

Д. В. оглы ЭЙВАЗЛЫ

ОБСЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Анализируются в основе существующих разногласий в правовой литературе и международной практики. По мнению автора, в отношении системы органов ОБСЕ и их деятельности можно утверждать, что ОБСЕ совершенная международная организация, имеющая единогласие с своими органами и институтами. Это еще раз обосновывает ее способность на практическую деятельность в направлении исполнения такой важной функции как обеспечение международной безопасности в системе международных отношений. Главный фактор заключается в том, что осуществляя этой функции в практике данной международной организации формируется доверие международной общественности.

In article are analyzed according to existing disagreements in the legal literature and the international practice. According to the author, concerning system of bodies of OSCE and their activity it is possible to assert that OSCE is the perfect international organization having unanimity with the bodies and institutes. It once again proves its ability on practical activities in a direction of execution of such important function as maintenance of the international safety in the international relations system. The primary factor consists that carrying out this function in practice of the given international organization the trust of the international public is formed.

Деятельность международных организаций заключается, по сути, в налаживании и развитии сотрудничества в разных направлениях межгосударственных отношений, обеспечении мира и безопасности, прав и свобод человека и т.д. Главная цель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), являющейся одной из важнейших организаций, состоит в создании условий для обеспечения долгосрочного мира, безопасности, разоружения, устранения конфликтных ситуаций, сотрудничества в сферах экономики, культуры, прав человека и др. Идея о создании подобной организации в Европе была выдвинута еще в 1950 г.

© ЭЙВАЗЛЫ Джафар Вагиф оглы – диссертант Национальной академии наук Азербайджана

Однако ситуация в международном мире препятствовала этому процессу. Наконец, в 1970-е годы эта идея была возобновлена, и европейские страны, заявив о необходимости взаимопонимания по основным вопросам, связанным с подготовкой общеевропейского совещания, указывали, что во имя будущих интересов Совещания, в том числе для окончательного согласования всех вопросов, необходимо приступить к новому этапу – коллективным, многосторонним консультациям¹. В принятом в 1975 г. Хельсинском Заключительном акте государства-участники договорились о решимости продолжать многосторонний процесс, начатый Совещанием, путем проведения углубленного обмена мнениями как о выполнении положений Заключительного акта и задач, определенных Совещанием, так и, в контексте вопросов, обсуждавшихся на нем, об улучшении их взаимоотношений, упрочении безопасности и развитии сотрудничества в Европе, развитии процесса разрядки в будущем².

Хельсинский Заключительный акт состоит из 3 основных комплектов консультаций. Первый комплект, связанный с военно-политическим аспектом безопасности, посвящен принципам отношений между государствами-участниками и руководству мерами по укреплению военного доверия между ними. Второй комплект охватывает вопросы сотрудничества в сферах экономики, охраны окружающей среды и научно-технического сотрудничества. Третий комплект консультаций – «сотрудничество в гуманитарных и других сферах» – включает вопросы сотрудничества в сферах гуманитарных связей, информации, культуры и образования³.

Первый раздел Заключительного акта называется «Вопросы безопасности в Европе» и состоит из преамбулы и Декларации принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях. В Преамбуле отражены цели и задачи государств-участников в сфере обеспечения безопасности Европы, условия обеспечения и улучшения отношений между государствами-участниками, развития солидарности между народами, стремления государств-участников построить лучшие и более прочные отношения между собой. В первом разделе Декларации отражены следующие 10 принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях: суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету; неприменение силы или угрозы силой; нерушимость границ; территориальная целостность государств; мирное урегулирование споров; невмешательство во внутренние дела; уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений; равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничество между государствами; добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

Второй раздел Заключительного акта посвящен вопросам сотрудничества в сферах экономики, охраны окружающей среды и научно-технического сотрудничества. Впервые предусматривается общеевропейское широкое и многоплановое сотрудничество. При этом на первый план выдвигаются вопросы сотрудничества в сферах экономики, торговли, промышленного производства, науки и техники, окружающей среды, транспорта, вопросы развития туризма и др.

В третьем разделе Заключительного акта нашли свое отражение вопросы сотрудничества в регионе Средиземного моря.

В четвертом разделе затрагиваются вопросы сотрудничества в гуманитарной и других сферах. В этом разделе закреплены основы сотрудничества между государствами-участниками в сферах культуры, образования, науки, информации, а

также в сферах развития спорта и туризма. Подобное сотрудничество направлено на содействие укреплению взаимопонимания и укреплению мира между народами, духовному обогащению личности независимо от расы, пола, языка и вероисповедания.

Следует отметить, что важные изменения на международной арене повлияли и на ОБСЕ⁴. В частности, первые шаги в этом направлении сделаны в Парижской Хартии для Новой Европы, подписанной 21 ноября 1990 г. на Парижском саммите глав государств и правительств государств-участников. Парижская Хартия стала переломной точкой в Хельсинском процессе и первым всесторонним документом нового тысячелетия, призванным остановить Холодную войну. Хартия, начинающаяся с вводной части «Составляющая единое целое и свободная Европа», содержит механизм политических консультаций ОБСЕ, в том числе механизм учреждения постоянных институтов. В очередной Консультационной (Совещательной) встрече, состоявшейся в январе 1992 г. в Праге, было принято решение об учреждении новых институтов, включая Форум по безопасности и сотрудничеству, Верховный Комиссариат по национальным меньшинствам, Экономический Форум и Финансовый Комитет. В итоге были заложены основы логического шага по преобразованию СБСЕ в Организацию по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Решение об этом было принято в Будапештском саммите, состоявшемся 5-6 декабря 1994 г., и вступило в силу с 1 января 1995 г.

Сегодня ОБСЕ занимает исключительное место среди международных организаций вообще и в сфере институтов в европейской безопасности в частности. Это связано с большим числом членов Организации, всесторонним подходом к вопросам безопасности, с тем, что она является средством предотвращения конфликтов, закладывает прочную основу переговоров и консенсуса, с нормальным восприятием ценностей со стороны государств-участников, в том числе с расширением взаимосвязей и сотрудничества с другими организациями и институтами. В 1997 г. государства-участники ОБСЕ учредили представительство ОБСЕ по свободе средств массовой информации и расширили экономические масштабы деятельности ОБСЕ. В 1998 г. ОБСЕ приступила к проведению политического мониторинга. В целях лучшего определения дальнейшей роли ОБСЕ государства-участники тщательно подготовили Уставный документ по европейской безопасности⁵. Саммиты ОБСЕ представляют собой регулярно проводимые встречи глав государств или правительств государств-участников, в ходе которых на высоком уровне определяются приоритеты ориентиры⁶.

Решения ОБСЕ принимаются путем консенсуса. Под консенсусом подразумевается такой процесс принятия решений, при котором отсутствуют какие-либо объективные возражения со стороны государств-участников ОБСЕ. Этот принцип выражает равенство статусов государств-участников организации в деятельности ОБСЕ по обеспечению безопасности, сотрудничеству. Процесс принятия решений состоит из трех этапов. Саммит обеспечивает наивысший уровень принятия решений и политическую ориентацию организации⁷.

В случаях потенциальных конфликтов ОБСЕ располагает целым рядом средств для разрешения существующей проблемы. К числу таких средств относятся: миссии по выявлению фактов и миссии докладчиков; миссии и другие формы деятельности в местах; специальные представители действующего председателя; специальные целевые группы; механизмы мирного разрешения споров; миротворческие операции.

Задачи миссии по выявлению фактов и миссии докладчиков осуществляются путем совершения краткосрочных поездок экспертов и известных деятелей государств-участников ОБСЕ в целях выявления фактов лжринин, представления докладов о собранной информации, а также, в ряде случаев, путем представления докладов руководящим органам ОБСЕ для разработки соответствующих рекомендаций. Миссии по выявлению фактов и миссии докладчиков призваны определить, насколько выполняют свои обязательства вновь принятые государства-члены, анализировать поступившие сведения о выполнении этих обязательств, оценить ситуацию в государствах, желающих быть принятыми в ОБСЕ, изучить ситуацию в конфликтных районах.

Миссии и другие формы деятельности в местах считаются основными средствами ОБСЕ для устойчивого предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и конфликтов, а также для восстановления региона после конфликтов. Миссии в значительной степени отличаются друг от друга по составу их мандатов, а также по масштабам и характеру своей деятельности, что свидетельствует о гибкости этих средств. Действующие миссии ОБСЕ, благодаря их гибкости и многочисленности, располагают уникальными возможностями для регулирования конфликтов и кризисных ситуаций в любом уголке своего региона.

Специальные представители действующего председателя выбираются действующим председателем из числа известных специалистов государств-членов ОБСЕ для оказания помощи действующему председателю в регулировании кризисов и конфликтов. Представители имеют мандаты, в которых четко определены их задачи, большая часть которых связана с предотвращением конфликтов и регулированием кризисов.

Специальные целевые группы, как и специальные представители, предназначены для оказания помощи действующему председателю в решении конкретных вопросов по регулированию конфликтов. Они, включая Тройку, состоят из ограниченного числа представителей государств-членов. Масштабы целевой группы с учетом беспристрастия и эффективности ее деятельности (пункты 16–21 главы I Хельсинкского документа 1992 г.). ОБСЕ создала ряд механизмов для мирного разрешения споров. Эти процедуры призваны побудить ОБСЕ совершить согласованные действия по облегчению прямых оперативных связей между сторонами конфликта. Преимущество этих механизмов состоит в том, что они не предполагают достижения консенсуса и поэтому, они могут быть реализованы даже ограниченным числом государств-членов. миссии и мероприятия ОБСЕ в местах составляют основу деятельности организации. Они обеспечивают активное участие ОБСЕ в бедных странах и отражают механизмы реализации политических решений в конкретных поступках. Их деятельность охватывает все этапы развития конфликтов, включая их предупреждение, превентивную дипломатию, регулирование конфликтов и восстановление региона после конфликта⁸.

Создание Постоянного Совета, являющегося важным органом ОБСЕ, укрепляет ее возможности в сфере предупреждения конфликтов. Так, сейчас государства-члены ОБСЕ вправе обратить внимание любой организации к потенциальным кризисным ситуациям. Механизм консультаций и сотрудничества при чрезвычайных ситуациях (Берлинский механизм) предусматривает принятие мер при чрезвычайных ситуациях, которые могут возникать в результате нарушения какого-либо принципа Хельсинкского Заключительного акта, или других серьезных нарушений, угрожающих миру, безопасности и стабильности. Суть этого механиз-

ма заключается в том, что если какое-либо государство-член ОБСЕ считает, что возникла чрезвычайная ситуация, оно вправе обратиться к любому государству или государствам для выяснения сути создавшейся ситуации. Если ситуация остается неразрешенной, государство-участник ОБСЕ вправе обращаться к действующему председателю с просьбой о созыве чрезвычайной встречи руководящего совета. Валеттский механизм содержит ряд положений, составляющих механизм деятельности ОБСЕ по разрешению споров. Эти положения направлены на содействие государствам-участникам в мирном разрешении споров, возникших между ними. Формально этот механизм состоит из одного или нескольких лиц, отбираемых из числа опытных претендентов, задача которых заключается в налаживании контактов с участниками спора – вместе или с каждым участником по отдельности. Они могут высказать общие или конкретные предложения или советы, не имеющие обязательной силы.

Одним из важных моментов в работе ОБСЕ является формирование ее структуры. Это очень важно, поскольку созданию ОБСЕ предшествовали многочисленные конференции, и для наиболее объективного обеспечения ее международно-правового статуса необходимо подробно отметить характер ее органов и институтов, которые могут быть систематизированы следующим образом:

1. *Основные руководящие органы.* ОБСЕ выступает в качестве форума в консультациях и переговорах между государствами-членами. Ряд органов, имеющих в составе ОБСЕ, осуществляют согласование решений и норм, политически обязательных для государств-членов. При этом, в первую очередь, следует отметить «Встречи на высшем уровне», в ходе которых главы государств и правительств стран-членов ОБСЕ определяют приоритетные направления деятельности.

Полномочия по осуществлению руководства Организацией и принятию решений в период между встречами на высшем уровне принадлежат Совету Министров ОБСЕ, состоящему из министров иностранных дел государств-членов Организации. Совет собирается не реже одного раза в год (исключая время проведения встреч на высшем уровне) в целях рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции ОБСЕ, обеспечения тесной связи Организации с политическими вопросами, для оценки деятельности ОБСЕ и принятия соответствующих решений.

Одним из основных институтов ОБСЕ является Постоянный Совет, созданный для систематического проведения политических консультаций по решению всех вопросов, относящихся к компетенции ОБСЕ⁹.

Переговоры по военно-политическим аспектам безопасности проводятся в рамках Форума по сотрудничеству в сфере безопасности.

2. *Оперативные структуры и институты.* В составе ОБСЕ существуют ряд так называемых оперативных структур и институтов. Например, Действующий председатель осуществляет общее руководство оперативной деятельностью и координацию текущей работы ОБСЕ. Действующий председатель осуществляет в основном координацию деятельности институтов ОБСЕ, выполняет функции представителя организации, осуществляет общий надзор за предупреждением конфликтов, регулированием кризисов и восстановительными работами после конфликтов.

Особо следует отметить Секретариат ОБСЕ, работающий под руководством Генерального Секретариата. Секретариат ОБСЕ создан с целью административно-обслуживания постоянных органов и совещаний, проводимых на всех уровнях.

Важное место в системе органов и институтов ОБСЕ занимает Бюро по демократическим институтам и правам человека. К задачам этого Бюро относятся проведение демократических выборов путем прослеживания избирательного процесса, практическая помощь утверждению демократических институтов и прав человека, осуществление контроля за выполнением обязательств по утверждению гражданского общества и укреплению верховенства закона, соблюдением общечеловеческих ценностей. Бюро ежегодно организует семинары, на которых рассматриваются условия работы трудящихся-мигрантов, вопросы свободы СМИ, проблемы прав меньшинств, в том числе проблемы прав человека в разных странах¹⁰.

Для выражения собственного отношения на первом же этапе этнической напряженности в регионе, которая может превратиться в потенциальный конфликт, в 1992 г. ОБСЕ учредила Бюро Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств.

Бюро Представительства по вопросам свободы является одним из наиболее молодых институтов ОБСЕ. Бюро призвано следить за ходом работ в сфере СМИ государств-членов ОБСЕ и оперативно реагировать на случаи серьезных нарушений принципов и задач, имеющих отношение к свободе СМИ в рамках ОБСЕ.

Начиная с 1991 г., осуществляется широкая деятельность института миссий в рамках ОБСЕ. Цель этих миссий состоит в разрешении конфликтов, содействии устранению кризисов и в сборе информации¹¹.

Таким образом, в отношении системы органов ОБСЕ и их деятельности можно утверждать, что ОБСЕ представляет собой совершенную международную организацию, имеющую собственные органы и институты. Это еще раз свидетельствует о том, что она способна осуществлять практическую деятельность по выполнению важнейшей функции по обеспечению международной безопасности в системе международных отношений. Основной фактор состоит в завоевании доверия международного сообщества в практике этой международной организации.

1. *Малинин С.А.* Совещание в Хельсинки и международное право // Правоведение. – 1976. – № 2. – С. 20. 2. *Алиев А.И.* Проблемы прав человека, миграции и народонаселения. Учебник. – Баку, 2007. – С. 178. 3. *Европа XX века: проблемы мира и безопасности.* – М., 1995. – С. 56. 4. *ОБСЕ.* Человеческое измерение. – Хельсинки 1975–1995, Варшава, 1995. – С. 34. 5. *Международные право* / Под ред. Ю.М.Колосов, В.И.Кузнецов. – М, 1995. – С. 241. 6. *Действующее* международное право. Т. 1. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М., 1999. – С. 26. 7. *Хельсинский документ* СБСЕ «Вызов времени перемен». Хельсинки, 10 июля 1992 год // МЖМП. – 1992. – № 4. – С. 180. 8. *Талалаев А.Н.* Хельсинки: принципы и реальность. – М., 1985. 9. *Мамедов У.Ю.* Международная правосубъектность (основные тенденции развития): Дисс. канд. юрид. наук. – Казань, 2002.– С. 109. 10. *Лукашук И.И.* Международное право. Особенная часть. – М., 2006. – С. 10. 11. *Куин Фредерик.* Права человека и ты. – Варшава, 1999. – С. 34; *OSCE Haudbook.* Published by the Sekretariat of the organization and Co-operation in Europe. – Vienna, 1999. – М. 67.