

# СЛОВО МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ

## К ВОПРОСУ О «ЧЕЛОВЕЧЕСКОМ ИЗМЕРЕНИИ» В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБСЕ

**А.И. Астапчук**

Кафедра теории и истории международных отношений  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 10-2, Москва, Россия, 117198*

В статье рассматривается роль «человеческого измерения» в деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Автор анализирует принципы и особенности мероприятий, предпринимаемых Организацией по обеспечению соблюдения прав и свобод человека, и характеризует роль, которую занимает ОБСЕ в общеевропейской структуре безопасности.

**Ключевые слова:** ОБСЕ, «человеческое измерение», безопасность, права и свободы человека.

Обязательства, составляющие основу работы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, совместно разработаны и единодушно одобрены всеми государствами-участниками. Вот почему они представляют собой мощный механизм воздействия. Государства приняли на себя обязательство их выполнять. Заключительный Хельсинский акт 1975 г. был первым международным документом, который признал защиту прав и основных свобод человека предметом международного внимания. Это является одним из десяти фундаментальных принципов построения межгосударственных отношений в Организации (1).

В 2010 г. ОБСЕ отметила тридцатипятилетие подписания Заключительного акта Хельсинки. С 1975 г. ОБСЕ разработала большой комплект норм и стандартов прав человека, которые в основном отражают традиционные нормы по правам человека и представления о них в том виде, как они закреплены в других соглашениях и декларациях по правам человека. На этой основе, однако, ОБСЕ разработала ряд стандартов, которые являются весьма инновационными как по форме, так и по содержанию. Права человека начи-

наются с элемента получения прав или с «права знать свое право». В момент принятия Хельсинкского Заключительного акта государства-участники приняли на себя обязательство сделать этот документ широко доступным (2).

Это дало толчок к созданию многочисленных крупных правозащитных групп, таких, как «Хельсинкские группы» или «Хартия 77», которые в своей деятельности опирались на Хельсинкский процесс. Следовательно, спектр положений ОБСЕ, касающихся прав человека, оказался одной из наиболее эффективных структур такого рода и по-прежнему продолжает играть важную роль. Это уникальная база, включающая набор документов, которые наряду с другими новациями сделали права человека предметом законной озабоченности государств. Основы этого можно найти в Хельсинкском Заключительном акте, однако последующие документы, такие, как Копенгагенский документ 1990 г. и Парижская хартия для новой Европы 1990 г., позволили сформулировать ряд других важных положений, необходимых для сегодняшнего понимания человеческого измерения ОБСЕ.

ОБСЕ была создана как «организация по безопасности». Однако она занимается не только вопросами военной безопасности, разоружения или границ. Основанная на широкой концепции безопасности, Организация занимается также правами человека. ОБСЕ полагает, что безопасность – это нечто большее, чем просто отсутствие войны. Фактически государства – участники ОБСЕ стремились создать всеобъемлющие рамки для мира и стабильности в Европе. В Хельсинкском Заключительном акте в качестве одного из десяти руководящих принципов признается «уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, вероисповедания и убеждений». Это стало краеугольным камнем в истории защиты прав человека (3).

Впервые права человека были включены в качестве четко сформулированного составного элемента в рамки региональной безопасности на той же основе, что и военно-политические и экономические вопросы. Такое признание было затем подкреплено многочисленными последующими документами. Поэтому сегодня данный факт можно считать свершившимся и не вызывающим сомнений. Эти принципы не выстроены в соответствии с какой-либо иерархией, и поэтому никакое правительство не может утверждать, что вначале им необходимо обеспечить политическую или экономическую безопасность, а уже после этого заниматься вопросами прав человека и демократии. Недавняя история подтверждает обоснованность концепции ОБСЕ, которая гласит, что свободное общество, разрешающее каждому принимать полное участие в общественной жизни, является гарантией от конфликтов и нестабильности (4).

Так, одним из примеров может быть факт, что отторжение от общества отдельных лиц или некоторых групп, иногда по этническим причинам, приводило к напряженности и даже вооруженным конфликтам. В качестве еще одного примера угрозы безопасности можно назвать кризисы, возникающие

при появлении беженцев, чаще всего в результате массового нарушения прав человека. В терминологии ОБСЕ термин «человеческое измерение» используется для обозначения набора норм и видов деятельности, связанных с правами человека и демократией, которые рассматриваются в ОБСЕ в качестве одного из трех измерений безопасности, наряду с военно-политическим и экономико-экологическим измерениями. Данный термин свидетельствует также о том, что нормы ОБСЕ, относящиеся к человеческому измерению, охватывают более широкую область, чем традиционное понятие прав человека.

С самого момента своего создания ОБСЕ подходила к своей деятельности как к процессу (5). В Хельсинкском Заключительном акте предусматривается проведение регулярных последующих конференций и встреч. Это весьма важно для понимания базы прав человека в ОБСЕ. Во-первых, это означает, что существует форум для обсуждения выполнения стандартов, согласованных на предыдущих встречах. Во-вторых, это позволило принять целую серию последовательных документов ОБСЕ, которые уточняют и развивают обязательства в области человеческого измерения, принятые в предыдущих документах.

В результате этого ОБСЕ создало весьма гибкий и динамичный процесс нормотворчества в области прав человека – процесс, который стал постоянным. Среди нововведений, зафиксированных в последних документах, например, признание торговли людьми, которая раньше, как правило, рассматривалась в контексте организованной преступности, проблемой нарушения прав человека и признание преступлений на почве ненависти в качестве потенциальной угрозы для внутренней и международной безопасности. Обязательства ОБСЕ, как правило, принимают форму документов, принимаемых консенсусом на встречах на высшем уровне или на уровне министров государств – участников ОБСЕ (6).

Каждая такая встреча проходит в конкретной политической атмосфере и контексте. По этой причине неудивительно, что встречи на высшем уровне и министерские совещания ОБСЕ имели различное влияние на создание новых обязательств. И если одни встречи, особенно в начале 1990-х гг., позволили разработать широкий набор важных новых норм, то другие ограничились внесением незначительных изменений и дополнений. Такой «процессный» подход позволил принять большое число документов ОБСЕ.

В результате практикующим специалистам не всегда легко определить, какие именно стандарты применяются в данной конкретной ситуации, особенно учитывая, что в каждом документе в той или иной степени содержатся как повторы, так и новшества. В качестве главного ориентира следует иметь в виду, что все эти документы в совокупности составляют нормативную базу ОБСЕ. То есть с принятием новых документов уже существующие документы не теряют своей силы. Документы опираются один на другой и образуют то, что можно назвать «достоянием ОБСЕ». Они были приняты на

основе консенсуса и по этой причине являются политически обязательными для всех государств – участников ОБСЕ. Это относится также и к вновь принятым в ОБСЕ государствам, которые при вступлении обязаны признать это «достояние» – обязательства в области человеческого измерения и плюралистическая демократия, основанная на верховенстве закона (7).

В ряде случаев обязательства в области человеческого измерения ОБСЕ идут гораздо дальше, чем «традиционные» юридически обязательные инструменты в области прав человека. В традиционных договорах в области прав человека формулируются личные (или коллективные) права, а государство-участник обязуется соблюдать и/или гарантировать эти права. Однако в большинстве случаев порядок выполнения этих обязательств остается на усмотрение государств. Человеческое измерение ОБСЕ идет гораздо дальше по пути увязки прав человека с институциональной и политической системой государства. По сути государства – участники ОБСЕ, взяв на себя обязательства в области человеческого измерения, согласились с тем, что плюралистическая демократия, основанная на верховенстве закона, представляет собой единственную систему управления, способную эффективно гарантировать права человека. Это объясняет, почему человеческое измерение ОБСЕ было названо общеевропейским общественным порядком (8). Другими словами, ОБСЕ – это не просто организация, объединяющая 56 государств, это «общность ценностей». Эту связь отражает и активная приверженность верховенству закона, и сама его формулировка: концепция, основанная на достоинстве человеческой личности и системе прав, реализуемых через законы и судебно-правовые структуры.

Процесс ОБСЕ в основном представляет собой политический процесс, который не создает юридически обязательных норм и принципов. В отличие от других документов, связанных с правами человека, обязательства в области человеческого измерения ОБСЕ являются скорее политически, чем юридически обязательными. Это очень важное отличие, поскольку оно ограничивает возможности использования правовых механизмов для соблюдения стандартов ОБСЕ. Другими словами, выполнение обязательств ОБСЕ нельзя обеспечить через суд. Однако это не следует ошибочно понимать как свидетельство отсутствия у них обязательной силы (9).

Различие здесь между «юридически» и «политически», а не между «обязательные» и «необязательные». Это означает, что обязательства ОБСЕ представляют собой нечто большее, чем простая декларация воли или добрых намерений: речь идет о политическом обещании соблюдать эти стандарты. Если для обсуждения международно-правовых документов, как правило, требуется значительное время, прежде чем удастся согласовать окончательный текст, а заключительные документы являются предметом ратификации и оговорок, то к документам ОБСЕ это не относится. Их политическая природа позволяет создать уникальную ситуацию: после того, как между государствами был достигнут консенсус, решения вступают в силу не-

медленно и в принципе являются обязательными для всех государств – участников ОБСЕ (так называемый принцип универсальности). Это позволяет ОБСЕ оперативно реагировать на новые потребности (10).

Так, например, когда в начале 90-х гг. участились случаи нарушений прав человека в отношении меньшинств, ОБСЕ первой отреагировала и разработала комплексный набор стандартов в области защиты меньшинств. Позднее эти политические стандарты послужили основой для юридически обязательной Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств.

Основополагающим аспектом человеческого измерения в ОБСЕ является то, что права человека и плюралистическая демократия не рассматриваются как внутреннее дело государства (11).

Государства-участники подчеркнули, что вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка. Фактически государства-участники «категорически и окончательно» заявили, что «обязательства, принятые ими в области человеческого измерения ОБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства» (Московский документ, 1991). Поэтому государства – участники ОБСЕ уже не могут ссылаться на принцип невмешательства во избежание обсуждения проблем прав человека в своих странах. Это объясняет, почему ОБСЕ является не только «общностью ценностей», но и «общностью ответственности». Следует подчеркнуть, что эта «ответственность» предполагает не только право критиковать другие государства за нарушения обязательств в области человеческого измерения, но и накладывает обязательства помогать друг другу в решении конкретных проблем.

Следует выделить основные принципы ОБСЕ, относящиеся к человеческому измерению.

1. Государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии или убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод (Хельсинки, 1975).

2. Права человека и основные свободы с рождения принадлежат всем людям, они неотъемлемы и гарантируются законом. Их защита и содействие им – первейшая обязанность правительства (Париж, 1990).

3. Демократическое правление основывается на воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов. В основе демократии лежит уважение человеческой личности и верховенства закона (Париж, 1990).

4. [Государства-участники] обязуются строить, консолидировать и укреплять демократию как единственную систему правления в наших странах (Париж, 1990).

5. Государства-участники категорически и окончательно заявляют, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения ОБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства (Москва, 1991).

6. Уважение прав человека и основных свобод, демократии и верховенства закона является ключевым элементом принятой в ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности (Стамбул, 1999).

7. Мы далее вновь подтверждаем, что все без исключения принципы и обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, в равной мере распространяются на каждое государство-участник, и подчеркиваем свою подотчетность нашим гражданам и ответственность друг перед другом в том, что касается их выполнения в полном объеме (Астана, 2010).

Обязательства ОБСЕ отражают как традиционные права человека и свободы, так и некоторые области, выходящие за сферу традиционных прав человека. Как и в других международных договорах, касающихся прав человека, важный вопрос заключается в том, до какой степени они могут ограничиваться. Это важно для любого практика, пытающегося определить, было ли нарушено какое-либо определенное право. Некоторые провозглашенные ОБСЕ свободы содержат конкретные положения об ограничении.

Однако в Копенгагенском документе ОБСЕ сформулировано важное общее правило в отношении упомянутых в этом документе прав. Они не должны быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и соответствуют их обязательствам по международному праву, в частности по Международному пакту о гражданских и политических правах. Ограничения не должны применяться произвольно и всегда должны приниматься как исключение из общего правила, гласящего, что личные свободы должны соблюдаться. Любое ограничение должно быть строго соразмерно целям закона. Такой тест на пропорциональность требует узкого толкования, тем более что любое вмешательство должно сопоставляться с огромной ценностью таких основных свобод для открытого и демократического общества.

Описанная выше правовая база прав человека существует в интересах всех людей, проживающих в регионе ОБСЕ, и неслучайно права человека и основные свободы в ней названы в качестве «прав всех людей от рождения» (12).

В первую очередь – ответственность за гарантирование этих прав возложена на государства-участники ОБСЕ. Обязательства в области человеческого измерения ОБСЕ адресованы, в соответствии с другими международными договорами в области прав человека, государствам-участникам. Обязательства еще более усиливают этот общий принцип, подчеркивая, что «защита и поощрение прав человека и основных свобод являются основопо-

лагающей целью правительства» (Парижская хартия 1990 г.). С самого начала было ясно, что сама по себе разработка стандартов не является достаточной для эффективного осуществления обязательств в области человеческого измерения (13).

Международные процедуры должны играть важную вспомогательную функцию в этом отношении. Поэтому ОБСЕ создала набор процедур, конференций и институтов, которые помогают контролировать и оказывать содействие в осуществлении обязательств ОБСЕ по человеческому измерению.

В отличие от других договоров в области прав человека (см., напр., Европейскую конвенцию о правах человека, в соответствии с которой создан Европейский суд по правам человека, или Международный пакт о гражданских и политических правах ООН, в соответствии с которым создан Комитет ООН по правам человека), ОБСЕ не учредило суда или иного органа для рассмотрения жалоб отдельных лиц с тем, чтобы обеспечить выполнение обязательств ОБСЕ. Это отражает политический характер процесса ОБСЕ и намерение не дублировать существующие механизмы.

Напротив, ОБСЕ усиливает эти важные механизмы и призывает все государства-участники использовать существующие возможности и соблюдать стандарты, установленные другими международными организациями. Важно также отметить, что отсутствие механизма для рассмотрения индивидуальных жалоб не исключает возможности доведения этих случаев до сведения политических органов ОБСЕ.

Как уже указывалось, Хельсинкский Заключительный акт предусматривает проведение регулярных последующих совещаний, исходя из того, что для реализации договоренностей требуется постоянный процесс. Такой подход, основанный на непрерывном процессе, со временем позволил создать отработанную систему политических встреч на высшем уровне и других совещаний, на которых обсуждаются вопросы, связанные с выполнением обязательств ОБСЕ. Встречи на высшем уровне ОБСЕ и заседания Совета министров обычно принимают новые заявления и документы. Конференции по рассмотрению предшествуют встречам на высшем уровне ОБСЕ и служат для обсуждения соблюдения стандартов ОБСЕ и готовят заключительные документы, которые затем принимаются на встречах на высшем уровне. Совещания по выполнению обязательств по человеческому измерению ОБСЕ проходят в годы, когда не проводятся встречи на высшем уровне ОБСЕ, и служат в качестве форума для обсуждения вопросов, связанных с выполнением обязательств в области человеческого измерения ОБСЕ. Кроме того, ежегодно организуются семинары по вопросам человеческого измерения и три дополнительные встречи по человеческому измерению.

Такая иногда комплексная структура встреч на высшем уровне – саммитов, совещаний, конференций и семинаров – порождает два важных результата.

Во-первых, она позволяет государствам-участникам включиться в гармоничный процесс нормотворчества. Государства-участники могут опера-

тивно реагировать на новые потребности и, опираясь на ранее принятые обязательства ОБСЕ, уточнять порядок их применения.

Во-вторых, такая структура предоставляет в распоряжение государств-участников ОБСЕ форум для обсуждения вопросов, связанных с фактическим выполнением обязательств в области человеческого измерения. Это отражает принцип, что обязательства ОБСЕ являются предметом прямой и законной озабоченности всех государств-участников ОБСЕ и не входят в число внутренних вопросов какого-либо конкретного государства. Важной особенностью встреч ОБСЕ по вопросам человеческого измерения является то, что они открыты для активного участия неправительственных организаций (НПО). НПО могут таким образом принимать участие в решении проблем, связанных с фактическим выполнением обязательств в области человеческого измерения, и предлагать пути решения этих проблем.

Наряду с этими регулярными встречами ОБСЕ также создала так называемый механизм человеческого измерения, а именно Венский механизм (Создан в соответствии с Венским Заключительным документом 1989 г.) и Московский механизм (Решение о создании Московского механизма было принято на последнем совещании Конференции по человеческому измерению ОБСЕ в Москве в 1991 г.), причем последний частично представляет собой дальнейшее развитие Венского механизма. Вместе они образуют процесс для надзора за выполнением обязательств в области человеческого измерения, к помощи которого отдельные государства – участники ОБСЕ могут прибегать для рассмотрения конкретных ситуаций (14).

Венский механизм позволяет государствам-участникам использовать набор процедур для того, чтобы поднять вопросы, связанные с выполнением обязательств в области человеческого измерения другим государством – участником ОБСЕ.

Московский механизм опирается на Венский механизм и дополнительно предоставляет возможность формировать специальные миссии независимых экспертов для оказания помощи в решении конкретных проблем, связанных с вопросами человеческого измерения. Это предполагает право расследования сообщений о нарушениях обязательств в области человеческого измерения, причем в исключительных случаях это может делаться даже без согласия обвиняемого государства. На практике механизм человеческого измерения применяется редко, отчасти из-за того, что ОБСЕ стала постоянно действующей организацией, а также по политическим соображениям, которые связаны с использованием таких специальных механизмов.

Стоит отметить, что ОБСЕ отошла от «конференционного» подхода, применявшегося в прошлые годы, и создала целый ряд постоянных институтов для оказания государствам-участникам помощи в выполнении своих обязательств в области человеческого измерения ОБСЕ. Эти институты играют все возрастающую роль.

1. Бюро по демократическим институтам и правам человека.

2. Верховный комиссар по вопросам национальных меньшинств.

3. Представитель по вопросам свободы средств массовой информации

Таким образом, стоит отметить, что государства-участники ОБСЕ создали впечатляющий «корпус» норм и принципов в области человеческого измерения (15).

Документы ОБСЕ содержат множество важных обязательств в области человеческого измерения, которые позволили Организации играть ведущую и новаторскую роль в этой области.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) *Hopmann P.T.* The OSCE Role in Eurasian Security», «Limiting Institutions? The Challenge of Eurasian Security Governance. – Manchester, 2003. – P. 144–165.
- (2) *Russett B.M.* Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World. – Princeton, N. J., 1993.
- (3) *Bowker M., Williams Ph.* Helsinki and West European Security // *International Affairs* 61. – 1985. – № 4. – P. 607–618.
- (4) *Leatherman J.* From Cold War to Democratic Peace: Third Parties, Peaceful Change, and the OSCE. – Syracuse, N. Y., 2003.
- (5) *Hopmann P.T.* The OSCE Role in Eurasian Security», «Limiting Institutions? The Challenge of Eurasian Security Governance. – Manchester, 2003. – P.144–165.
- (6) *Ibid.* – P. 157.
- (7) *Krupnick Ch.* Europe's Intergovernmental NGO: The OSCE in Europe's Emerging Security Structure // *European Security* 7. – 1998. – № 2. – P. 30–53.
- (8) *Cohen J.* Conflict Prevention in the OSCE: An Assessment of Capacities. – Hague, 1999. – P. 12.
- (9) *Fassel D.B.* The Helsinki Accord: A Case Study // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science.* – P. 150.
- (10) *Hopmann P.T.* Managing Conflict in Post-Cold War Eurasia: The Role of the OSCE in Europe's Security Architecture // *International Politics* 40. – 2003. – № 1. – P. 79–85.
- (11) *Oberschmidt R.* Office for Democratic Institutions and Human Rights: An Interim Appraisal», *Helsinki Monitor* 12. – 2001. – № 4. – P. 278.
- (12) *Hopmann P.T.* The OSCE Role in Eurasian Security», «Limiting Institutions? The Challenge of Eurasian Security Governance. – Manchester, 2003. – P. 144–165.
- (13) *Niemtzow E.* The OSCE's Security Model: Conceptual Confusion and Competing Visions // *Helsinki Monitor* 7. – 1996. – № 3. – P. 41.
- (14) *Fassel D.B.* The Helsinki Accord: A Case Study // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science.* – P. 138.
- (15) *Oberschmidt R.* Office for Democratic Institutions and Human Rights: An Interim Appraisal // *Helsinki Monitor* 12. – 2001. – № 4. – P. 278.

**CONSIDERING «HUMAN DIMENSION»  
OF THE OSCE ACTIVITIES**

**A. Astapchuk**

Department of Theory and History of International Relations  
Peoples' Friendship University of Russia  
*Miklukho-Maklaya Str., 10-2, Moscow, Russia, 117198*

The article elaborates on the role of «human dimension» in the activities of the Organization for Security and Co-operation in Europe. The author analyzes principles and features of the measures taken by the Organization in order to provide observance of human rights and freedoms. The author also considers the role that the OSCE plays in European security architecture.

**Key words:** OSCE, «human dimension», security, human rights and freedoms.