

Бархатова Анастасия Юрьевна

магистрант

Институт государства и права

ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет»

специалист

Арбитражный суд Западно-Сибирского округа

г. Тюмень, Тюменская область

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИИ ПО БЕЗОПАСНОСТИ
И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.
ПРОБЕЛЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ**

Аннотация: за последние десятилетия в мире произошли огромные перемены. Автор отмечает, что в контексте происходящего особо значимо, чтобы международные правозащитные организации, ответственные за мир и безопасность, шли в ногу со временем, активизируя свое внимание на актуальных направлениях, требующих особого внимания. Деятельность ОБСЕ основывается на уже давно сформировавшихся принципах, стандартах и правилах. Россия способна не только быть продолжателем традиций, но и открыть перед ней новые горизонты, наметить важные для совместного будущего ориентиры. Это может положить начало новому этапу отношений между Россией и ОБСЕ, между Востоком и западом.

Ключевые слова: Международный Форум, Международные правозащитные организации, будущее ОБСЕ.

В настоящее время ОБСЕ является постоянно действующей Организацией с разветвленной структурой, где Россия является полноправным участником, может поднимать любой интересующий ее вопрос, отстаивать свои позиции и где она обладает правом вето.

Однако, необходимо понимать, что огромная политическая значимость этой организации заключается не только в том, что посредством ОБСЕ Россия имеет

возможность реализовывать свои национальные интересы на европейском, евроатлантическом и евроазиатском пространствах. ОБСЕ как форум для встреч на высочайшем уровне дает возможность коллективно решать вопросы безопасности всего Евро-Азиатского региона. Это, в свою очередь хороший повод для серьезного анализа сегодняшней роли Организации в Европе и размышлений о ее будущем в широком контексте безопасности и сотрудничества. Однако говорить об этой организации исключительно в мажорных тонах, пока не получается.

Нынешнюю ситуацию, сложившуюся в ОБСЕ можно считать неоднозначной. Все чаще звучат сомнения по поводу востребованности Организации в новых условиях и ее перспектив. Ее неспособность адаптироваться к современным процессам в мире, стало свидетельствами надвигающегося системного кризиса ОБСЕ. Все это, отражает отсутствие единого видения государствами – участниками стоящих перед Организацией задач и совместных ориентиров будущего.

В последние годы деятельность ОБСЕ все больше ведется вразрез с принципом всеобъемлющего подхода к безопасности, включающего в себя все измерения – военно-политическое, экономико-экологическое и гуманитарное. Это заметно сужает возможности Организации по противодействию новым вызовам и угрозам. Российская сторона неоднократно привлекала внимание партнеров к серьезному дисбалансу в этой области, чрезмерной концентрации усилий на одном из направлений – гуманитарном, причем с повышенным вниманием преимущественно к странам Восточной Европы и постсоветского пространства.

Программа реформирования ОБСЕ, формулировавшаяся Россией начиная с 2004 г., предусматривала прежде всего ликвидацию основных дисбалансов в деятельности Организации – географического (сосредоточение деятельности миссий и институтов Организации к «Востоку от Вены» – на пространстве бывшей Югославии и бывшего СССР и тематического (сосредоточение внимания Организации преимущественно на вопросах «человеческого измерения» в ущерб другим направлениям деятельности).

Такая постановка вопроса вызывала немало споров, но очевидными выводами из нее были либо расширение соответствующей деятельности ОБСЕ «к Западу от Вены», либо сокращение таковой «к Востоку от Вены». То же самое касалось и тематических направлений деятельности Организации, более альтернативными считались либо расширение деятельности на военно-политическом и экономико-экологическом направлении, либо ее свертывание в рамках человеческого измерения.

Еще одно необходимое направление реформирование ОБСЕ – осуществление институциональной реформы. В частности, имелось в виду, что основные институты ОБСЕ, действующие автономно на основе собственных мандатов – БДИПЧ, Представитель по свободе СМИ, а также достаточно самостоятельные в своей деятельности полевые миссии – должны быть поставлены под более жесткий контроль со стороны работающего в Вене Постоянного совета ОБСЕ. Решения этого органа принимаются на основе консенсуса, и все государства-участники, таким образом, обладают в нем правом вето. Такое решение предполагало бы необходимость консенсусного утверждения основных решений, самостоятельно принимаемых сегодня отдельными институтами ОБСЕ – в частности, вплоть до фактического запрета миссиям по наблюдению за выборами высказывать какие-либо оценки до их обсуждения в Постоянном совете.

Также важен вопрос об усилении политического руководства Постоянного совета за деятельностью миссий, включая и контроль за выделением миссиям внебюджетных средств на реализацию конкретных проектов и за расходованием этих средств. В принципе имелось в виду постепенно отказаться от развертывания миссий в отдельных странах в пользу развертывания «тематических» миссий, которые осуществляли бы свою деятельность во всех государствах-участниках ОБСЕ как «восточнее», так и «западнее» Вены. Деятельность тематических миссий сосредоточивалась бы на совместном противодействии государствам-участников новым вызовам для безопасности на пространстве ОБСЕ (террористическая деятельность, незаконный оборот наркотиков и оружия, торговля людьми и пр.).

Наконец, необходимо упорядочить деятельность и внутренние процедуры управления, сформировавшиеся спонтанно на основе решений Совета министров иностранных дел и Постоянного совета. Предлагалось, в частности, наделить организацию правосубъектностью, принять ее устав (проект которого распространен Россией летом 2007 г.), унифицировать стандартные процедуры управления различными операциями ОБСЕ и деятельностью ее институтов. Соответствующие функции следовало сосредоточить в Секретариате ОБСЕ в Вене, проведя его реорганизацию, а также укрепив полномочия Генерального секретаря ОБСЕ, одновременно сохранив их подотчетность Постоянному совету. Речь также шла об изменении кадровой политики, увеличении представительства стран, расположенных «к Востоку от Вены», в центральных структурах ОБСЕ, ее основных институтах и миссиях. Шкалу взносов в бюджет ОБСЕ предлагалось пересмотреть с целью привести ее в соответствие с основными показателями платежеспособности государств-участников, что предполагало бы, в частности, сокращение взноса России.

В ОБСЕ существовала и существует широкая поддержка идеи реорганизации деятельности, направленной на повышение ее эффективности. Было и есть понимание недостаточности принятых до настоящего времени мер. Широкий консенсус по этим вопросам был достигнут в 2005 г. в результате работы, проведенной группой «мудрецов» с участием российских представителей. Однако вопрос с правосубъектностью организации так до сих пор окончательно и не решен.

В ходе дискуссии о реформе ОБСЕ основные споры, однако, ведутся не столько по конкретным вопросам совершенствования ее деятельности, а по поставленным Россией и рядом стран СНГ более широким политическим вопросам ликвидации «дисбалансов», ограничения автономности таких институтов, как БДИПЧ, существенного расширения политических контрольных функций Постоянного совета в отношении миссий ОБСЕ и перенесении центра тяжести на «тематические» миссии. По всем этим вопросам в ОБСЕ сформировалась широкая коалиция государств, не готовых поддержать предложения России. Среди

них бытует мнение, что российские предложения направлены на пересмотр прежних договоренностей и что их принятие лишит ОБСЕ главного смысла ее деятельности.

Постановка вопроса о тематическом дисбалансе в деятельности ОБСЕ воспринимается как стремление России свернуть деятельность ОБСЕ в рамках «человеческого измерения». О «невмешательстве во внутренние дела» – как намерение пересмотреть положение московского документа 1991 г., согласно которому вопросы выполнения обязательств государств-участников в сфере «человеческого измерения» не относятся к сугубо «внутренним» вопросам, а являются предметом общей заботы в рамках ОБСЕ. Критика деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами и противопоставление ей параллельного наблюдения за выборами, осуществляемого под эгидой Секретариата СНГ – как попытка поставить под вопрос и ревизовать относящиеся к политическому плюрализму положения копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. Дискуссия о «тематических» миссиях во многом была спущена на тормозах из-за опасения многих государств-участников, что Россия будет настаивать на замене всех страновых миссий на «тематические», не привязанные к отдельным регионам.

В настоящее время наиболее актуальными направлениями является разработка вопросов в области борьбы с терроризмом и организованной преступностью. Необходимо обратить в первую очередь внимание военно-политической сфере деятельности и в то же время, более пристально держать в поле зрения такие аспекты безопасности, как положение дел в экономике и состояние окружающей среды. При этом, не упуская из вида значение человеческого фактора в решении проблем, обусловленных, скажем, религиозной нетерпимостью. Все это придаст определенный политический импульс деятельности ОБСЕ.

ОБСЕ представляет собой уникальный политический форум, который Российская Федерация, США, ЕС и другие страны постоянно используют как для решения политических вопросов на основе консенсуса, так и для обсуждения совместных инициатив по укреплению стабильности, повышению благосостоя-

ния и развитию демократических процессов во всех государствах, представляющих наш регион. Исходя из этого необходимо усовершенствовать и оптимизировать процесс принятия решений на министерских заседаниях, проводимых в конце каждого года. Так важен процесс предварительного обсуждения с другими государствами-участниками повестки дня встречи.

Кроме того, необходимо довести до логического завершения вопрос о принятии всеми государствами-членами договора об обычных вооруженных силах, так как мораторий на данный договор о котором говорит Москва – не есть выход из ситуации. По данному вопросу необходимы дополнительные усилия в положительном направлении.

На сегодняшний день также немаловажен вопрос повышения роли ОБСЕ и определения стратегических направлений деятельности организации в XXI веке, принимая во внимание как новые угрозы и вызовы, так и открывающиеся возможности.

Продолжающиеся конфликты по-прежнему занимают одно из главных мест в списке приоритетов на сегодняшний день. ОБСЕ не считает себя непосредственно вовлеченной в абхазский конфликт, так как этот регион входит в зону ответственности ООН. В то же время России принадлежит роль главного арбитра в данном переговорном процессе, направленном на достижение урегулирования в Южной Осетии и Приднестровье, кроме того постоянно оказывается поддержка сопредседателям Минской группы. Вместе с тем следует иметь в виду, что эти конфликты имеют свои исторические корни и не могут разрешиться в одночасье. В конечном счете, лишь искренняя политическая воля, проявленная вовлеченными сторонами, может обеспечить решение этих проблем.

ОБСЕ по-прежнему исходит из того, что любые планы урегулирования должны обеспечивать территориальную целостность и суверенитет Грузии и Молдовы. Это является ее исходной позицией, которую должны разделять все государства-участники и к которой они должны, соответственно, относиться с должным уважением.

Однако, при разрешении данного спора необходимо учитывать интересы обеих заинтересованных сторон: дать возможность реализовать свое неотъемлемое право на самоопределение народу Южной Осетии и Абхазии, при этом с возможностью сохранения территориальной целостности Грузии. Однако ни у ОБСЕ, ни у мирового сообщества действенного механизма решения межэтнических территориальных конфликтов на сегодняшний день не выработано.

Корректировки требует «полевая» деятельность ОБСЕ. Полевые миссии служат целям предотвращения конфликтов и урегулирования кризисов. Их мандат предусматривает налаживание контактов с местными представителями и развитие диалога с заинтересованными сторонами. Решение о создании миссионерского направления было принято на встрече в Праге в январе 1992 года Советом министров иностранных дел стран-участниц дабы усилить роль Центра по предотвращению конфликтов, он же занимается планированием миротворческих миссий. В основном миссии Организации преследуют две задачи: урегулирование или предотвращение конфликтов на территории стран-членов ОБСЕ и информирование о кризисных ситуациях. Но зачастую их внимание фокусируется не на выполнении основных положений своих мандатов (оказание содействия властям принимающего государства по всему спектру деятельности Организации), а преимущественно на мониторинге внутривнутриполитической ситуации.

По оценкам многих экспертов мониторинг ОБСЕ выборочно носит поверхностный характер. Так сложная ситуация на Украине вот уже два года привлекает внимание не только всех СМИ мира, но и международных и региональных организаций безопасности, которые согласно своим правоустанавливающим документам должны в обязательном порядке реагировать на военно–политические кризисы и вооруженные конфликты.

Миссия ОБСЕ, размещенная на спорной территории с марта 2014 года, имела целью содействие на территории Украины «снижению напряженности и обеспечению мира, стабильности и безопасности, а также мониторинг и поддержка осуществления всех принятых в рамках ОБСЕ принципов и обязательств». Однако, Наблюдатели миссии ОБСЕ фиксируют обстрелы мирных

кварталов Донбасса, но их информация не вызывает реакции украинских властей и международных организаций. Вместе с тем МИД России фиксирует рост преступлений против человечности со стороны представителей киевского режима. Такие заявления были сделаны в ходе заседания Комитета общественной поддержки жителей юго-востока Украины под председательством вице-спикера Совета Федерации Юрия Воробьева. Кроме того, из слов представителя ДНР можно сделать вывод, что деятельность миссии наблюдателей ОБСЕ никак не влияет на прекращение обстрелов на Донбассе. Таким образом, есть ли необходимость в созданном механизме если сведения о постоянных нарушениях мирных договоров, которые фиксируются международными наблюдателями, не вызывают никакой реакции? Ведь наблюдатели для того, чтобы принимались меры реагирования. Если этого нет, то работа миссии абсолютно бессмысленна».

«В своем выступлении президент России предложил разработать единые принципы урегулирования конфликтов, что означает, что ОБСЕ, как международная структура, должна отказаться от практики применения двойных стандартов. Если по отношению к Косово право на самоопределение нации могло стать ведущим принципом, то становится непонятно, почему в ситуации с Южной Осетией и Абхазией данная практика не применяется».

Изначально ОБСЕ как структура была задумана как форум для равноправного общения, политического диалога всех входящих в него государств и коллективного принятия решений по наиболее важным проблемам безопасности на евроатлантическом пространстве, что предполагает ее способность более полно использовать свой уникальный потенциал, складывающийся из таких факторов, как широко представительный состав и всеобъемлющий набор компетенций. Необходимо подвести общее мнение под необходимость реформы в том объеме, который позволил бы этой организации вернуться на прежний уровень сотрудничества и решения поставленных перед ней задач.

Российская Федерация рассматривает Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) как важный компонент современной архитектуры европейской безопасности. Это один из сформировавшихся инструментов

многосторонней дипломатии с 40-летней историей, в становлении и развитии которого наша страна принимала активное участие.

Сформировавшийся устойчивый имидж России как одного из постсоветских государств, воспринимающих деятельность ОБСЕ в сфере «человеческого измерения» в качестве вызова или даже угрозы для себя и для стабильности других авторитарных или тоталитарных режимов в СНГ, безусловно, является упрощенным. Он, однако, вполне органично вписывается в более широкое полотно, изображающее Россию все более авторитарным государством, вступившим в последние годы на путь свертывания демократических институтов и не разделяющим сегодня общие ценности демократии и политического плюрализма. Между тем именно они олицетворяются ОБСЕ, будучи закрепленными в ряде ее документов (прежде всего – в копенгагенском документе и в парижской Хартии для новой Европы 1990 г.).

В указанном восприятии не отражается ни дифференцированная позиция России по многим вопросам, стоящим в повестке дня ОБСЕ, ни попытки и предложения о продуктивном взаимодействии с США и с европейскими государствами в том, что касается укрепления ОБСЕ и повышения эффективности ее деятельности на целом ряде мало активизированных направлений. Однако это более конструктивное сотрудничество, не вписывающееся в сформировавшуюся черно-белую картину отношения России к ОБСЕ, зарубежной аудитории практически никак не транслируется.

Необходимо не просто рассмотреть существо претензий России к деятельности ОБСЕ, важно также сформулировать в этой связи цели реформирования этой структуры, оценить результаты деятельности на данном направлении за последние годы, проанализировав как сами происходящие в ОБСЕ изменения, так и пределы ее реформирования, а также высказать рекомендации относительно корректировки российской тактики в отношении ОБСЕ, необходимой для снятия наиболее негативных аспектов сформировавшегося восприятия России за рубе-

жом, что позволило бы выработать консенсусные решения на совместных встречах в верхах относительно жизнедеятельности и жизнеспособности организации в будущем.

Список литературы

1. Воробьев В. В ОБСЕ без перемен / В. Воробьев, Н. Сорокина // Российская Газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2007/11/29/obse.html> (дата обращения: 14.12.2015).

2. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2014 году // Российская газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: rg.ru/2015/05/06/doklad-site-dok.html

3. Основы национальной безопасности: Учебное пособие / Под ред. М.Ф. Гацко. – Ногинск: Издательство Ногинского филиала РАНХиГС, 2014. – 130 с.