

МОСКОВСКОЕ СОВЕЩАНИЕ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ

Мартин Кофод

Совещание по продолжению процесса СБСЕ, проходившее с ноября 1986 года по январь 1989 года в Вене, вывело на первый план один из главных элементов процесса СБСЕ — человеческое измерение, — который, однако, до сих пор не находится в центре внимания, в отличие от военной тематики. Тот факт, что баланс между различными элементами процесса СБСЕ был установлен в Вене, позднее доказал свою громадную важность. Никто не мог в январе 1989 года предвидеть те события, которые так глубоко изменяют политическую карту и климат в Европе.

Конференция в Вене постановила, что должны быть проведены три совещания, посвященные человеческому измерению. Согласно документу Венской встречи, "государства-участники решают далее созвать конференцию по человеческому измерению СБСЕ, с тем чтобы достичь дальнейшего прогресса в отношении уважения всех прав человека и основных свобод, контактов между людьми и других связанных с этим вопросов гуманитарного характера". Три совещания конференции по человеческому измерению состоялись: в Париже в 1989-м, в Копенгагене в 1990-м и в Москве в 1991 году.

Парижская встреча по человеческому измерению состоялась вскоре после Венской встречи. Вполне понятно, что нельзя было улучшить положение в области человеческого измерения, используя результаты только Венской или Копенгагенской встреч. Теперь же не только прошло больше времени и государства-участники имели время подготовиться, но и события — мирные революции в Европе в течение 1989 и 1990 годов — создали условия для совершенно другого совещания. Фактически совещание было озаглавлено волей к сотрудничеству, в то время как в прошлом для любого рассмотрения вопросов прав человека была характерна конфронтация. Ощутимым результатом Копенгагенской встречи был документ, который вполне резонно именуется "Хартией свободы Европы".

На фоне таких результатов нельзя не задать вопрос: как и в каких областях будет возможно улучшить эти результаты? Оказалось, что это было возможно. Московское совещание привело к результату — Московскому документу, который, однако, не имеет такого же революционного характера, как Копенгагенский документ. Тем не менее это документ, который в жизненных областях дополняет, улучшает и идет дальше, чем Копенгагенский.

Но еще до Московского совещания мы были свидетелями первого осязаемого доказательства существования новой Европы. На специальном заседании утром 10 сентября 1991 г. Совет министров СБСЕ признал три прибалтийских государства – Эстонию, Латвию и Литву в качестве государств-участников. Датской делегацией это было воспринято с особой радостью и удовлетворением. В течение последних двух лет Дания вместе с рядом других стран активно поддерживала законные требования этих трех государств занять независимое место в международном сообществе и в полной мере участвовать в СБСЕ.

Интересной характерной особенностью Московского совещания был тот факт, что традиционное разделение на группы – западных, восточных и нейтральных неприсоединившихся государств – потеряло свою важность. На смену старым подходам пришел обмен различными точками зрения и сотрудничество. Это пока еще не полностью реализовалось в Копенгагене. Такая эволюция служит хорошим предзнаменованием будущего СБСЕ.

Московское совещание состоялось только через три недели после попытки переворота в Советском Союзе, которая на короткий период открыла перспективы для серьезной опасности для Европы и для всего мира. Как мирные революции в Центральной и Восточной Европе повлияли на совещание по человеческому измерению в Копенгагене, так и августовские события в Москве имели очевидное влияние на работу третьей встречи по человеческому измерению – применительно не только к заявлениям страны-организатора, но и к действиям всех других делегаций. Со всех сторон предпринимались усилия с целью поддержки демократических сил в Советском Союзе. Ситуация после попытки переворота послужила стимулом для многочисленных предложений, которые в значительной степени были отражены в документе. Следовательно, Московский документ стал существенным вкладом в человеческое измерение. Три главные части документа, касающиеся соответственно укрепления механизма по человеческому измерению, верховенства закона и обязательств в области прав человека, дополняли и усиливали Копенгагенский документ. В целом Московское совещание ознаменовалось ясным намерением ускорить процесс создания новой Европы. Она виделась как континент, основанный на демократии и плюрализме, где главенствует верховенство закона и где уважаются и развиваются права человека и основные свободы.

Уже в преамбуле Московского документа сделан существенный шаг вперед. Впервые недвусмысленно заявлялось, что "вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер" и что "обязатель-

ства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства". Для понимания важности этих обязательств, принятых всеми государствами-участниками, необходимо помнить, что только одно поколение назад ситуация была совсем иной. Тогда среди юристов-международников было общепризнанным, что государства имеют международные обязательства только в соответствии с определенными стандартами в отношении иностранцев на своей территории. С другой стороны, общепринятым было мнение, что государства обладают полной свободой обращаться со своими гражданами, вплоть до применения самых жестких мер, без каких-либо международных последствий. Мы действительно прошли долгий путь.

Некоторые наиболее важные положения Московского документа содержатся в его первой части, касающейся механизма по человеческому измерению. Этот механизм был создан, согласно Венскому Заключительному документу, с целью улучшения выполнения обязательств в области человеческого измерения. Копенгагенский документ усилил этот механизм, установив конкретные сроки для ответов на запрошенную информацию. Однако это не единственная область, в которой был достигнут большой прогресс в Копенгагене. Московский документ значительно усилил механизм по человеческому измерению, прежде всего и главным образом посредством положений относительно независимых миссий экспертов и докладчиков. Целью новых положений является улучшение выполнения государствами-участниками своих обязательств. Используемое в духе сотрудничества, которое ознаменовало работу в этой сфере в последнее время, укрепление данного механизма должно ликвидировать остатки конфронтации. Положения документа о миссиях экспертов и докладчиков являются важными улучшениями не только потому, что они могут практически использоваться в предстоящие годы, но и в более широком смысле. Они подчеркивают и дают жизнь тому принципу, что обязательства в области человеческого измерения СБСЕ являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств – участников СБСЕ, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства.

Другие важные усовершенствования Копенгагенского документа содержатся во второй части Московского документа, касающейся верховенства закона. Это была область, где Копенгагенская встреча принесла большой успех. Однако оказалось возможным идти дальше в Москве. В не меньшей степени на эту часть документа оказало

влияние то, что случилось в Москве в августе 1991 года, всего за три недели до открытия совещания. В этой части государства-участники подчеркнули, что демократия является основой их сообществ. Свержение демократически избранного правительства должно осуждаться, и законные органы государства, защищающие права человека, демократию и верховенство закона, должны получать поддержку. В документе заявлялось, что даже в случае чрезвычайного положения, оправданного только исключительными и серьезными обстоятельствами, права человека и основные свободы должны защищаться и что нельзя отходить от этих прав. Источником большого удовлетворения является тот факт, что 38 стран раз и навсегда приняли на себя обязательство никогда не использовать чрезвычайное положение в качестве предлога для нарушения прав своих народов. Только в этом случае, когда права человека соблюдаются в таких ситуациях, данную страну можно действительно назвать демократическим сообществом.

Третья часть документа по правам человека и гуманитарным вопросам содержит ряд обязательств, среди них обязательства о равенстве между мужчинами и женщинами, о деятельности неправительственных организаций, трудящихся-мигрантов, о защите прав журналистов, находящихся в опасных профессиональных командировках, прав лиц, испытывающих различные затруднения, и о проведении операций по оказанию гуманитарной помощи. Применительно к положениям такого рода законно задать вопрос: достиг ли процесс по человеческому измерению своих пределов в том, что касается новых обязательств? В таком контексте нет сомнений, что этот процесс вошел в стадию, где выполнение уже существующих обязательств является чрезвычайно важной задачей. Данный процесс не должен быть только декларативным упражнением, где формулируются добрые намерения и делаются политические заявления. К счастью, обзоры о выполнении являются уже долговременным компонентом СБСЕ. Одновременно с этим проводится работа по созданию методов проверки осуществления. Эта недавняя мера содержится в первой части Московского документа о миссиях экспертов и докладчиков. Однако это не означает, что невозможно сформулировать новые обязательства или что невозможно рассматривать в рамках процесса по человеческому измерению СБСЕ проблемы других групп людей, которые нуждаются в защите. Озабоченность "новых" групп людей в государствах-участниках рассматривалась в Москве, и нет причин исключать другие группы только потому, что их специфические проблемы не рассматривались ранее. Одной из таких групп является коренное местное население в ряде государств-участников. Некоторые из этих государств, в том числе Дания, были разочаро-

ваны: они вносили подобное предложение, однако достигнуть консенсуса по обязательствам, касающимся этой уязвимой группы населения, не удалось.

Государство-организатор – Советский Союз – и его столица – Москва – создали для совещания наилучшие условия. Совещание состоялось в красивом зале Дома Союзов, и оборудование, предоставленное делегациям, сделало их работу более легкой.

Несмотря на большие трудности, с которыми столкнулись организаторы, исполнительный секретарь и его аппарат все подготовили хорошо. Они заслужили слова благодарности от имени всех сторон, высказанные в конце совещания.

Оправдало ли Московское совещание надежды, которые были высказаны до начала встречи? В целом оправдало и, может быть, даже превзошло их. Совещание состоялось в нужном месте и своевременно; политические обстоятельства вокруг совещания способствовали тому, что это было не только теоретическое обсуждение. Заявления Президента Советского Союза и министров иностранных дел на открытии поставили определенные задачи перед делегациями. Были ли эти задачи выполнены? В определенном отношении – да, в некоторых случаях – нет. Большим разочарованием для многих делегаций был тот факт, что Московская встреча не смогла пойти дальше в остром вопросе защиты национальных меньшинств. Было ли это слишком рано после Женевского совещания в июле по национальным меньшинствам или уже достигнуты пределы в отношении того, о чем государства-участники могли бы договориться? Этот вопрос должен быть в повестке дня, и решения должны быть найдены шаг за шагом, если наш континент желает избежать катастроф в будущем. Положение в Югославии является для нас мрачным напоминанием о том, насколько трагичной может быть неурегулированная этническая конфронтация.

Каково будущее процесса по человеческому измерению? Существует широкий консенсус в отношении того, что этот процесс должен продолжаться в какой-либо организованной форме. Более того, он не может быть ограничен пунктом повестки дня среди многих других вопросов, не относящихся к нему, на определенном совещании или форуме. Человеческое измерение СБСЕ является слишком важным, чтобы относиться к нему таким образом. Совещание, которое состоится вслед за хельсинкским процессом, должно определить будущую работу по человеческому измерению СБСЕ. Его результаты должны опираться на те огромные достижения, которые сделал процесс по человеческому измерению, и на тот факт, что он непосредственно затрагивает жизнь и безопасность каждого отдельного человека в государствах-участниках.