — № 3. — С. 96.

¹⁸ Текст оговорок см. Док. ООН А/47/67.

¹⁹ Акты Верховного Совета Украины нашли соответствующую оценку и в зарубежной литературе (см. **Sheehy A.** Op. cit. — P.8).

²⁰ **Содружество Независимых Государств...** — С.10.

²¹ Там же. — С. 11.

²² См. **Ржевский В.А.** Указ. соч. — С. 35.

²³ Учитывая ситуацию с Молдовой, было введено условие — подписание и ратификация базовых документов к моменту принятия Устава. Как теперь ясно, Молдова не является государством-учредителем, зато к их числу относятся Украина и Туркменистан.

²⁴ Текст проекта Договора см. МЖМП. — 1992. — № 1. — С. 142—149.

НА ПУТИ К ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ЦЕННОСТЕЙ В РАМКАХ СБСЕ*

Анна Крайкемайер**

1. Права человека, демократия и правовое государство как инструменты реформы и безопасности

Стремление народов восточноевропейских стран и бывшего СССР к освобождению от однопартийной системы и к соблюдению прав человека начиная с 1989 года дало значительный импульс ре-

* Перевод с немецкого Н.Б. Шеленковой.

** Научный сотрудник Института исследований проблем мира и политики безопасности (Гамбург).

формам и революциям. В этом центральное место заняли защита прав человека, строительство правового государства и укрепление демократии. Парижская Хартия СБСЕ, Маастрихтские соглашения о создании Европейского союза, Заявление о создании СНГ в Алма-Ате и другие международные договоры, заключенные за последнее время, а также недавно принятые новые конституции свидетельствуют о признании мировым сообществом единой системы ценностей.

Хотя в пространстве СБСЕ еще есть войны, конфликты и стены, разделяющие народы, признание единой системы ценностей можно рассматривать как предпосылку безопасности и основу для дальнейшего сотрудничества. Чем устойчивее единая система ценностей, тем сильнее будет желание присоединиться к ней. Того, кто заявляет о своем признании совместных ценностей, можно считать сторонником данной концепции. Как следствие – становятся сложными создание образа врага и отказ от сотрудничества из идеологических соображений.

Защита прав человека, демократия и правовое государство тесно взаимосвязаны с внутренней и внешней безопасностью. Создание единой системы ценностей является предпосылкой для разрешения конфликтов, в основе которых лежат различия интересов, мирным путем. Демократический ненасильственный метод разрешения конфликтов во внутренней политике уменьшает возможность проведения агрессивного внешнеполитического курса¹. Существование единой системы ценностей и необходимость сотрудничества между государствами могут способствовать снижению напряженности в межгосударственных отношениях. Учреждение демократическими государствами международных организаций позволяет жить "надеждой на будущее" и уменьшает межгосударственную нестабильность².

Права человека могут стать катализатором развития реформ. Во времена антагонизма двух систем требование о воплощении в жизнь универсальных прав человека было лишь инструментом ограниченного реформирования однопартийной системы. Имплементация обязательств в рамках СБСЕ приводила к принятию в этих странах законов реформаторского характера. Тем самым дальнейшее преследование критиков режима "законным способом" становилось невозможным³.

Однако только стремление масс к демократии "снизу" привело к революционизации политических основ и поставило у власти правительства, которые теперь обязаны соблюдать нормы прав человека, демократии и правового государства. В роли хранителя единой системы ценностей сегодня выступает содружество государств – участников СБСЕ. При помощи общих институтов и нового политического

инструментария оно предпринимает усилия для предотвращения нарушений прав человека, установления диктатуры, авторитаризма и связанных с этим новых антагонизмов.

Исходя из общечеловеческих параметров СБСЕ, поступательное развитие данного процесса может привести к институционализации единой системы ценностей. Проведение трех конференций по человеческому измерению в рамках СБСЕ, создание институтов СБСЕ и внедрение принципов СБСЕ в жизнь, а также становление организационных рамок Совета Европы заложили основы для дальнейших шагов на пути интеграции.

2. Институциональные рамки единой системы ценностей: СБСЕ и Совет Европы

В той мере, в которой возрастает взаимозависимость между Востоком и Западом, усиливается значение институциональных образований на политической арене. Для успешного выполнения своей роли в деле поддержки реформ и укрепления безопасности эти институты должны быть следующими:

- Принципы их организации и деятельности должны отвечать самым высоким требованиям.

- Они должны быть основаны на демократических принципах, а именно: доступны для всех государств-участников СБСЕ, их структура и методы работы должны быть демократичны, они должны создать условия для участия на демократических началах граждан государств-участников в их деятельности.

- Их деятельность должна быть гибкой, то есть они должны учитывать неравномерность развития общественных процессов на всем пространстве СБСЕ и на основе этого должны быть в состоянии предложить всем политическим силам соизмеримые реальные возможности для участия в развитии принципов СБСЕ.

- Их деятельность должна носить новаторский характер, то есть на основе динамики их развития будут возникать новые формы и принципы межгосударственной торговли, свободные от применения силы.

Таким образом, демократизация деятельности, обеспечение высокого профессионального уровня, дальнейшее развитие инструментов международных отношений, таких как гибкость и открытость, находятся в тесной взаимосвязи. В силу этого сложный процесс сближения между Востоком и Западом должен осуществляться постепенно.

2.1. Приемлемость и изменение принципов СБСЕ. Замечания к правовой квалификации договоренностей в рамках СБСЕ

Закономерна постановка вопроса о правовой природе договоренностей в рамках СБСЕ⁴. С точки зрения международного права эти документы не носят обязательного характера: здесь речь идет о заявлениях о намерениях. Такой подход в области прав человека часто имел негативную правовую оценку. Именно в данной области особенно важно стремиться к обязательному характеру документов, так как в противном случае такое положение может привести к несоблюдению прав человека. Тем не менее с политической точки зрения такие договоренности в рамках СБСЕ имеют три преимущества:

- Необязательный характер договоренностей может облегчить общее развитие процесса СБСЕ, так как обеспечивает институтам СБСЕ необходимую гибкость.

- К договоренностям в рамках СБСЕ относятся, как правило, как к международным договорам. Они приобрели в какой-то мере обязательный характер, в то время как другие межгосударственные договоренности таким качеством не обладают⁵.

- Договоренности в рамках СБСЕ оказывают стимулирующее воздействие. Они способны регулировать поведение государств наравне с нормами международного права, их можно рассматривать в качестве индикатора возникновения новых международно-правовых стандартов.

В дискуссиях о будущем институционализации СБСЕ выдвигается требование придать договоренностям в рамках СБСЕ международно-правовой обязательный характер. С учетом приведенных выше требований к единой системе ценностей, тем не менее, не следует стремиться к большей степени обязательности данных договоренностей. Договоры, обладающие всеми качествами международных, могут заключаться на уровне организационных структур, непосредственно связанных с процессом СБСЕ.

Процесс СБСЕ носит инновационный характер. Преодоление конфронтации между Востоком и Западом вызвало к жизни процесс институционализации в рамках СБСЕ, который привел к дальнейшему динамичному развитию как формальных, так и внутренне присущих СБСЕ принципов и инструментов⁶. Данное изменение принципов СБСЕ может быть продемонстрировано на основе трех примеров:

От принципа невмешательства во внутренние дела к требованию такого вмешательства посредством международного контроля за нарушением прав человека. Запрет вмешательства во внутренние

дела (принцип VI Заключительного акта Совещания в Хельсинки) часто использовался в качестве своего рода оговорки: восточноевропейские государства разоблачение нарушений прав человека в этих странах рассматривали как недопустимое вмешательство в их внутренние дела.

Особый характер территориальных конфликтов, конфликтов, связанных с проблемами меньшинств и распадом государств, требует международного вмешательства для защиты "народов и человечества"⁷. Это способствует преодолению антагонистической структуры международных отношений. В соответствии с этим в международно-правовых и политических дебатах уже в течение продолжительного времени обсуждается проблема права интервенции. Наряду с сохранением в национально-государственных рамках запрета на интервенцию указывается, что на основе хельсинкских принципов следует создать право коллективной интервенции. Дискуссии по вопросу о новом инструментарии международных отношений показывают, что применение права интервенции может быть легко урегулировано. Заметим в этой связи, что необходима дифференциация между различными формами вмешательства в различных областях с использованием различных методов⁸.

На уровне СБСЕ с точки зрения общечеловеческих интересов уже сделаны первые, пока еще скромные шаги к формам международного вмешательства во внутренние дела. Создание развернутого Венского механизма (раздел 3.1) – механизм чрезвычайных и превентивных мер⁹ – означало, что появилась возможность для международных ненасильственных действий по защите прав человека, демократии и правового государства. На этой основе государства – участницы СБСЕ могут поддержать введение в силу механизма, который представляет собой форму ограниченного вмешательства во внутренние дела.

Принцип консенсуса. Проблема вмешательства во внутренние дела тесно связана с модификацией принципа консенсуса, который является краеугольным камнем СБСЕ. Несмотря на очевидные недостатки, данный принцип был и остается важнейшей основой для демократического принятия решений¹⁰. Институционализация процесса СБСЕ ведет к постепенному изменению принципа консенсуса:

- решения в Парламентской ассамблее СБСЕ принимаются большинством голосов (раздел 3.2)¹¹;

- в целях защиты прав человека, демократии и правового государства на встрече министров иностранных дел государств – участников СБСЕ в Праге 30–31 января 1992 г. было принято решение модифицировать принцип консенсуса. В случае, если государство-участник не соблюдает свои обязательства в рамках СБСЕ, остальные госу-

дарства вправе без его согласия (консенсус минус 1) принять меры, применение которых предусмотрено за пределами территории данного государства (раздел 3.2)¹²;

– принцип консенсуса также не применяется для введения в действие механизма чрезвычайных мер, Венского механизма (дополнен в ходе Московской конференции) или механизма превентивных мер (принят в Хельсинки). Для этого достаточно согласия, соответственно, 12, 9 и 11 государств.

Самоопределение. Народы Центральной и Южной Европы, равно как и территорий СНГ, стремятся к различным формам независимости – от права вернуть прежнее название республики до отделения и образования самостоятельного государства. Между двумя принципами Заключительного акта существует противоречие, а именно: между принципом территориальной целостности и принципом права народов на самоопределение¹³. Стремление к независимости выдвигает на первый план проблему права народов на самоопределение и ставит тем самым под вопрос территориальную целостность. Несмотря на то что СБСЕ предусматривает формы участия в своей деятельности других стран, решение вопроса о таком участии в Совещании Хорватии и Словении, делегации Нагорного Карабаха показало, что СБСЕ было не в состоянии предложить субъектам внутригосударственного уровня подходящих возможностей для обсуждения их проблем. Критерием участия в СБСЕ является факт международно-правового признания суверенитета государства. В результате препятствием к приему Хорватии и Словении в полноправные члены мирового сообщества было их членство в Югославской Федерации, в то время как государства-правопреемники (в международно-правовом понимании) уже не существующего СССР быстро стали членами Организации Объединенных Наций.

СБСЕ до сих пор не проявило себя в качестве эффективного форума по безопасности и сотрудничеству для конфликтующих сторон на межгосударственном уровне. Они лишены возможности обратиться к какому-либо учреждению для обсуждения проблем в целях избежания конфликтов с применением силы, принимая во внимание существующий и будущий потенциал возникновения конфликтов в результате распада государственных образований в Юго-Восточной Европе и бывшем СССР (например, Российская Федерация, Грузия, Таджикистан). СБСЕ необходимо привести свою деятельность в соответствии с новыми условиями. В этой связи возможно создание механизма превентивных мер и службы Верховного комиссара по делам национальных меньшинств¹⁴. Тем не менее подобные новые структуры и механизмы позволяют лишь частично решить проблему прав меньшинств (см. раздел 3.3).

2.2. Взаимосвязь СБСЕ с Советом Европы

Исчезновение противостояния двух систем привело к сближению задач СБСЕ и целей интеграционных организаций западноевропейских стран, а тем самым к пересечению областей их деятельности. После периода переориентации институтов (1989–1992 гг.) Хельсинкская встреча СБСЕ 1992 года поставила задачу "интеграции интеграционных образований"¹⁵, содействия дальнейшему развитию этих институтов в соответствии с критерием "взаимодополняемости". Налицо динамичное взаимодействие между институциональными участниками международных отношений. "Межинституциональные отношения" в форме "диалога между различными институтами" и "межинституциональное разделение труда" приобретают все большее значение¹⁶.

Институциональное взаимодействие СБСЕ и Совета Европы осуществляется на основе расширения Совета за счет восточноевропейских стран и происходящего в рамках СБСЕ процесса создания новых институтов. Положения по проведению СБСЕ предусматривают участие в нем международных организаций¹⁷. После проведения в Копенгагене Конференции по человеческому измерению делегация Совета Европы принимает участие в процессе СБСЕ. С этого времени во всех итоговых документах указывается на то, что Совет Европы представляет собой один из институтов для дальнейшей работы над созданием единой системы ценностей на уровне СБСЕ¹⁸.

Сотрудничество СБСЕ и Совета Европы в области прав человека включает в себе и другие преимущества. Человеческое измерение в рамках СБСЕ можно было бы гибко увязать с соответствующими конвенциями Совета Европы. На основе этого страны – участницы СБСЕ смогли бы сделать дальнейшие шаги на пути укрепления международно-правовой обязательности своих решений и тем самым подняться на одну ступеньку выше в деле создания единой системы человеческих ценностей. В той мере, в которой усиливается процесс институциональной взаимосвязи, происходит дублирование деятельности данных институтов. В области прав человека перед экспертами Совета Европы, СБСЕ и ООН стоит решение задачи, каким образом можно избежать содержательного и институционального дублирования и как следует дальше развивать принципы сотрудничества после завершения Московской конференции по человеческому измерению (10 сентября – 4 октября 1991 г.). Эксперты предупреждают о дублировании стандартов в области прав человека. Например, они указывают на то, что необходимо выяснить, каким образом обязательства в рамках СБСЕ следует согласовывать с деятельностью Совета Европы для достижения гибкости стандартов, с одной стороны, и

обеспечения их соблюдения – с другой, или это вообще нецелесообразно делать. Было внесено предложение предоставить Совету Европы совещательный статус при СБСЕ и создать согласительную комиссию¹⁹.

3. Уровень нормативного обеспечения в области прав человека, меньшинств, демократии и правового государства

3.1. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

По вопросу о правах и основных свободах человека на встречах в Вене в рамках СБСЕ (1986–1989 гг.) между Востоком и Западом еще наблюдались очень значительные расхождения. Несмотря на это, участниками было принято обязательство развивать национальное законодательство в соответствии с общеевропейскими стандартами, публиковать документы СБСЕ и сделать тексты законодательных актов общедоступными. Участники подчеркнули целесообразность присоединения к международным и региональным пактам о правах человека.

На уровне СБСЕ, тем не менее, отсутствует процедура установления объективных фактов (*fact finding*) нарушения прав человека²⁰. С созданием Венского механизма (1989 г.) были заложены основы для процедуры международного контроля. В заключительном документе Московской конференции по человеческому измерению было указано на необходимость придать решению задач в области прав человека большую действенность на основе расширения Венского механизма. Нововведение Московской конференции состоит в возможности посылки комиссии экспертов также и против воли государства, нарушающего права человека. Для достижения этой цели необходимо вступить в противоречие с названными выше принципами СБСЕ: правилом консенсуса и невмешательством во внутренние дела (раздел 2.1).

В Москве все были единодушны в том, что достигнута новая ступень в политике прав человека. На первом месте в деле защиты прав человека находится обязательное в международно-правовом отношении использование механизмов контроля и применения санкций. На уровне СБСЕ Венский механизм предусматривает только две из трех возможных процедур рассмотрения жалоб в случае нарушения прав человека: доклад государства и жалобы государства-участника. Подача жалоб в индивидуальном порядке возможна лишь в Комиссию по правам человека Европейских сообществ. В этой связи следовало бы допустить к подписанию Европейской кон-

венции по правам человека (ЕКПЧ) восточноевропейские государства, которые не являются членами ЕС. К третьей Конференции СБСЕ по человеческому измерению немецкая делегация внесла предложение расширить процедуру подачи индивидуальных жалоб также и для государств – участников СБСЕ, не являющихся членами Совета Европы.

Было подчеркнуто, что следует создать такой процедурный механизм для присоединения к ЕКПЧ, который не привел бы к ослаблению принципов данной Конвенции. Совет Европы со своей стороны также ведет поиск приемлемых форм для участия в его деятельности государств, не являющихся членами Совета. Согласно широко распространенному мнению, ЕКПЧ содержит достаточный запас гибкости для конструктивной интеграции государств с различным уровнем развития. Так, в случае, если национальное законодательство еще не в полной мере соответствует положениям Конвенции, за государствами сохраняется право внесения оговорок. С учетом таких предпосылок ЕКПЧ может стать ядром статута Объединенной Европы²¹.

3.2 ПРАВА МЕНЬШИНСТВ

Проблемы меньшинств характеризуются многообразием форм их проявления, что заложено в самой сути таких проблем. Поэтому дать всеобъемлющее определение меньшинств представляется достаточно сложным. Все проблемы меньшинств обладают общими чертами. Но, вне зависимости от того, о каком меньшинстве идет речь – религиозном, этническом, языковом или социальном, меньшинства требуют предоставления им специфических прав. Целью современной политики в области меньшинств должно являться создание возможностей для мирного сосуществования людей, представляющих различные группы на внутригосударственном уровне. Государственные границы должны как можно в меньшей степени препятствовать решению этой проблемы. Отметим, что в этой области до сих пор имеет место отсутствие должного законодательного регулирования²².

Защита прав меньшинств возможна, как известно, через индивидуальные и/или коллективные права. В этой связи центральным вопросом является следующий: представляет ли собой защита прав меньшинств защиту коллективных прав или нет? В Заключительном документе Конференции СБСЕ в Вене содержатся обязательство защищать права меньшинств и запрет дискриминации. Впервые значительное внимание правам меньшинств и их защите уделил Заключительный документ Конференции в Копенгагене. В нем указывается,

что "права представителей национальных меньшинств являются частью международно признанных прав человека". Это означает, что определенная часть индивидуальных прав меньшинств рассматривается как составляющая международных прав. Следовательно, в соответствии с документом коллективных прав при этом не возникает. До сих пор участники СБСЕ не проявили готовности признать коллективные права. При этом доказывается, что многообразие прав меньшинств позволяет говорить только о создании единой системы их защиты. В материалах Конференции в Копенгагене указывается, что решение вопроса о национальных меньшинствах возможно только в демократическом правовом государстве. Далее в них подчеркивается, что значительную роль в данном процессе играют неправительственные организации²³.

Проблемы меньшинств продолжают обсуждаться в рамках СБСЕ. Так, Парижская хартия предусмотрела встречу экспертов по проблемам национальных меньшинств в июне 1991 года в Женеве. Однако, по мнению многих обозревателей, Заключительный документ встречи в Женеве не оправдал ожиданий общественности перед лицом растущей необходимости решения этих проблем. Что касается формулировки защиты прав меньшинств, эксперты пришли к мнению, что из-за их многообразия создание и применение единого метода для всех ситуаций невозможны²⁴. В качестве возможных вариантов для обсуждения прав меньшинств эксперты указывают на различные формы участия представителей меньшинств в совещательных органах и органах по принятию решений. Требование рассматривать права меньшинств в качестве коллективных прав признается в Заключительном документе встречи только в самом общем виде. Кроме того, в нем подчеркивается, что права меньшинств являются международным делом и поэтому не могут быть исключительно внутренним делом соответствующего государства.

Вопрос о меньшинствах одновременно включает в себе несколько аспектов: с точки зрения прав человека, международного права и политической безопасности. Для поиска путей решения проблем политической безопасности недопустима дифференциация.

Кодификация прав меньшинств представляет собой сложную задачу, так как здесь затрагиваются вопросы суверенитета, автономий и сецессий. Государственные образования критично настроены по отношению к коллективным правам, так как последние в целом благоприятствуют образованию еще одной общности наряду с государством. Это диктовало и сдержанное отношение к данному вопросу в международных документах. С точки зрения политической безопасности важно проводить различие между международно-правовыми последствиями использования права народов на самоопреде-

ление и использования прав меньшинствами. Использование права народов на самоопределение может привести к образованию автономии, а для защиты прав меньшинств, наоборот, можно использовать преобразования на внутригосударственной основе. В последнем случае в распоряжении находится вся палитра федеральных форм, хотя способы регулирования данного вопроса указывают на все еще недостаточное развитие данной области международного права²⁵.

Потребность этнической идентификации могла бы быть удовлетворена через различные формы автономии (культурная автономия, местное и автономное управление, самоуправление, местное правительство). Именно в данной области Совет Европейских сообществ и связанная с ним Конференция общин и регионов располагают необходимым инструментарием и форумами. В Хельсинкском документе 1992 года в отдельной главе государства – участники СБСЕ заявили о своей поддержке процесса регионального сотрудничества и сотрудничества "без границ".

Начиная с Конференции в Женеве продолжают дискуссии о внесении в повестку дня вопроса о едином европейском кодексе прав меньшинств, однако до сих пор какие-либо конкретные результаты не достигнуты. Западные государства рассматривают процесс СБСЕ в качестве форума для ослабления конфликтов меньшинств, а принципы и обязательства в рамках СБСЕ – как руководящие направления деятельности в этой области²⁶.

На встрече в Хельсинки в 1992 году были сделаны дальнейшие шаги к институционализации: создана служба Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Верховный комиссар входит в состав Бюро по демократическим институтам и правам меньшинств и будет заниматься разрешением конфликтов в данной области. Рамки его деятельности обусловлены недавно созданным превентивным механизмом. В целях предотвращения конфликтов, связанных с проблемами национальных меньшинств, он собирает информацию и дает оценку ситуации, а также проводит инспекции на местах. В случае резкого обострения конфликта он предпринимает попытки организации переговоров между конфликтующими сторонами и делает соответствующие предупреждающие заявления. В соответствии с его мандатом, статус которого определяется Комитетом старших должностных лиц, он вправе проводить дальнейшие консультации с конфликтующими сторонами. Эффективность его действий, вместе с тем, не следует переоценивать. Конфликты, в которых он может принимать участие, ограничиваются областью разногласий на межгосударственном уровне. Кроме того, одна из конфликтующих сторон может объявить конфликт террористическим актом другой стороны. В таком конфликте Верховному комиссару запрещается принимать участие²⁷.

С точки зрения защиты прав меньшинств особое значение имеет практика Совета Европейских Сообществ. В этой связи был поднят вопрос о том, следует ли принимать отдельную конвенцию²⁸ или модифицировать положения Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ)²⁹. Парламентская Ассамблея Сообществ в своем решении требует принятия дополнительного протокола к ЕКПЧ для защиты прав меньшинств, на основе которого представитель меньшинства мог бы подать жалобу на несоблюдение прав человека в Европейский суд. В качестве вклада в проведение Женевской встречи Совет Европы привел примеры уже апробированных на Западе документов в области защиты прав человека³⁰.

3.3. Международная защита демократии и правового государства

Основой единой системы ценностей является закрепление принципов правового государства в национальных конституциях. В то же время конституция не должна препятствовать участию государства в международных договорах. Важными шагами в данном направлении являются имплементация международных обязательств и гармонизация национального правопорядка.

Уже в ходе первой Конференции в рамках СБСЕ по человеческому измерению в Париже (30 мая – 23 июня 1989 г.) было внесено предложение создать единое европейское правовое пространство³¹. Решения Конференции в Копенгагене исходят из в корне изменившейся общественно-политической ситуации в Восточной Европе. Заключительный документ Конференции может служить примером признания участниками принципов демократии и правового государства. В результате установления единых ценностей были заложены новые рамки понятия "суверенитет национального государства"³². С точки зрения значения для международного сотрудничества следует отметить прогрессивный характер Заключительного документа совещания в Копенгагене. Благодаря качественно новому уровню обязательств участников, содержащихся в этом документе, его можно сравнить с новым этапом развития прав человека и международного права.

Третья Конференция СБСЕ по человеческому измерению в Москве подтвердила и углубила положения Копенгагенского документа в области защиты прав человека. На ней было уделено внимание также вопросу международной интервенции для поддержания демократического правопорядка созданию механизма для защиты демократических институтов. Участники Совещания осудили попыт-

ки насильственного свержения демократических правительств и подтвердили свою поддержку законным органам демократических государств³³.

Наряду с договоренностями о защите демократии и прав человека, после подписания Копенгагенского документа было проведено множество мероприятий, которые должны были способствовать укреплению демократических институтов, особенно в странах, переживающих глубокие реформы. Среди таковых следует отметить:

1. Совещание экспертов по проблемам демократических институтов (Осло, 4–15 ноября 1991 г.). На нем было объявлено о проведении совместных мероприятий по содействию и поддержанию демократических институтов в государствах-участниках, включая сравнительное изучение законодательства в области прав человека и основных свобод. Совет Европы и Европейская комиссия "Демократия через закон" были приглашены принять участие в этой работе. В Совет Европы были представлены программы "Demosthenes" и "Demodroit"; осенью 1992 года в них были внесены изменения в соответствии со специфическими потребностями государств-правопреемников бывшего СССР.

2. В ходе встречи Совета министров иностранных дел государств-участников СБСЕ в Праге (30–31 января 1992 г.) было принято решение о расширении созданного в ноябре 1991 года в Париже Бюро по свободным выборам путем его преобразования в Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Это Бюро в настоящее время является главным институтом СБСЕ по человеческому измерению. Наряду со своими первоначальными задачами по сбору информации о выборах и посылке наблюдателей, Бюро будет выступать в качестве клиринговой организации и координационного центра для обмена информацией, оказывать техническое содействие и помогать в деле строительства демократических институтов в Восточной Европе. Планируется создание банка данных, а также проведение семинаров экспертов и осуществление образовательных программ. Кроме того, Бюро ведет реестр экспертов, предлагаемых государствами-участниками для проведения проверок на местах в рамках Венского механизма, а в определенных случаях может также влиять на привлечение тех или иных специалистов. Бюро как один из центральных институтов СБСЕ может координировать мероприятия отдельных государств-участников и способствовать их эффективности. В будущем планируется не просто согласовывать деятельность Бюро и Совета Европы, а стремиться к тому, чтобы их деятельность носила взаимодополняемый характер.

На встрече в верхах в Хельсинки в июле 1992 года была разработана "Программа координации усилий по поддержке недавно

принятых государств-участников". В ней идет речь о проведении семинаров и обмене информацией о сущности принципов деятельности СБСЕ. Общее руководство осуществляет БДИПЧ, оно поддерживает, координирует свою работу с государствами-участниками и Советом Европы. В этой программе принимают участие также Центр по предотвращению конфликтов в Вене и Секретариат СБСЕ в Праге.

3. Укрепление демократии означает также и устранение дефицита демократии на уровне общеевропейских институтов³⁴. Полномочия Парламентской ассамблеи Совета Европы ограничены декларационной политикой. На уровне СБСЕ планировалось создать парламентский орган, и в апреле 1991 года в Мадриде было принято решение о его создании в составе 254 членов. Планируется, что первоначально предложения по вопросам европейской безопасности и сотрудничеству будут дискутироваться. Намечается проведение ежегодных пятидневных пленарных заседаний с периодической сменой места их проведения. Первое заседание Парламентской ассамблеи СБСЕ состоялось 3–5 июля 1992 г. в Будапеште. Ее решения и рекомендации не имеют обязательного характера, но их принятие происходит на основе большинства голосов. Такой способ принятия решений соответствует происходящему процессу модификации принципа консенсуса.

4. Важное место в процессе СБСЕ после принятия Заключительного документа в Вене принадлежит неправительственным организациям³⁵. Неправительственные организации, особенно так называемые "хельсинкские группы" в Восточной Европе, оказали большое воздействие на правительства по вопросу внедрения в практику принципов Заключительного акта Совещания в Хельсинки, особенно тех его принципов, которые касаются защиты прав человека. В Заключительном документе Совещания в Копенгагене подчеркивается "значительная роль неправительственных организаций", а в отдельном приложении к данному акту ставятся вопросы допуска неправительственных организаций и средств массовой информации к деятельности конференций по человеческому измерению. Практика открытого допуска на Конференции по человеческому измерению оправдала себя и была дополнена открытым допуском к документам Конференций и возможностью непосредственного контакта с представителями государств-участников³⁶. В документе Московского совещания был сделан еще один шаг в данном направлении: было указано на обязательство государств-участников повысить дееспособность неправительственных организаций также и за пределами соответствующих государств. В ходе встреч в рамках СБСЕ они получили теперь возможность распространять среди участников заявления и доклады в письменном виде. В рамках усилий по приданию процессу СБСЕ боль-

шей гласности и демократизации государства-участники будут содействовать распространению информации и созданию возможностей для привлечения неправительственных организаций к участию в деятельности СБСЕ³⁷. Со времени встречи на высшем уровне в Хельсинки выделяются уполномоченные лица для поддержания контактов с неправительственными организациями как на национальном уровне, так и на уровне СБСЕ.

* * *

Человеческое измерение, построенное на принципах СБСЕ, получило сильный импульс развития в связи с изменением политической обстановки в Восточной Европе. В результате проведения ряда совещаний Конференции по человеческому измерению государствами-участниками СБСЕ были заложены основы единой системы ценностей. Это, в свою очередь, могло бы стать нормативным базисом создания и системы всеобщей безопасности.

Основы единой системы ценностей нельзя рассматривать вне практического применения таких норм. Правовые нормы не в состоянии устранить насилие. Их действие по ликвидации конфликтов проявляется только в такой единой системе народов и государств, где в качестве высшего требования признается отказ от применения силы при разрешении конфликтов.

Инструментом предотвращения конфликтов становится многостороннее, основанное на неприменении силы вмешательство во внутренние дела государств с целью защиты прав человека, демократии и правового государства на основе деклараций и направления наблюдательных миссий. Согласие государств с деятельностью таких миссий зависит, кроме всего прочего, от ограничительного характера их полномочий. Целью системы всеобщей безопасности должны стать мягкие средства разрешения конфликтов, приоритетные в сравнении с прямыми формами вмешательства.

В дискуссиях по вопросу об эффективности СБСЕ и его инструментария для разрешения конфликтных ситуаций в случае использования силы по спорным вопросам (как, например, в Югославии или Нагорном Карабахе) имел место недифференцированный подход к таким понятиям, как предотвращение и разрешение конфликтов. Возможности СБСЕ в деле предотвращения конфликтных ситуаций были охарактеризованы как неэффективные и не отвечающие поставленным задачам.

Очевидным является тот факт, что СБСЕ не располагает механизмами по устранению эскалации и мирному урегулированию конфликтов. Однако вместо того, чтобы искать новые методы для урегулирования конфликтов, участники дискуссии на все лады критиковали "непригодные" для предотвращения конфликтов институты СБСЕ и призывали к созданию "сил быстрого реагирования".

В связи с практической безрезультатностью попыток разрешить югославский конфликт путем международного вмешательства с начала 1992 года на уровне СБСЕ проводится работа над усилением структур и инструментов по преодолению конфликтов. Необходимость данной работы определяется и декларированным в Париже процессом институционализации СБСЕ. При этом планируется осуществить и дальнейшее развитие структур и инструментов безопасности, но не в качестве основных. Анализ Хельсинкского документа 1992 года показывает перемещение центра тяжести от вопросов кооперации и интеграции государств-участников к выработке путей разрешения конфликтов. Если ставить данный вопрос с точки зрения достижения соответствия сознания и поведения государств-участников СБСЕ, меньшинств и отдельных граждан, проживающих на их территории, нормативным основам единой системы ценностей, то укрепление структур и инструментов кооперативной безопасности играет такую же важную роль, как и попытки предотвратить нарушения мира путем коллективных усилий.

¹ См. **Bächler G.** Gewaltverzicht durch Demokratisierung//Mut zum Frieden. Über die Möglichkeiten einer Friedensentwicklung für das Jahr 2000/Volgt W.R. (Hrsg.) – Darmstadt, 1990. – S. 176–199; **Rittberger V.** Zur Friedensentwicklung von Demokratien//Aus Politik und Zeitgeschichte B44/87. – 31 Oct. 1987.

² **Senghaas D.** Die Neugestaltung Europas. Perspektiven und Handlungsgebote//Aus Politik und Zeitgeschichte B18/1991, 26.4.1991. – S. 14–18; **Czempiel Ernst-Otto.** Eine Institution, die Unsicherheit verringert//Frankfurter Allgemeine Zeitung. – 21 Aug. 1990.

³ На примере бывшего СССР: **Zagorsky A., Kashlev Y.** The Human Dimension of Politics//International Affairs (Moscow). – 1990. – N 3. – S. 62–73; **Zagorsky A.** Die menschliche Dimension der KSZE, die Sowjetunion und Rußland//Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik. – Hamburg, 1992. – Heft 85; **Kreikemeyer A.** Demokratisierung in der Sowjetunion: Möglichkeiten von Euro-parat und KSZE//Die "sowjetische Frage": Integration oder Zefall?/Ehrhart Hans-Georg (Hrsg.) – Baden-Baden, 1991. – S. 165–182.

⁴ Дискуссия о правовой природе договоренностей в рамках СБСЕ существует на всем протяжении развития процесса СБСЕ. Существуют различные квалификации ранних и более поздних договоренностей. В работе над данным вопросом автор руководствуется статьей **Schawelß furth Th.** Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlusakte//ZaöRV. – 1976. – S. 68 ff. Автор приносит особую благодарность г-же Хорст Фишер из университета г. Бохум за высказанные замечания.

⁵ Государства-участники СБСЕ придерживаются соблюдения своих договоренностей и принимают участие в различных конференциях по проблемам имплементации (см. **Bloed A.** Institutional Aspects of the Helsinki Process. After the Follow Up Meetings of Vienna//Netherlands International Law Review. – 1989. – No. 3. – S. 342–363).

⁶ См. **Schlager E.B.** The Procedural Framework of the CSCE: From the Helsinki Rights law Journal. – 1991. – Vol. 12. – No. 6–7. – P. 221–237; **Wetz R.** The CSCE's New Look//Radil Free Europe/Radio Liberty. – Research Report, 1992. – Feb. – P. 27–31.

⁷ См. **Lutz D.S.** Friedensforschung und Völkerrecht. Von einem Recht des Staaten zu einem Recht der Völker und Menschen//Friedensforschung und Sicherheitspolitik. – 1991. – Sept. Heft 59. – S. 7–12.

⁸ См. **Kimminich O.** Friedensforschung und Völkerrecht – kritische Anmerkungen zu Dieter S. Lutz//Lutz, Friedensforschung. – S. 13–18; **Bothe M.** Völkerrecht und Frieden. Brauchen wir ein neues Völkerrecht?//Ibid. – S. 23; **Fischer H.** Humanitäre Intervention und humanitäre Hilfe/Referat beim Gesprächskreis "Friedensforschung und Völkerrecht. – Bonn, 1992. – 24. Jan.

⁹ **Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen, verabschiedet auf dem Treffen des KSZE-Au enministerrates in Berlin.** – 20 June 1991//Europa-Archiv. – 1991. – Folge 14. – S. D 358– D 360; см. также **Хельсинкский документ 1992 года.**

¹⁰ Тем не менее непоколебимость данного принципа уже была нарушена. Консенсус считается достигнутым уже тогда, когда нет голосов против. Существует также возможность подавать оговорки в письменном виде.

¹¹ См. **Bloed A.** Op. cit.; **Schlager E.** Op. cit.

¹² См. **Пражский документ о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ.**

¹³ В данной связи можно указать на расхождения подобного характера и в Уставе ООН.

¹⁴ См. **Weitz R.** The CSCE and the Yugoslav Conflict//Radio Free Europe. – Radio Liberty Research Report. – 1992. – 31 Jan. – S. 24–26; **Lucas M.R.** European Security and Minority Rights. – Unveröffentlichtes Manuskript. – 1991. – Aug.

¹⁵ См. **Dienstbier J.** Erklärung auf dem Au enministerrat der KSZE in Berlin, 19–20 Juni 1991//Europa-Archiv. – 1991. – Nr. 14. – S. D 352; **Ibid.** S. D335–D360; см. также **Хельсинкский документ 1992 года.**

¹⁶ См. **Lucas M.R., Kreikemeyer B. (Anna).** Der Europarat im gesamteuropäischen Integrationsprozeß//Südost-Europa. – 1990. – Nr. 10. – S. 609–626; О деятельности Совета Европейских Сообществ недавно появилась работа на русском языке: **Энтин М.Л.** Международные гарантии прав человека. Практика Совета Европы. – М., 1992.

¹⁷ См. **Хельсинкский документ 1992 г.**

¹⁸ **Parliamentary Assembly. Report on the General policy of the Council of Europe. Relations With Countries of Central and Eastern Europe.** – Doc. 6216. – 26–Apr. 1990. – S. 3; см. также **Парижскую хартию.**

¹⁹ См. **Leuprecht P.** Introductory Statement in the ad hoc Committee of Experts to Exchange Views on Standard Setting Activities of the CSCE in the Field of Human Rights (CAHSC)/Council of Europe Churchill Lecture given at Florence, 21 June 1991. – **Council of Europe.** – Staßbourg, Court (91) 181. – S. 12.

²⁰ См. **Tomuschat Ch.** Bewahrung, Stärkung, Ausgestaltung, zur künftigen Menschenrechtspolitik Deutschlands in der Weltorganisation//S+F, Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden. – 1992. – No. 1. – S. 5–11.

²¹ **Ibid.**

²² См. **Partsch K.J.** Bemerkungen zum internationalen Minderheitenschutz//Humanitaires Völkerrecht. – 1990. – Heft 3/4 Juli/Dez. – S. 156–159. Проблематичным представляется решение вопроса, когда, например, права человека приходят в противоречие с правами меньшинств, как это может быть в случае ущемления прав женщин, которое основано на религиозных традициях меньшинства. Из выступления Генри Колет в дебатах на парламентском заседании Совета Европейских сообществ 5 февраля 1992 г., цит. по: **Hausmann H.** Untrennbar mit der Entwicklung der Grundfreiheiten verbunden//Das Parlament. – 28.2./März 1992. Nr. 10–11.

²³ См. **Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.**

²⁴ Данная формулировка является не только общей фразой с целью завуалировать национальные интересы, но в то же время она представляет собой адекватный ответ на поставленный вопрос. См. **Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities.** – Geneva, 19 July 1991//Human Rights Law Journal. – 1991. – No. 8–9. – S. 332–334.

²⁵ См. **Ipsen K.** Völkerrechtlicher Individualschutz in Konfliktgebieten//S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden. – 1991. – Nr. 3. – S. 119–124.

²⁶ См. **United States-European Community statement on peaceful and democratic transformation in the new democracies of Central Europe.** — Hague, 1991. — Nov. 9//US Policy Information and Texts. — 1991. Nov. 15. — P. 910.

²⁷ См. **Хельсинкский документ 1992 года; Jaber S.** Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als Sicherheitssystem, Wandel und Perspektive. — Magisterarbeit an der Universität Mainz. — 1992.

²⁸ Комиссия "демократия через право" (Венецианская комиссия) была учреждена при Совете Сообществ в 1990 году с целью создать правовые основы для строительства и укрепления демократии. Проявив должную инициативу, она представила предложения по Конвенции о защите прав меньшинств. Она предложила создать независимый Европейский комитет по защите меньшинств в качестве нового органа для рассмотрения жалоб. Однако это означало бы известное дублирование деятельности существующих институтов.

В ходе международно-правовой дискуссии перед Жёневской встречей было выдвинуто предложение передать СБСЕ органы Европейской конвенции по правам человека для правовой защиты меньшинств, то есть в этом случае ЕКПЧ будет учреждена как орган и Совета Сообществ, и СБСЕ. Преимущество данного предложения по сравнению с предложением Венецианской комиссии заключается в том, что, несмотря на разграничение функций данных институтов, это не приведет к потере прав и будет способствовать созданию гибкого механизма имплементации. Государства-участники СБСЕ, не входящие в Совет Сообществ, могли бы осуществить имплементацию посредством ассоциирования норм ЕКПЧ. См. **Breitenmoser St., Richter D.** Die Verwirklichung der KSZE-Grundsätze zum Schutze nationaler Minderheiten durch Organleihe bei der EMRK. Entwurf eines Minderheitenschutzprotokolls zur EMRK für die Teilnehmerstaaten der KSZE//Europäische Grundrechtezeitschrift. — 14 June 1991. — Heft 8/9. — S. 141–158.

³⁰ См. Европейская конференция общин и регионов (1951 г.), Европейская хартия о местном самоуправлении (1985 г.), Хартия о сотрудничестве без границ (1980 г.), Конвенция о межрегиональном сотрудничестве в приграничных областях, которая регулирует участие иностранцев в общественной жизни (находится в стадии разработки). Кроме того, существует проект Конвенции о защите языков регионов и меньшинств. Разрабатываются также Конвенция об участии иностранных граждан в политической жизни и Хартия о проблемах городов. (**Contribution of the Council of Europe to the CSCE meeting of experts on national minorities.** — Geneva, 1–19 July 1991//Council of Europe Document. — July 1991.)

³¹ Предполагалось провести сравнительный анализ законодательства, процессуальных кодексов, судебных систем, исполнительных и судебных институтов, а также согласование дву- и многосторонних инициатив, направленных на развитие единых правовых норм, в целях сближения и гармонизации законодательства (**Sticher Ch.** Europa als Rechts- und Friedensverbund — Sicherung der Grund und Menschenrechte — ein Weg europäischer Einigung//Humanitäres Völkerrecht. — Juli/Dez. 1990. — Heft 3/4. — S. 159–168.)

³² **Tomushat Ch.** Op. cit.

³³ См. **Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.**

³⁴ Подобный дефицит демократии, последствия которого еще недостаточно изучены, проявляется в вопросе расширения полномочий не только Парламента ЕЭС, но и других органов подобного рода европейских организаций (например, ЗЕС и НАТО).

³⁵ **Abschließendes Dokument des Wiener Treffens 1986 der Vertreter der Teilnehmerstaaten der KSZE.** — Wien, 1989. — S. 73.

³⁶ См. **Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.**

³⁷ Предложение советской делегации на СБСЕ предоставить в будущем неправительственным организациям совещательный статус при ООН и Совете Европы, а также при СБСЕ до сих пор не выполнено.