**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)**

А.В.Торкунов

Эта структура, на протяжении более чем двух десятилетий называвшаяся Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), начала функционировать в 1973 г. как дипломатический форум в составе 35 государств. В их число входили практически все страны Европы[[1]](#footnote-1) а также США и Канада. Уникальность СБСЕ состояла в том, что государства, относящиеся к разным общественно-политическим системам и входившие в противостоящие друг другу военные структуры - НАТО и Организацию Варшавского договора (ОВД), а также нейтральные и неприсоединившиеся государства сумели организовать постоянный процесс диалога и переговоров по актуальным проблемам обеспечения мира и стабильности на континенте.

Результатом деятельности СБСЕ стал Заключительный акт, принятый в Хельсинки в 1975 г. Он определил принципы взаимоотношений между государствами («Хельсинкский декалог»), а также наметил конкретные шаги по развитию сотрудничества ряде областей. Продолжением этой линии стали встречи представителей государств СБСЕ в Белграде (1977 - 1978 гг.), Мадриде (1980-1983гг.), Вене (1986 - 1989гг.), организация научного (Бонн,1980г.) и культурного (Будапешт, 1985 г.) форумов, проведение конференций по экономическому сотрудничеству (Бонн,1990г.;),по человеческому измерению» СБСЕ (Копенгаген,1990г.; Москва, 1991 г.), по Средиземноморью (Пальма-де-Майорка, 1990 г.).

Важным направлением деятельности СБСЕ стало обеспечение военной разрядки на континенте. Конкретные меры по повышению взаимного доверия в военной области были определены еще хельсинкским Заключительным актом; их дальнейшее развитие и углубление предусматривались соответствующими документами, принятыми в Стокгольме (1986г.) и Вене (1990 г.). В рамках СБСЕ велись переговоры по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (1990 г.), который стал этапным событием в деле укрепления стабильности на континенте. В соответствии с принятыми в рамках СБСЕ обязательствами в отношении большей открытости и транспарентности военной деятельности государств-участников был подписан Договор по открытому небу (1992 г.).

В целом к рубежу 80 - 90-х годов СБСЕ внесло исключительно важный вклад в дело стабилизации обстановки в Европейском регионе и развития общеевропейского сотрудничества. Окончание холодной войны в Европе в значительной мере явилось результатом деятельности именно СБСЕ и объективно ставило эту структуру в центр постконфронтационной фазы международно-политического развития на континенте. Парижская Хартия для Новой Европы, принятая на встрече глав государств и правительств стран СБСЕ в 1990 г., в целом исходила именно из такого видения.

Распад социалистического содружества и затем Советского Союза, равно как и происшедшие вследствие этого кардинальные изменения в европейском международно-политическом ландшафте, не могли не наложить заметный отпечаток на деятельность СБСЕ. Характерной чертой 90-х годов стали значительные нововведения, осуществленные по целому ряду направлений, и одновременно непрекращающиеся дебаты о функциональном предназначении этой структуры и ее роли в организации международной жизни в Европе.

Были предприняты шаги по организационному укреплению СБСЕ и его структурной консолидации. На это нацеливал еще указанный выше документ Парижского саммита (1990 г), в 1992г. в Хельсинки были приняты документ «Вызов времени перемен» и пакет решений организационного характера; в 1994г. на Будапештском совещании в верхах было решено преобразовать СБСЕ из переговорного форума в постоянно действующую организацию и именовать ее с 1995 г. Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Произошло значительное расширение круга участнике ОБСЕ. В состав организации были приняты все постсоветские государства, а также страны, возникшие на территории бывшей Югославии. В результате в настоящее время членами ОБСЕ являются 55 государств. Это, несомненно, придало ОБСЕ более репрезентативный характер и вместе с тем стало фактором, способствующим интеграции в мировое сообщество новых государств, возникших в Закавказье и Центральной Азии. Однако если раньше указанные регионы входили в «европейское пространство» как часть Советского Союза, то теперь возникшие в них страны представлены в ОБСЕ непосредственно[[2]](#footnote-2). Таким образом, зона ОБСЕ географически выходит далеко за пределы Европы[[3]](#footnote-3).

Высшим структурным уровнем в ОБСЕ является совещание глав государств и правительств, созываемое раз в два года[[4]](#footnote-4). Центральный руководящий орган - Совет министров (в составе министров иностранных дел), собирающийся на свои сессии ежегодно. Руководящий совет (заменивший Комитет старших должностных лиц) периодически созывается на уровне директоров политических департаментов внешнеполитических ведомств ( этот орган раз в год собирается в качестве Экономического форума). Основным органом для ведения политических консультаций и принятия текущих решений является Постоянный совет, дислоцированный в Вене и включающий постоянных представителей государств-участников; он может также созываться при возникновении чрезвычайных обстоятельств.

Общее руководство оперативной деятельностью ОБСЕ осуществляется действующим председателем; эти функции выполняются поочередно министрами иностранных дел стран-членов на протяжении одного года. Действующий председатель опирается на помощь предшествовавшего и последующего председателей (вместе они образуют институт «тройки»), может назначать и направлять личных представителей, инициировать создание специальных целевых групп; он также поддерживает контакты с Парламентской ассамблеей ОБСЕ[[5]](#footnote-5). Главным должностным лицом организации является Генеральный секретарь, избираемый на три года Советом министров и возглавляющий секретариат ОБСЕ, базирующийся в Вене.

В деятельности ОБСЕ стало уделяться повышенное внимание проблемам международно-политического развития в Европе, приобретающим особое значение в условиях, возникших после окончания холодной войны. Для оказания помощи Совету министров создан дислоцированный в Вене Центр по предотвращению конфликтов, в рамках которого государства-члены проводят соответствующие консультации. Бюро по демократическим институтам и правам человека (размещенное в Варшаве) содействует расширению сотрудничества в области «человеческого измерения» и формированию гражданского общества в новых демократических странах. В 1997 г. в ОБСЕ была введена должность представителя по свободе средств массовой информации. Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности является постоянно действующим органом, занимающимся проведением новых переговоров по контролю над вооружениями, разоружению и укреплению доверия и безопасности.

Особо следует отметить обращение ОБСЕ к проблематике конфликтных ситуации в зоне действия организации. В заявлениях, принимаемых на уровне глав государств и правительств или министров иностранных дел, неоднократно затрагивались конфликты в бывшей Югославии, Нагорном Карабахе, Таджикистане, Абхазии, Южной Осетии, Приднестровье и других «горячих точках». Однако принимаемые декларации и призывы, по терминологии часто напоминавшие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, оставались, как правило, без практических последствий Вопрос о повышении эффективности ОБСЕ в деле предотвращения конфликтов и их урегулирования относится к числу наиболее острых в ее деятельности.

Это обусловлено тем, что ОБСЕ призвана стать главным инструментом раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления в Европе. И нельзя не отметить достижения ОБСЕ в данной сфере. Долгосрочные миссии этой организации с целью политического мониторинга, поощрения контактов между конфликтующими сторонами, содействия строительству демократических институтов были направлены в Боснию и Герцеговину, Хорватию, Македонию, Грузию, Молдову, Таджикистан, Эстонию, Латвию, Украину; специальные группы по линии ОБСЕ находились в России (Чечня), Албании и Белоруссии. Учреждение в ОБСЕ должности Верховного комиссара по делам национальных меньшинств и его деятельность способствовали известному ослаблению напряженности в ряде потенциально конфликтных ситуаций (например, в связи с положением русскоязычного населения в некоторых странах Балтии).

Значительные усилия были приложены ОБСЕ для урегулирования конфликта в Нагорном Карабахе. Под ее эгидой функционирует так называемая Минская группа, нацеленная на выработку решения по этой конфликтной ситуации. Будапештский саммит ОБСЕ (1994 г.) принял решение о создании на основе соответствующей резолюции Совета Безопасности ОО многонациональных сил по поддержанию мира после достижения согласия сторон о прекращении военного конфликта. Был также решено разработать план по формированию, составу оперативной деятельности подобного рода сил. Реализация этого, по сути дела, означала бы принципиально новую роль ОБСЕ в деле урегулирования конфликтов[[6]](#footnote-6).

Один из принципиально важных вопросов в деятельности ОБСЕ касается определения ее будущей роли. Существует общее согласие, что она будет занимать одно из центральных мест в организации международно-политической жизни в Европе. Однако на практике, ввиду стремления большой группы стран Центральной и Восточной Европы, а также Балтии присоединиться к НАТО и Европейскому союзу, возникает тенденция к маргинализации роли ОБСЕ. Инициируемые российской дипломатией попытки повысить статус и реальное значение этой организации зачастую рассматриваются лишь как направленные на то, чтобы противопоставить ее НАТО. Разрабатываемая в рамках ОБСЕ Хартия европейской безопасности могла бы нейтрализовать указанную тенденцию и способствовать более полному использованию потенциала этой организации в интересах упрочения стабильности на континенте.

**Список литературы**

Клепацкий З М. Западноевропейские международные организации.- М., 1973.

Коваленко И.И. Международные неправительственные организации. – М.,1976.

Кольяр К. Международные организации и учреждения. - М., 1973.

Международное право. Учебник. Изд. 2-е, доп. И перераб. / Отв. Ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. - М., 1998.

Моравецкий В. Функции международной организации. – М ., 1976.

Морозов Г.И. Международные организации. Изд. 2-е. –М., 1974.

Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. Новые тенденции в

международно-правовом регулировании. - М., 1998.

Шреплер Х.А. Международные экономические организации. Справочник. – М., 1997.

Archer C. International Organizations. 2nd ed. - L. - N.Y, 1992

Yearbook of International Organizations, 1998/99. - Munchen -New Providence - London - Paris, 1998.

1. Исключение составили лишь Албания и Андорра (последняя не обладала в указанное время полным суверенитетом). [↑](#footnote-ref-1)
2. ОБСЕ имеет Бюро по связям в Центральной Азии, дислоцированное в Ташкенте. [↑](#footnote-ref-2)
3. В этой связи иногда высказывается мнение, что ОБСЕ утратила свое преимущественно европейское предначертание и ее деятельность будет неизбежно приобретать более размытый характер. Кроме того, значительное увеличение числа участников усложняет процесс разработки политики ОБСЕ и затрудняет принятие решений, что нередко используется как аргумент против сохранения правила консенсуса. [↑](#footnote-ref-3)
4. Такие встречи, как отмечалось, состоялись в 1990 г. (Париж), 1992г. (Хельсинки), 1994г. (Будапешт), 1996г. (Лиссабон); на 1999г. намечена встреча в верхах в Стамбуле. [↑](#footnote-ref-4)
5. Решение о создании Парламентской ассамблеи было принято на Парижском саммите 1990 г. Парламентская ассамблея состоит из представителей национальных парламентов (по нескольку депутатов от каждой страны) и проводит ежегодные сессии в разных городах государств-членов. Никаких полномочий в плане принятия решений в ОБСЕ она не имеет и служит главным образом связующим звеном с национальными законодательными органами. [↑](#footnote-ref-5)
6. Претворение в жизнь указанного решения оказалось заблокированным в результате неспособности конфликтующих сторон договориться о политических принципах урегулирования. В 1997 г. и затем в 1998г. Минская группа ОБСЕ выступила с новыми предложениями на этот счет. [↑](#footnote-ref-6)