

## ХЕЛЬСИНКСКИЙ ДОКУМЕНТ СБСЕ 1992 ГОДА

Хельсинкская встреча глав государств и правительств стран — участниц Сопещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшаяся в столице Финляндии 9—10 июля 1992 г., и принятый на ней документ — «Вызов времени перемен» — подвели итог и закрепили основные результаты первого этапа перехода СБСЕ в новое качество. Его начало было положено Парижским саммитом. Важнейшими вехами стали Берлинская и Пражская встречи Совета и многочисленные встречи Комитета старших должностных лиц (КСДЛ). Теперь из форума преимущественно политического диалога между государствами-участниками хельсинкский процесс, во всяком случае по своим возможностям, статусу и компетенции, превратился в евроатлантическую организацию по поддержанию военно-политической стабильности и развитию сотрудничества в пространстве от Ванкувера до Владивостока. СБСЕ получило широкие полномочия принимать меры практического характера и разнообразные средства их реализации.

Деятельность СБСЕ все в большей степени переориентируется на предотвращение и урегулирование локальных и региональных конфликтов с акцентом на раннее предупреждение и мирное разрешение межэтнических и межнациональных противоречий.

В качестве основы СБСЕ сохраняется комплексное видение проблем обеспечения безопасности. Соответственно подтверждается его мандат на активизацию не только политического и военного сотрудничества, но и взаимодействия в сфере человеческого измерения, в области экономики, экологии, науки и техники.

Хельсинкский документ включает в себя Декларацию встречи на высшем уровне и пакет решений по структуре и основным направлениям деятельности СБСЕ.

В политической декларации содержатся оценки изменений, произошедших в Европе после Парижской встречи. В ней приветствуются победа демократии в бывших тоталитарных государствах и окончание «холодной войны», ставится цель построения нового сообщества демократических стран на всем пространстве СБСЕ. В то же время обращается внимание на новые опасности переходного периода — кризисы, рост нестабильности, социально-экономические проблемы. С учетом этого государства-участники выражают решимость адаптировать хельсинкский процесс к меняющимся потребностям, с тем чтобы он мог стать реальным и действенным стимулятором перемен, а сами переменны приобрели управляемый характер.

Хельсинкские решения предусматривают широкий комплекс мер и мероприятий, направленных на достижение указанных целей.

Институциональным стержнем СБСЕ становятся Совет и Комитет старших должностных лиц в качестве агента Совета. За Советом закрепляется роль центрального и руководящего органа СБСЕ. На КСДЛ наряду с принятием оперативных решений возлагаются функции управления и координации. Руководить текущей деятельностью СБСЕ поручается действующему Председателю, усиливаемому институтом Тройки (в составе предшествующего, действующего и пос-

лдеующего Председателей), специальными целевыми группами, создаваемыми в каждом конкретном случае, в частности для предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и разрешения споров, и личными представителями Председателя.

Более конкретные и определенные полномочия в рамках их соответствующей компетенции предоставляются Центру по предотвращению конфликтов (ЦПК) и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Учреждается пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Создается Форум СБСЕ по сотрудничеству в области безопасности. В рамках КСДЛ начинает действовать Экономический форум. Предусматривается, что по линии человеческого измерения деятельность осуществляется в том числе в форме регулярных семинаров с меняющейся тематикой.

Верховному комиссару по нацменьшинствам поручается обеспечивать «раннее предупреждение» и «срочные действия» в отношении напряженных ситуаций, связанных с проблемами национальных меньшинств, которые потенциально способны перерасти в конфликт в регионе СБСЕ и требуют внимания и действий Совета или КСДЛ. Верховный комиссар осуществляет возложенные на него функции под эгидой КСДЛ и с соблюдением требований конфиденциальности и независимости от государств-участников и всех сторон, вовлеченных в напряженные ситуации. В число этих функций входят: выявление таких ситуаций, изучение всей относящейся к ним информации, предоставление добрых услуг, осуществление посреднических и иных миссий по мандату КСДЛ. Об опасности потенциального конфликта Верховный комиссар доводит до сведения КСДЛ, позволяя тем самым запускать механизм политических консультаций СБСЕ либо в обычном, либо в чрезвычайном порядке.

Форум СБСЕ по сотрудничеству в области безопасности создается как постоянно действующий орган СБСЕ для решения следующих основных задач: проведение новых переговоров по контролю над вооружениями, разоружению и укреплению доверия и безопасности; расширение регулярных консультаций и активизация сотрудничества по вопросам, связанным с безопасностью; уменьшение опасности возникновения конфликта. Форум призван, в частности, согласовать меры сокращения и ограничения обычных вооруженных сил, включая, в случае необходимости, меры регионального характера и иные меры, которые могут понадобиться для поддержания или достижения минимальных уровней вооруженных сил, соизмеримых с общими или индивидуальными законными потребностями безопасности в Европе и за ее пределами. В его рамках предполагается рассмотреть вопрос о гармонизации международных обязательств по контролю над вооружениями, разоружению и укреплению доверия и безопасности; продолжить работу над Венским документом 1992 года на основе обзора его осуществления; развернуть переговоры по новым мерам стабилизации в отношении военных сил, новых мер укрепления доверия и безопасности, направленных на обеспечение большей транспарентности в военной области и т. д. Для каждой меры, согласуемой в рамках Форума, будет определен район применения, соответствующий ее характеру. В соответствии с Программой немедленных

действий наряду с перечисленными в перспективную повестку дня Форума внесены глобальный обмен военной информацией, сотрудничество в отношении нераспространения, сотрудничество в области конверсии оборонного производства и другие проблемы.

Один из главных итогов Хельсинки-2 — достижение договоренности по созданию антикризисных механизмов СБСЕ. Важно, что среди инструментов урегулирования конфликтов впервые фигурируют операции по поддержанию мира, призванные дополнять политические средства предотвращения кризисов. Предусматривается, что операции СБСЕ по поддержанию мира проводятся с должным учетом роли ООН, в полном соответствии с целями и принципами ее Устава. По инициативе России в хельсинкских решениях закрепляется, что Председатель Совета СБСЕ в полном объеме информирует Совет Безопасности ООН об операциях СБСЕ.

Ведущая роль в урегулировании кризисных ситуаций отводится Комитету старших должностных лиц, который рассматривает вопрос о возникновении угрозы таких ситуаций по инициативе вовлеченных в конфликт государств или группы из 11 нейтральных стран.

На первой стадии урегулирования могут быть задействованы: механизм мирного урегулирования споров, миссии специальных докладчиков и миссии по установлению фактов. Комитет может принимать рамочные рекомендации по урегулированию, инициировать добрые услуги, посредничество и процедуру примирения. В этих целях может быть использован и Консультативный комитет Центра по предотвращению конфликтов.

В случае разрастания конфликта может быть принято решение о проведении операций СБСЕ по поддержанию мира. Такие операции могут осуществляться гражданским и / или военным персоналом и носить разнообразный характер — от посылки наблюдателей до направления крупных воинских контингентов. Их цель — контроль за прекращением огня и выводом войск, поддержание правопорядка, оказание гуманитарной помощи, в том числе беженцам.

Решение о начале проведения операций по поддержанию мира принимается консенсусом и с согласия непосредственно заинтересованных сторон. Операции могут проводиться как в случае возникновения конфликтов между государствами-участниками, так и внутри них. Они не предусматривают принудительных действий. Общий политический контроль за операциями по поддержанию мира и руководство ими возлагаются на КСДЛ. Личный состав для участия в операциях СБСЕ по поддержанию мира предоставляется отдельными государствами-участниками.

В целях поддержки операций по поддержанию мира СБСЕ может использовать ресурсы и опыт существующих региональных и трансатлантических организаций, например ЕС, НАТО, ЗЕС, и обращаться к ним с соответствующей просьбой. СБСЕ может просить о том же другие институты и механизмы, в том числе механизм СНГ по поддержанию мира. СБСЕ принимает решение об использовании помощи таких организаций в каждом конкретном случае.

Их участие в мероприятиях СБСЕ по поддержанию мира не влечет за собой изменений в процедурах организации, проведения и подчиненности операций.

В области человеческого измерения СБСЕ применительно к совершенствованию уже существующих институтов ставка делается на конкретизацию функций Бюро по демократическим институтам и правам человека.

Бюро превращается в учреждение, через которое страны-участницы будут осуществлять контакты и обмен информацией при использовании механизмов контроля, предусмотренных Венским итоговым документом, а также в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Ему поручается организовывать миссии, направляемые по решению КСДЛ, оказывать поддержку работе Верховного комиссара по национальным меньшинствам. Одной из функций Бюро становится поддержка тесных контактов с соответствующими международными и неправительственными организациями, включая Совет Европы. Среди задач БДИПЧ — организация ежегодных трехнедельных встреч экспертов всех стран-участниц, на которых будет рассматриваться ход выполнения обязательств в области человеческого измерения СБСЕ. По программе, разработанной КСДЛ, Варшавское бюро должно организовывать и проводить краткие семинары по наиболее острым проблемам, касающимся прав человека. Семинары будут носить достаточно открытый характер.

В том, что касается других аспектов сотрудничества в области человеческого измерения, саммит Хельсинки-2 продемонстрировал растущую озабоченность государств-участников прежде всего нарушениями прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам; проявлениями нетерпимости, дискриминации, агрессивного национализма; положением рабочих-мигрантов; ростом числа беженцев и перемещенных лиц. Соответственно важное место в хельсинкских решениях заняли положения, направленные на усиление обязательств государств-участников в перечисленных областях.

К несомненному позитиву Хельсинки-2 можно отнести достигнутые договоренности относительно активизации экономического, научно-технического и природоохранного сотрудничества в регионе СБСЕ. В частности, экономический раздел хельсинкских решений концентрирует усилия государств СБСЕ на оказании всемерной поддержки странам, находящимся на переходном этапе в их деятельности по созданию основ цивилизованной рыночной экономики и интегрированию в мировую хозяйственную систему. В этой связи признается целесообразным придать новый импульс сотрудничеству в таких областях, как промышленность, торговля, энергетика, транспорт, связь, развитие рыночных структур и др. Учитывая особый интерес России и ряда других государств к скорейшему решению проблем конверсии, повышения уровня сельскохозяйственного производства и эффективного использования людских ресурсов, эти направления также были включены в число приоритетных.

Политический диалог по вопросам перехода к свободной рыночной экономике и ее развития и обсуждение практических шагов, направленных на развитие систем свободного рынка и экономического сотрудничества, предусмотрено продолжить в рамках экономического форума.

Вместе с тем в функционирование СБСЕ по мере приобретения им соответствующего опыта, конечно же, будут вноситься необходимые

коррективы. Будет продолжена работа над совершенствованием механизмов разрешения споров и урегулирования конфликтов, над улучшением взаимодействия с другими организациями. Конкретные поручения на этот счет также содержатся в хельсинкских решениях.

Однако, как показывает анализ хельсинкских документов, уже сейчас созданы необходимые предпосылки для практического использования СБСЕ в качестве инструмента поддержания мира, стабильности и безопасности в евроатлантическом регионе.

**М. Л. ЭНТИН,**  
*кандидат юридических наук,  
первый заместитель начальника Управления  
по безопасности  
и сотрудничеству в Европе  
МИД РФ*

## **СБСЕ ХЕЛЬСИНКСКИЙ ДОКУМЕНТ 1992 ГОДА**

### **ВЫЗОВ ВРЕМЕНИ ПЕРЕМЕН**

#### **ДЕКЛАРАЦИЯ ХЕЛЬСИНКСКОЙ ВСТРЕЧИ СБСЕ НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ (извлечения)**

##### **НАДЕЖДЫ И ПРОБЛЕМЫ ВРЕМЕНИ ПЕРЕМЕН**

1. Мы, главы государств и правительств государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, вернулись туда, где зародился хельсинкский процесс, для того чтобы придать новый импульс нашим совместным усилиям.

2. В Парижской хартии для новой Европы, которая была подписана на прошлой Встрече на высшем уровне, заложены общие основы демократии, учреждены институты сотрудничества и изложены руководящие принципы создания сообщества и демократических государств от Ванкувера до Владивостока.

3. Мы стали свидетелями окончания холодной войны, падения тоталитарных режимов и краха идеологии, на которой они основывались. Сегодня все наши страны рассматривают демократию как основу своей политической, социальной и экономической жизни. СБСЕ играет ключевую роль в этих позитивных переменах. Однако все еще сильно наследие прошлого. Перед нами — новые рубежи и возможности, но в то же время нас ждут серьезные трудности и разочарования.

4. Мы собрались здесь, чтобы рассмотреть недавние события, закрепить то, что достигнуто СБСЕ, и определить его ориентиры на