

## ПРОЦЕСС СБСЕ В НОВОЙ ЕВРОПЕ

Заседание Совета министров иностранных дел государств — участников СБСЕ в Праге, материалы которого публикуются в этом номере, стало первым этапом большого общеевропейского марафона. Его продолжает открывшаяся 14 марта на уровне министров Хельсинкская встреча, а завершит 9–11 июля совещание глав государств и правительств стран-участниц СБСЕ. Предыдущие встречи в верхах такого формата проходили в переломные этапы европейской истории, неизменно давали мощный импульс становлению качественно новой ситуации на континенте и во всем мире. В 1975 году в Хельсинки был подписан Заключительный акт, в 1990 году в Париже — Хартия для новой Европы.

Именно в этом контексте и следует рассматривать результаты Пражского заседания. Они выявили настрой государств-участников адаптировать СБСЕ к условиям изменившейся Европы, обозначили ориентиры развития процесса на будущее.

Хельсинкский процесс, внесший неопределимый вклад в преобразование Европы, сегодня сам нуждается в существенном переустройстве. Свое первоначальное предназначение — цивилизовать социалистические страны и разрушить стену, разделяющую Европу, — он успешно выполнил. Однако сразу же столкнулся с новыми сложностями, прежде всего с угрозой конфликтов, в основном на почве межнациональных противоречий. Как и другие европейские и атлантические организации, процесс СБСЕ перестал "справляться с управлением" обстановкой на континенте.

Негативная тенденция в развитии процесса СБСЕ начала просматриваться еще несколько лет назад. Реакцией на это стало тогда движение за институционализацию процесса. Этот вопрос стал основным в ходе Парижского совещания на высшем уровне 1990 года. В Париже были приняты решения о создании структур и институтов СБСЕ, отмечена необходимость формирования процедур урегулирования ситуаций, связанных с нарушением обязательств по СБСЕ. Был образован трехступенчатый механизм политических консультаций: встреча на высшем уровне, Совет министров иностранных дел и Комитет старших должностных лиц. Совет стал, по существу, главным распорядительным органом процесса, а Комитет старших должностных лиц — основным рабочим органом. Функциям последнего были отнесены подготовка ежегодных заседаний Совета, выполнение его решений, а также обзор текущих проблем и рассмотрение опросов будущей работы СБСЕ, в том числе его отношений с другими международными форумами. Для обслуживания этих двух органов в Праге был создан Секретариат СБСЕ. Кроме этого были образованы два института: венский Центр по предотвращению конфликтов и Бюро по свободным выборам, мандаты которых включали в основной информационно-вспомогательные функции.

Следующим шагом в этом направлении стало создание на первом заседании Совета министров иностранных дел в Берлине (июнь 1991 г.) механизма для консультаций и сотрудничества в отношении чрезвычайных ситуаций. Он предусматривает созыв чрезвычайных заседаний Комитета старших должностных лиц для урегулирования серьезных ситуаций, вызванных нарушением одного из принципов Заключительного акта, или в случае угрозы миру, безопасности и стабильности. Впервые в процессе СБСЕ государства-участники отказались от правила консенсуса: процедура созыва чрезвычайного совещания требует поддержки соответствующего обращения лишь 12 соавторами. Это решение вызвало тогда немало споров.

Создание механизма для чрезвычайных ситуаций было приурочено к уже разраставшемуся югославскому кризису. В дальнейшем в его рамках состоялся целый ряд заседаний по Югославии, однако их результаты какого-либо серьезного влияния на процесс урегулирования там не оказали.

Появились первые сомнения в эффективности уже обновленного после Парижа процесса. Они усилились после проведения в сентябре – октябре 1991 года Московского совещания Конференции по человеческому измерению.

На Московском совещании был принят документ, озаглавленный, по существу, прорыв в гуманитарно-правовой области. Новые обязательства утвердили в СБСЕ приоритет прав человека, впервые поставили вопросы их соблюдения выше принципа невмешательства во внутренние дела государств-участников.

В Москве также был существенно усилен механизм человеческого измерения, созданный в 1986 году на Венской встрече СБСЕ. Процедуры этого механизма, имеющие необязательный характер, дополнены возможностями направления в страны, где нарушаются права человека, миссий наблюдателей и докладчиков СБСЕ, в том числе и без права отказа принять такие миссии.

Вместе с тем очевидный успех Московского совещания породил следующий вопрос: насколько эффективна деятельность СБСЕ в рамках таких форумов, занимающихся рассмотрением выполнения обязательств и постоянно принимающих новые обязательства при существенном отставании механизмов контроля за их реализацией? Хорошие обязательства все больше становились лишь декларациями.

Начался новый этап коллективного переосмысления деятельности процесса СБСЕ, первые результаты которого были представлены в Праге.

Принципиальное значение имеет пражское решение о том, что Совет СБСЕ и Комитет старших должностных лиц в случаях грубого и систематического нарушения обязательств в сфере человеческого измерения могут предпринимать необходимые действия и без соблюдения правил консенсуса в отношении страны-нарушителя (формула Геншера "консенсус минус один").

Документы, принятые в Праге, предусматривают рассмотреть на Хельсинкской встрече вопрос о наделении СБСЕ эффективными возможностями в сфере предотвращения конфликтов и урегулирования кризисов, включая полномочия на деятельность по поддержанию мира в регионе СБСЕ.

Существенно увеличены властные возможности Комитета старших должностных лиц, который выступает отныне в качестве "агента" Совета СБСЕ при принятии решений по текущей деятельности процесса. Также расширены функции Центра по предотвращению конфликтов и Бюро по демократическим институтам и правам человека (как в Праге было переименовано Бюро по свободным выборам).

Пражское заседание приняло и другие весьма важные решения, однако именно вышеперечисленные прямо отражают направленность серьезных реформ хельсинкского процесса, закрепить которые призвано совещание СБСЕ на высшем уровне.

Это совещание собирается в принципиально новых геополитических условиях: весь регион СБСЕ включает сегодня помимо государств Европы и Северной Америки молодые страны Средней Азии и Закавказья. Предназначение "саммита" – разработать контуры всеобъемлющей концепции развития постконфронтационной Европы на ближайшие годы, положить начало формированию на базе хельсинкского процесса и во взаимодействии с другими европейскими

организациями, прежде всего с НАТО, Европейским сообществом и Советом Европы, Североатлантического сообщества нового типа, которое гарантировало бы и поддерживало стабильность на новом, расширившемся пространстве СБСЕ.

Другими словами, необходима коренная трансформация СБСЕ из форума для дискуссий в эффективно действующую международную организацию, которая могла бы оперативно реагировать на любое изменение обстановки на континенте.

Речь в первую очередь идет о дальнейшем повышении эффективности совета СБСЕ и Комитета старших должностных лиц. Они на практике должны все больше становиться руководящими органами процесса. Это касается и их способности энергично действовать в случае возникновения кризисной ситуации в регионе СБСЕ.

Напрямую с этим связан еще один вопрос, в последнее время активно обсуждаемый в кругах СБСЕ. Дело в том, что обязательства по СБСЕ, как известно, по своей природе не являются международно-правовыми, а носят морально-политический характер. Видимо, настало время переводить их в плоскость юридически обязательных. Без этого в новых условиях процесс СБСЕ не может быть действенной организацией, отвечающей за сохранение стабильности в регионе. В этом смысле, как представляется, заслуживает поддержки идея председателя Конституционного совета Франции Р. Бадинтера о создании в рамках СБСЕ Европейского суда примирения и арбитража. Эта инициатива рассматривается на Хельсинкской встрече как франко-германо-российское предложение и, в случае успеха, может произвести, по существу, прорыв в вопросе расширения деятельности процесса и обязательствам по СБСЕ правовой силы.

Аналогичным образом рассматривается в настоящее время и проблема консенсуса. За первым шагом, сделанным в Праге, скорее всего последуют и другие, в частности в отношении распространения формулы "консенсус минус один" на все области сотрудничества в СБСЕ. Следующий этап — переход на принцип большинства при принятии решений.

В перспективе речь могла бы пойти и о создании наднациональных структур, что способствовало бы повышению роли СБСЕ как основного инструмента поддержания стабильности в Европе.

И последнее. Рассуждения о приоритетной роли процесса СБСЕ в строительстве новой Европы зачастую наталкиваются на известный скептицизм. Хотелось бы пояснить этот тезис. Речь не идет об оттеснении или поглощении каких авторитетных организаций, как НАТО, Европейское сообщество, Совет Европы или Западноевропейский союз. Предстоит наладить взаимодействие всех этих форумов с СБСЕ, причем встречное движение здесь уже началось. Необходим период взаимообогащения, в ходе которого эти организации, каждая в сфере своей деятельности, могли бы существенно усилить процесс СБСЕ или взять на себя ту или иную его "корзину".

Что касается возможностей самого процесса, то сегодня это единственная действительно общеевропейская структура, в которой как равноправные представлены все страны от Атлантики до Памира. Это особенно важно как для ведущих стран Запада, которые не могут пока пойти на подключение новых демократических государств к НАТО или Европейскому сообществу, так и для самих этих стран, стремящихся внести свой вклад в переустройство Европы. Другая особенность процесса — в том, что именно в его рамках рассматривается весьма широкий спектр вопросов межгосударственных взаимоотношений.

Таким образом, видно, что процесс СБСЕ мог бы стать прообразом будущей общеевропейской организации. Необходимый для этого потенциал и опыт у него имеются. Важно форсировать реализацию планов его реформирования, адаптации к условиям и нуждам изменившейся Европы.

*И.А. ШИЧАНИН*

## ПРАЖСКОЕ СОВЕЩАНИЕ СОВЕТА СБСЕ

30/31 января 1992 года

### РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ

#### I

1. Совет СБСЕ провел свою вторую встречу в Праге 30–31 января 1992 года.

2. Получив от каждого из нижеперечисленных государств письма, в которых содержится их согласие выполнять обязательства и ответственность СБСЕ, министры приветствовали Азербайджан, Армению, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Таджикистан, Туркменистан, Украину и Узбекистан в качестве государств – участников СБСЕ (Приложение).

3. Министры предоставили Словении и Хорватии статус наблюдателя в процессе СБСЕ.

4. Они приветствовали в качестве почетных гостей представителей глав следующих международных институтов и организаций: Организации Объединенных Наций; Европейской Экономической Комиссии ООН; Совета Европы; Западноевропейского Союза; Организации Североатлантического Договора; Организации Экономического Сотрудничества и Развития; Европейского Банка Реконструкции и Развития.

#### II

5. Министры провели политические консультации, на которых были обсуждены преобразования в Европе – роль СБСЕ и вклад европейских и других институтов в укрепление институтов и структур СБСЕ и ориентиры для Хельсинкской встречи в рамках дальнейших шагов. Они приняли Пражский документ о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ, который немедленно вступает в силу.

#### III

6. Министры согласились, что Хельсинкская встреча в рамках дальнейших шагов должна стать важным краеугольным камнем в развитии процесса СБСЕ и дать четкое представление его будущего хода. Представители Встречи в рамках дальнейших шагов должны, в частности, руководствоваться:

- всеобъемлющей концепцией безопасности и стабильности СБСЕ, включающей права человека, политические, военные, экономические и экологические компоненты;
- важную роль, которую играет СБСЕ в деле содействия демократическому развитию и полному вовлечению государств-участ-