

11. Венская конвенция о праве международных договоров 23 мая 1969 г. // Действующее международное право: в 2 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М.: Юрайт, 2007. – Т. 1. – С. 190–216.

12. Заявление Председателя Совета Безопасности ООН от 22 июня 2006 г. [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: http://www.un.org./russian/document/scstat/stat2006/2006_28.htm. – Дата доступа: 13.09.2010.

13. Конституция Республики Беларусь 1994 года: с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. – Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2006. – 64 с.

14. О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь: Декрет Президента Республики Беларусь, 26 июня 2008 г., № 14 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 184. – № 1/9829.

15. О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 23 июля 2008 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 184. – № 2/1518.

16. Воздушный кодекс Республики Беларусь, 16 мая 2006 г., № 117-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 17. – № 2/1661.

17. Трудовой кодекс Республики Беларусь, 26 июля 1999 г., № 296-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 15. – № 2/1666.

Статья поступила в редакцию 10 января 2011 г.

ПРОЕКТ ДОГОВОРА О ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБСЕ

В. Н. Фисенко

Необходимость серьезного изменения евроатлантической системы безопасности представляется сегодня совершенно очевидной. Менталитет и фобии холодной войны, мышление категориями «свой – чужой», к сожалению, продолжают сохраняться. Военные операции на Балканах, признание Косова, трагические события в Закавказье в августе 2008 г., кризис Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), стагнация режимов укрепления доверия, рецидивы изоляции отдельных европейских стран – далеко не полный перечень свидетельств слабости современной системы безопасности. Путь к новой, отвечающей требованиям сегодняшнего дня евроархитектуры безопасности лежит, как это предложила Российская Федерация, через разработку и заключение нового системообразующего для общего пространства Евро-Атлантики документа – юридически обязывающего Договора о европейской безопасности (ДЕБ). Российская идея нацелена прежде всего на совершенствование межгосударственных отношений в области так называемой «жесткой» безопасности. Именно здесь накопился большой массив вопросов, подрывающих взаимное до-

верие. В этом контексте следует упомянуть, в частности, такие проблемы, как расширение НАТО на Восток, приближение его военной структуры к нашим границам, кризис ДОВСЕ.

В российском проекте Договора содержится несколько смысловых блоков:

1. Подтверждение базовых принципов межгосударственных отношений (недопустимость применения силы или угрозы силой, уважение суверенитета и др.). Важнейший элемент – единообразное толкование и соблюдение этих принципов. В Договоре должна быть зафиксирована недопустимость применения силы или угрозы силой. Участники Договора должны также подтвердить обязательства, взятые в рамках ОБСЕ и других международных структур, а именно:

- не обеспечивать свою безопасность за счет безопасности других государств;
- не допускать в рамках союзов и коалиций действий, ослабляющих единство общего пространства безопасности;
- не допускать, чтобы развитие военных союзов осуществлялось в ущерб безопасности других участников Договора, не входящих в эти союзы;
- уважать право других государств на нейтралитет.

Проект Договора также подтверждает положение Хартии европейской безопасности, принятой на Стамбульском саммите ОБСЕ в 1999 г., о том, что ни одно государство или международная организация не может обладать исключительным правом на поддержание мира и стабильности в Евроатлантическом регионе.

2. В проекте ДЕБ излагаются также важные принципы контроля над вооружениями, укрепления доверия, сдержанности и разумной достаточности в военном строительстве. В нем предлагается подтвердить приверженность продолжению процесса контроля над вооружениями и закрепить возможность адаптации механизмов контроля и мер доверия к реальным условиям.

3. Следующий блок проекта Договора посвящен принципам урегулирования конфликтов и правилам, которые будут применяться ко всем кризисным ситуациям. Здесь будут прописаны также процедуры и механизмы урегулирования конфликтов в соответствии с принципами Устава ООН. Проект Договора, в частности, должен предусмотреть недопустимость силовых решений кризисных ситуаций, необходимость прямых контактов между сторонами конфликтов, обеспечение защиты гражданского населения в зонах конфликтов, абсолютное запрещение провокаций против миротворцев.

4. В проекте Договора закреплены механизмы взаимодействия государств по противодействию новым угрозам и вызовам, включая распространение оружия массового уничтожения, международный терроризм, незаконный оборот наркотиков и другие виды транснациональной преступности.

По мысли авторов проекта ДЕБ, принцип равной и неделимой безопасности для всех суверенных государств является тем сердечником, вокруг

которого должно формироваться общее пространство безопасности. Основа основ данной философии заключается в том, что безопасность ни одного государства не может обеспечиваться за счет безопасности другого. Принципиально важно обеспечить практическое воплощение этого принципа через придание ему юридически обязывающего характера. Очевиден спрос и на конкретные механизмы его реализации в случаях, когда кто-либо считает, что его безопасность ущемляется. Именно на реальное осуществление этих императивов в Евро-Атлантике направлена российская инициатива о разработке ДЕБ. Этот проект базируется на естественном стремлении к утверждению подлинно коллективных и правовых начал на всем пространстве от Ванкувера до Владивостока [1, с. 3].

Заключение Договора позволило бы обеспечить качественно новый уровень военно-политической защищенности для всех стран в обширном Евроатлантическом регионе, избежать вынужденного выбора в пользу обеспечения собственной безопасности исключительно узкогрупповыми или национальными средствами, а не на путях межгосударственного сотрудничества. Это – позитивная альтернатива череде односторонних решений, способных привести к новому витку гонки вооружений.

Российская инициатива о принятии ДЕБ получила широкий отклик в мире и заинтересованно обсуждается на различных форумах. На них нередко задается вопрос: почему необходимо предусматривать новые механизмы в области евробезопасности и нельзя добиться положительного результата в рамках уже существующих структур? Ответ на этот вопрос очень прост: НАТО, Евросоюз, СНГ и ОДКБ представляют собой клубы или организации для обеспечения безопасности исключительно своих членов, а не всех государств на Евроатлантическом пространстве.

Как неоднократно подчеркивалось в Москве, российское предложение не направлено против НАТО, ОБСЕ и других структур в области безопасности. Например, оно имеет своей целью укрепление координации действий различных организаций. Предлагается провести серию встреч руководителей ОБСЕ, НАТО, ЕС, ОДКБ на основе Платформы кооперативной безопасности ОБСЕ, утвержденной на ее Стамбульском саммите в 1999 г. На этих встречах можно было бы сопоставить различные стратегии безопасности и разработать подходы к созданию неделимого пространства безопасности в Евро-Атлантике.

Очевидно, процесс переговоров по проекту ДЕБ будет не быстрым и не простым. Ведь новым идеям требуется какое-то время, чтобы пробить себе дорогу в умах тех, кто принимает решения. Определить существо будущего Договора можно только коллективно.

Существует мнение, что ОБСЕ должна оставаться форумом для обсуждения насущных ОБСЕ проблем европейской безопасности, выработки крупных решений, определяющих вектор развития межгосударственных

отношений на Евроатлантическом общем пространстве. Эту функцию, благодаря которой ОБСЕ приобрела в свое время авторитет, следует возродить. Вместе с тем многие страны, в том числе Россия и Республика Беларусь, указывая на существенные недостатки и слабости ОБСЕ, не рассматривают ее в качестве единственной площадки для проработки договора. По их мнению, востребованными могут оказаться и другие многосторонние форматы.

Следует приветствовать усилия, уже предпринятые в рамках ОБСЕ, по обсуждению целого ряда важных аспектов, связанных с российской инициативой ДЕБ. В этой связи необходимо назвать следующие конкретные акции ОБСЕ, проведенные в течении 2009 г.: совместное заседание Постоянного совета ОБСЕ и Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности, где российской стороной был представлен содержательный анализ ситуации в сфере европейской безопасности и изложены соображения по совершенствованию ее архитектуры путем разработки соответствующего Договора; специальное заседание Парламентской ассамблеи ОБСЕ по тематике новой архитектуры евробезопасности; ежегодная конференция ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности, на которой с обстоятельным докладом о содержании российской инициативы о ДЕБ выступил министр иностранных дел РФ С. В. Лавров.

Особо следует выделить проведение 27–28 июня 2009 г. на острове Корфу под греческим председательством важной беспрецедентной неформальной встречи СМИД ОБСЕ, на которой состоялся широкий диалог по проблемам европейской безопасности. Во встрече приняли участие руководители внешнеполитических ведомств всех стран ОБСЕ, включая министра иностранных дел Республики Беларусь С. Н. Мартынова. В его выступлении было подчеркнуто, что существующая система «жесткой» и «мягкой» безопасности в Европе является неудовлетворительной, и Беларусь желает принятия реальных гарантий безопасности, распространяющихся на всю Европу и все пространство ОБСЕ. По этой причине она поддерживает российское предложение о создании общего пространства безопасности, регулируемого юридически обязательными нормами [2, с. 6].

На встрече на Корфу были высказаны неоднозначные мнения по обсуждаемым проблемам и по существу российской инициативы о ДЕБ. Большинство ее участников, говоря откровенно, не выразили поддержки идее о разработке и принятии Договора о европейской безопасности, хотя отметили ценность и полезность состоявшегося обмена мнениями и выразили готовность к продолжению диалога по узловым аспектам европейской безопасности. В российских и западных подходах к содержанию и тактике работы над ДЕБ выявились на Корфу существенные различия. Во-первых, Россия выступает за концентрацию Договора преимущественно на вопросах военно-политической безопасности, ибо, по ее мнению, именно здесь за последние годы произошли принципиальные нарушения ряда положений

Хельсинского Заключительного акта (ХЗА) и последующих базовых документов ОБСЕ. Западные страны, со своей стороны, понимают принцип неделимости безопасности как необходимость соблюдения обязательств по всем трем «корзинам» Хельсинского акта (военно-политической, экономико-экологической и правам человека). Во-вторых, по мнению Москвы, в последних двух «корзинах» эрозии основополагающих принципов ХЗА не произошло, поэтому их следовало бы только подтвердить. В-третьих, западные страны предложили замкнуть всю дискуссию по архитектуре безопасности только на площадку ОБСЕ. Очевидно, это не совсем правильно, поскольку ОБСЕ – не единственная и не самая главная структура в области «жесткой» безопасности. Россия выступает за инклюзивный процесс переговоров с вовлечением в него НАТО, Евросоюза, СНГ и ОДКБ. Запад предлагает также ограничиться только политическими обязательствами и подтвердить их, например, специальным решением или декларацией очередной министерской встречи ОБСЕ, т. е. предлагает вернуться к исходной точке отсчета. Москву такая позиция категорически не устраивает.

Эти противоречия отчетливо проявились и во время встречи министров стран ОБСЕ на острове Корфу. Собственно, это не было большой неожиданностью: освоение нового – всегда сложный и нелегкий процесс. Главное другое: министры на Корфу пришли к выводу о необходимости продолжить диалог, получивший название «корфуский процесс» (как когда-то был «хельсинский процесс»), чтобы выработать точки соприкосновения по совершенствованию повестки дня европейской безопасности, в том числе и в контексте российской инициативы о ДЕБ. Подводя итоги неформального общения министров на острове Корфу, тогдашний действующий председатель ОБСЕ министр иностранных дел Греции Дора Бакоянис в качестве ближайших задач сформулировала следующие основные темы дальнейших консультаций по данной проблематике во второй половине 2009 г.: 1) базовые принципы всеобщей и неделимой безопасности и механизмы их реализации; 2) существующие обязательства государств в трех основных «корзинах» ОБСЕ в контексте их укрепления и реализации; 3) необходимость восстановления доверия в ОБСЕ и укрепление сотрудничества между его участниками в области контроля за вооружениями, кризисного регулирования и противодействия новым угрозам безопасности.

И хотя российская инициатива о ДЕБ более конкретна и нацелена на наиболее актуальные для сегодняшней Евро-Атлантики вопросы военно-политической безопасности, Москва выразила готовность вести с западными партнерами и более общий диалог. В России понимают, что ДЕБ и «корфуский процесс» – это два отдельных политических явления, которые не противоречат общей цели восстановить высокий уровень доверия в Евроатлантическом регионе от Ванкувера до Владивостока [3, с. 20].

Намеченные на Корфу консультации по вопросам безопасности проходили довольно интенсивно осенью 2009 г. в Австрии. Они концентри-

ровались на трех группах вопросов, которые были обозначены на Корфу, но возникли и дополнительные проблемы. Итоги этим консультациям были подведены на афинской сессии СМВД ОБСЕ, состоявшейся 1–2 декабря 2002 г. Ей был представлен доклад греческого председательства о ходе «корфуского процесса», в котором первые их результаты оценивались как положительные и предлагалось их продолжить и в 2010 г. под председательством Казахстана.

По данному докладу СМВД принял два важных документа – Декларацию о «корфуском процессе» ОБСЕ под заголовком «Вновь подтвердить, рассмотреть, укрепить деятельность по обеспечению безопасности и сотрудничества на пространстве от Ванкувера до Владивостока» и Решение номер I/09 «О продвижении «корфуского процесса». В этих документах выражается озабоченность неполным выполнением принципов ХЗА и принятых в рамках ОБСЕ обязательств, использованием силы в качестве способа урегулирования споров, продолжением существования ряда конфликтов на пространстве ОБСЕ и неурегулированностью разногласий в области контроля над вооружениями. В них подчеркивается, что «наивысшим приоритетом остается восстановление взаимного доверия, а также возрождение ощущения общности цели, которая существовала в Хельсинки в 1975 году» [4, с. 3].

В документах приветствуется направленный на достижение этих целей диалог о нынешних и будущих вызовах безопасности в Евроатлантическом и Евразийском регионе, начатый Грецией в виде «корфуского процесса». В них выражается решимость продолжать этот процесс в рамках ОБСЕ. Этот диалог, как утверждается, будет проводиться на принципах равенства, партнерства, сотрудничества, всеохватности и транспарентности. В его основе должны лежать три главных принципа: а) приверженность концепции всеобъемлющей и неделимой безопасности; б) полное и добросовестное соблюдение всеми принятых в рамках ОБСЕ норм, принципов и обязательств по всем трем измерениям ОБСЕ; в) стремление к укреплению партнерства и сотрудничества в регионе ОБСЕ, а также к повышению эффективности ОБСЕ и ее вклада в обеспечение безопасности на общем пространстве.

Как отмечалась в Решении номер I/09, дальнейший диалог должен быть сфокусирован на вопросах, касающихся: 1) реализация всех норм, принципов и обязательств ОБСЕ; 2) роли ОБСЕ в предупреждении и урегулировании конфликтов; 3) роли контроля над вооружениями и режимов укрепления доверия и безопасности; 4) транснациональных угроз и вызовов безопасности; 5) экономико-экологических и гуманитарных вызовов безопасности; 6) повышения эффективности ОБСЕ и ее взаимодействия с другими организациями. В решении подчеркивается, что в рамках «корфуского процесса» государства могут поднимать любые вопросы, которые они

считают уместными, что означает, что могут подниматься и конкретные вопросы, связанные, например, с проектом Договора о европейской безопасности, предложенным Российской Федерацией.

1 января 2010 г. Казахстан вступил в должность Действующего председателя ОБСЕ и объявил, что девизом его председательства будут: «доверие, традиции, транспарентность и толерантность». Он выдвинул также важную инициативу – созвать в 2010 году встречу в верхах (саммит ОБСЕ), который не собирался с 1999 года. Содержательным наполнением этого саммита в столице Казахстана – Астане, по его мнению, могли бы стать актуальные проблемы безопасности в зоне ответственности ОБСЕ, ситуация в Афганистане и вопросы толерантности. Позднее Президент Казахстана Н. Назарбаев в своей статье «Судьба и перспективы ОБСЕ» несколько уточнил возможную повестку дня саммита ОБСЕ, заявив: «На такой форум должны быть вынесены действительно значимые и актуальные вопросы международной жизни, в первую очередь построение единой архитектуры безопасности, реализация “процесса Корфу”, реабилитация и помощь Афганистану. Кроме того, Казахстан предлагает включить в повестку дня саммита вопрос о разработке Программы действий по обеспечению межэтнического и межконфессионального согласия» [5, с. 8; 19].

В связи с этим следует заметить, что повестку дня предстоящего саммита ОБСЕ, созыв которого в Астане активно поддерживали многие страны, в том числе и Республика Беларусь, будет определять ни один Казахстан, а все государства-участники этой организации, но мнение Казахстана, бесспорно, будет превалировать.

Что касается корфуского процесса, то в соответствии с решением афинской сессии СМВД он продолжался и в 2010 г. путем проведения неформальных и официальных встреч постоянных представителей государств-участников при ОБСЕ в Вене, однако переоценивать значение встреч не следует. Позиции сторон по рассматриваемым вопросам в принципе остаются неизменными. Западные страны сегодня не готовы садиться за стол переговоров, чтобы рассматривать по существу российскую инициативу о ДЕБ.

Во исполнение решения СМВД Казахстанское председательство вместе с Секретариатом ОБСЕ в конце июня 2010 г. подготовило специальный документ (так называемый «Промежуточный доклад»), обобщающий предложения, выдвинутые государствами в ходе «корфуского процесса» (док. С10.GAL/117/10 от 2 июля 2010 года). Данные предложения охватывают следующие 10 главных тем или блоков вопросов:

- 1) осуществление норм, принципов и обязательств ОБСЕ;
- 2) роль ОБСЕ в предупреждении и урегулировании конфликтов;
- 3) роль контроля над вооружениями и режимов доверия в области безопасности;
- 4) транснациональные и мультисекторальные угрозы и вызовы безопасности;

- 5) экономические и экологические вызовы;
- 6) права человека, основные свободы, демократия и верховенство права;
- 7) усиление эффективности ОБСЕ;
- 8) взаимодействие ОБСЕ с другими организациями на основе Платформы кооперативной безопасности ОБСЕ;
- 9) межсекторальный подход к безопасности;
- 10) общие вопросы Евроатлантической безопасности.

Как показывает данный перечень тем, многие из них так или иначе связаны с содержанием российской инициативы о ДЕБ и по сути дела возникли под влиянием ее идей и положений. Остальные темы появились в ходе дискуссий и, как правило, были инициированы западными странами. Это, в частности, относится к темам 5, 6, 7, 9, которые отражают западные подходы к обсуждаемым вопросам (подчеркивание равнозначного отношения к трем «корзинам» ОБСЕ, стремление мало чего менять в архитектуре европейской безопасности и сохранить в нерушимости исповедуемую Западом концепцию «натоцентризма», попытки закрепить ОБСЕ в качестве главной площадки для переговоров о новой архитектуре евробезопасности). В целом подготовленный документ следует оценить положительно, поскольку он является результатом первого серьезного обмена мнениями по вопросам совершенствования архитектуры безопасности, а также по узловым вопросам, на которых должно быть сконцентрировано внимание стран ОБСЕ в будущем.

Обращает на себя особое внимание раздел «Промежуточного доклада», озаглавленный «Общие вопросы евроатлантической безопасности». В нем, в частности, подчеркивается, что «среди участников “корфуского процесса” существует широкий консенсус относительно цели создания “сообщества безопасности”, свободного от разделительных линий и зон с различными уровнями безопасности, где использование силы было бы nonsensical и преобладал бы общий интерес». Основываясь на приверженности существующим нормам, принципам и обязательствам ОБСЕ, это – «сообщество безопасности», по мнению авторов документа (включая Казахстан), «должно обеспечить единство между евроатлантическим и евразийским измерениями безопасности пространства ОБСЕ, взаимодополняемость “жесткой” и “мягкой” безопасности, совместимость неразделимости безопасности с существованием альянсов безопасности, а также с правом всех стран входить в эти альянсы по своему выбору и с принципом, согласно которому ни одно государство не должно укреплять свою безопасность в ущерб безопасности другого». В этих словах чувствуется сильное влияние идей российской инициативы о ДЕБ и позиции Запада о важности «мягкой» безопасности и о праве государств вступать в военные альянсы. В них просматривается стремление «поженить» различные идеи и выработать компромиссный документ. Но компромисс, как известно, имеет свои пределы. Не будет ли в красивых

и в общем правильных словах утоплена главная цель российской инициативы – добиться принятия Договора о евробезопасности?

Как подчеркивается в «Промежуточном докладе», саммит ОБСЕ в Астане не может быть использован для принятия реалистичного плана действий по созданию «сообщества безопасности». Этот план действий, отмечается в этом документе, должен иметь своей целью укрепление режимов контроля над вооружениями, усиления возможности предупреждения кризисов и разрешения конфликтов, улучшение выполнения государствами своих обязательств во всех измерениях, принятие стратегии против транснациональных угроз, укрепление ОБСЕ и улучшение ее сотрудничества с другими организациями.

В настоящее время ведется активная подготовка к саммиту ОБСЕ в Астане, в том числе по вопросам, связанным с созданием «сообщества безопасности» и конкретным его наполнением. На базе «Промежуточного доклада» и его выводов лидерам стран ОБСЕ, по всей вероятности, будет представлен для одобрения план действий ОБСЕ по дальнейшему рассмотрению актуальных проблем европейской безопасности и разработке соответствующего документа ОБСЕ по этим вопросам. Сегодня, конечно, еще рано предопределить конкретное содержание и характер конечного документа. Уже само начало такого крупномасштабного переговорного процесса по наиболее чувствительным вопросам безопасности с вовлечением в него широкого круга экспертов будет оздоравливающим в контексте восстановления доверия между странами, что является сегодня самым главным.

Литература

1. Лавров, С. Новый Договор о СНВ в матрице глобальной безопасности / С. Лавров // Междунар. жизнь. – 2010. – № 7. – С. 3–10.
2. OSCE Magazine, 2009. – № 3, October-November. – P. 6–11.
3. Воронков, В. Новая архитектура безопасности в Европе – путь вперед / В. Воронков // Междунар. жизнь. – 2009. – № 6. – С. 14–20.
4. ОБСЕ. 17-я встреча Совета Министров, 1–2 декабря 2009 года: сб. документов. – Афины, 2009. – 167 с.
5. Актуальные проблемы ОБСЕ. Контуры председательства Казахстана / под общ. ред. В. Е. Улаховича. – Минск: Мон литера, 2010. – 174 с.

Статья поступила в редакцию 10 января 2011 г.