

С. Ж. Айдарбаев
С. К. Аширов

ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ: СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



Алматы 2016

УДК 327(574) (035.3)

А 36

*Рекомендовано к изданию Ученым советом
факультета международных отношений Казахского
национального университета имени аль-Фараби
(протокол №2 от 16 сентября 2016 года)*

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор **А.А. Сабитова**
кандидат юридических наук, доцент **А.И. Даркенбаев**

*Публикуется за счет средств гранта Министерства образования и науки
Республики Казахстан "Лучший преподаватель вуза 2015 года"*

А 36 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе: становление, развитие и правовые основы деятельности: монография / С.Ж. Айдарбаев, С.К. Аширов. – Алматы: Казак университеті, 2016. – 131 с.

ISBN 978-601-04-2570-5

В монографии поставлена цель вычлнить правовые аспекты в деятельности ОБСЕ, определяющие специфику ее правового статуса. Для ее достижения авторы исследуют становление и развитие Хельсинкского процесса, осуществляют аналитический обзор системы органов ОБСЕ, выявляют особенности правового статуса ОБСЕ, анализируют процесс председательствования Казахстана в Организации и его влияние на возможность юридикации основ деятельности ОБСЕ.

Книга рассчитана на специалистов, интересующихся правовыми аспектами деятельности международных организаций, студентов, магистрантов и докторантов, обучающихся по специальностям «Международное право», «Юриспруденция», «Международные отношения».

УДК 327(574) (035.3)

ISBN 978-601-04-2570-5

© Айдарбаев С.Ж., Аширов С.К., 2016

© КазНУ имени аль-Фараби, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ.....4
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....4

ВВЕДЕНИЕ.....5

1. ХЕЛЬСИНКСКИЙ ПРОЦЕСС: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

1.1 Предыстория Хельсинкского процесса.....11
1.2 Начало Хельсинкского процесса.....15
1.3 Развитие Хельсинкского процесса.....24

2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ОБСЕ

2.1 Начало институционализации процесса ОБСЕ.....32
2.2 Органы управления ОБСЕ.....43
2.3 Правовые основы деятельности ОБСЕ.....55
2.4 Проблема юрисдикции основ деятельности ОБСЕ.....75

3. ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В ОБСЕ

3.1 Повестка дня казахстанского председательства в ОБСЕ.....84
3.2 Итоги казахстанского председательства в ОБСЕ.....96
3.3 Перспективы дальнейшего развития ОБСЕ в XXI веке.....103

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....109
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....112

Приложение 1. Астанинская юбилейная декларация ОБСЕ "На пути к сообществу безопасности" (3 декабря 2010 года).....117
Приложение 2. Интерпретирующее заявление Европейского Союза в соответствии с пунктом 6 раздела IV.1 (А) Правил процедуры ОБСЕ (3 декабря 2010 года)122
Приложение 3. Интерпретирующее заявление Канады в соответствии с пунктом 6 раздела IV.1 (А) Правил процедуры ОБСЕ (3 декабря 2010 года)125
Приложение 4. Интерпретирующее заявление Молдовы в соответствии с пунктом 6 раздела IV.1 (А) Правил процедуры ОБСЕ (3 декабря 2010 года).....127
Приложение 5. Интерпретирующее заявление Румынии в соответствии с пунктом 6 раздела IV.1 (А) Правил процедуры ОБСЕ (3 декабря 2010 года)..... 129

ВВЕДЕНИЕ

Роль и ответственность ОБСЕ в пространстве, охватывающем собственно Европу, евроазиатскую Россию, Закавказье и Центральную Азию, весьма высока. Ведь ОБСЕ – единственная организация, объединяющая все государства в этом пространстве и преследующая цели обеспечения безопасности и сотрудничества [1, с.79].

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе является второй по значимости, численности и масштабам международной политической организацией в мире после ООН. В условиях глобализации резко возрастает роль глобальных институтов и соответственно таких организаций, как ОБСЕ. Исходя из этого, можно сделать предположение, что роль ОБСЕ в XXI в. для международной безопасности и сотрудничества на обширном европейском и евразийском пространстве останется как минимум прежней, но, скорее всего, будет возрастать. Тот факт, что ОБСЕ носит глобальный характер, а не ограничивается только Европой, не нуждается в доказательствах, но может быть уточнен. В географическую зону ОБСЕ, помимо собственно европейского континента, входят Северная Америка и так называемая Евразия (территория бывшего СССР). Таким образом, концепция «единой Европы от Ванкувера до Владивостока» все еще жива. Более того, с учетом рудиментов колониальных империй европейских держав в Африке, Латинской Америке, Индийском и Тихом океанах пространство ОБСЕ принимает поистине всепланетарный характер [2, с.36].

Вместе с тем, как образно отмечал известный казахстанский ученый-политолог У.Т. Касенов, шквал конфликтов разного рода, обрушившийся на постсоциалистическое пространство, обнаружил, что ОБСЕ не имеет ни мандата, ни финансирования, ни собственных миротворческих сил для их урегулирования, особенно вооруженных. ОБСЕ в нынешнем виде не в состоянии обеспечить выполнение своих же основополагающих десяти принципов безопасности и сотрудничества, поскольку не имеет надлежащих механизмов их реализации и контроля за их выполнением. В этой связи, по его словам, ОБСЕ действительно нуждается в повышении эффективности своих структур и деятельности [1, с.79-80].

По словам Президента РК Н.А. Назарбаева, произнесенным им 1 декабря 2010 года в приветственной речи на открытии Астанинского саммита ОБСЕ «Первоначально Хельсинкский процесс развивался, опираясь на концепцию общеевропейского дома *«От Атлантики до*

Урала». С созданием ОБСЕ принципы европейской безопасности утвердились на пространстве «от Ванкувера до Владивостока». Сейчас начинается третий этап. Мы переходим к новому уровню безопасности и сотрудничества в более широких координатах - «От Океана до Океана». Речь идет о формировании единого пространства безопасности в границах четырех океанов – от Атлантического до Тихого и от Северного Ледовитого до Индийского. Сегодня в Астане мы даем старт формированию Евро-Атлантического и Евразийского сообщества единой и неделимой безопасности» [3].

Вместе с тем, в юридической литературе высказываются мнения, ставящие под сомнение светлое будущее ОБСЕ. Так, российский исследователь Г.Н. Макарова отмечает, что свидетельствами системного кризиса ОБСЕ стала, во-первых, ее неспособность предложить убедительную повестку дня для рассмотрения на высшем политическом уровне (саммиты не проводились с 1999 года) и невозможность в течение нескольких последних лет согласовать общеполитические декларации заседания Совета министров иностранных дел. Во-вторых, чрезмерно увеличилась гуманитарно-правозащитная составляющая ОБСЕ в ущерб двум другим исключительно важным измерениям -военно-политической и экономической. В-третьих, «прижился» географический дисбаланс. Становится все заметнее, что основные усилия ОБСЕ фокусируются на двух регионах - постсоветском и постюгославском. Именно там сосредоточены различного рода «миссии», «группы», «информационные центры», «офисы» и др., что влечет игнорирование проблем в других государствах-участниках и свидетельствует о наличии в Организации практики двойных стандартов. В-четвертых, НАТО и ЕС опережают ОБСЕ в военном и экономическом содействии по вопросам безопасности. В-пятых, в зоне действия ОБСЕ недостает условий для формирования эффективного сообщества безопасности. Она охватывает демократические и авторитарные государства и простирается от современных, богатых западноевропейских и североамериканских обществ до бедных, традиционных обществ Центральной Азии. В этой зоне отсутствуют гомогенность, общие ценности, взаимная эмпатия и многосторонние, интенсивные контакты, чего требует сообщество безопасности. И в ближайшем будущем здесь ничего не изменится. И, наконец, несмотря на существующий прогресс в реализации многих политических документов ОБСЕ, принятых как в XX, так и XXI вв., серьезную озабоченность продолжает вызывать невыполнение государствами-участниками многих решений Организации во всех измерениях ее деятельности,

что влечет за собой соответствующие последствия. Ситуация усугубляется также тем, что ОБСЕ сейчас расколота на различные «эксклюзивные клубы» стран, преследующих собственные политические цели и интересы. Зачастую диалог подменяется наставительно-морализаторским подходом со стороны ряда стран, а равноправное сотрудничество уступает место глубокому политическому нажиму. Это лишь одни из наиболее очевидных проблем в деятельности ОБСЕ. Список можно продолжать и дальше. Но важно то, что игнорирование этих недостатков уже вызвало - и продолжает вызывать - более опасные политические последствия, такие, как тенденциозный, политизированный подход, географический перекосяк и деление стран на «равных» и «более равных». Все это не случайно, так как отражает отсутствие единого видения государствами - участниками стоящих перед Организацией задач и ее предназначения. Таким образом, нет сомнений в том, что ОБСЕ нуждается в серьезном реформировании. Но развернувшиеся дискуссии о реформе ОБСЕ выявляют глубокие расхождения во взглядах между участниками этой Организации относительно очередности реформ, степени их радикальности и самого содержания преобразований [4, с.4-5].

Учитывая указанные обстоятельства и политическую значимость ОБСЕ, для международно-правовой науки возрастает актуальность определения правового статуса организации, выделение специфики его статуса, а также определение отличий статуса ОБСЕ от других подобных организаций.

При работе над монографией было установлено почти полное отсутствие юридических исследований по указанной тематике. Большинство казахстанских работ подготовлено политологами и социологами (Б. Султанов, К. Байзакова, С.С. Лукпанова и др.).

Такая же ситуация характерна и для юридической науки России. Единственными исключениями являются кандидатские диссертации российских исследователей В.А. Местникова, Р.Ш. Гарипова и Г.Н. Макаровой. Однако в этих работах проблематика ОБСЕ рассматривается с российской позиции (в большинстве случаев крайне критично) и суть предложений этих авторов сводится к необходимости полной или почти полной «юридизации» ОБСЕ.

В казахстанской литературе практически полностью отсутствуют комплексные или монографические работы, посвященные современному положению ОБСЕ. Счастливым исключением, оказавшим большую помощь при подготовке данного исследования, является

лишь коллективная монография, выпущенная в 2009 году учеными из Казахстанского института стратегических исследований.

Большинство же работ – это в основном статьи, посвященные текущим проблемам деятельности ОБСЕ. Учитывая все это, считаем, что данное направление исследований нуждается в дальнейшем продолжении и углубленном исследовании.

При подготовке монографии авторы поставили перед собой цель вычленить правовые аспекты в деятельности ОБСЕ, определяющие специфику ее правового статуса. Для достижения этой цели необходимо было решить ряд задач, в частности:

- рассмотреть становление и развитие Хельсинкского процесса;
- произвести обзор системы органов ОБСЕ;
- выявить особенности правового статуса ОБСЕ;
- проанализировать процесс председательствования Казахстана в

Организации и его влияние на возможность юридикации основ деятельности ОБСЕ.

Общим объектом исследования выступили межгосударственные отношения, складывающиеся в сфере деятельности ОБСЕ, непосредственным предметом исследования – становление и развитие Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также правовые основы ее деятельности.

В качестве теоретической основы исследования авторы использовали научные труды казахстанских и зарубежных ученых, достижения политической и правовой науки.

Методологическую основу исследования составили такие методы, как общенаучный диалектический метод исследования, исторический и сравнительный методы, а также методы анализа и синтеза.

Научная новизна работы заключается в том, что сама тема, связанная с правовым статусом ОБСЕ и ее становлением в качестве международной организации является новой и впервые рассматривается на монографическом уровне в международно-правовой науке Казахстана.

По итогам исследования авторы сформулировали ряд теоретических выводов, которые могут полностью или частично претендовать на научную новизну. Так, научная новизна исследования нашла свое выражение в следующих положениях, являющихся результатом проведенной работы:

1. По нашему мнению, решение Будапештского саммита 1994 года, институционализировало Совещание, изменив его юридическую природу и преобразовав ее статус из международной конференции в

полноценную международную организацию. Однако, как известно, любая полноценная международная организация должна иметь твердую международно - правовую договорную основу для своей деятельности, т.е. учредительный договор – устав. Хельсинский Заключительный акт трудно квалифицировать в качестве такого юридического документа как устав, все-таки это политический документ. Таким образом, для полноценной институционализации ОБСЕ нуждается в принятии учредительного акта – устава, в котором должны быть отражены все институты и учреждения организации, ее институциональная система, процедурные правила и некоторые другие важные вопросы.

2. В литературе выделяют следующие этапы сотрудничества Казахстана и ОБСЕ:

1) 1992-1994 гг. – определение интересов Республики Казахстан в ОБСЕ;

2) 1995-1997 гг. – создание двусторонних и региональных механизмов сотрудничества РК с ОБСЕ при международных организациях в Вене и активизация деятельности Республики в рамках ОБСЕ;

3) 1998 – начало 2000-х гг. – учреждение постоянного представительства ОБСЕ в РК, становление роли ОБСЕ не только как структуры по безопасности, но и как активного участника внутривосточной жизни Казахстана;

4) 2000 г. – по 2009 г. – Казахстан выступает за укрепление уникального форума и выдвигает свою кандидатуру на избрание председателем ОБСЕ первоначально в 2009 году.

Полагаем, что начиная с 2009 года, когда Казахстан вошел в «тройку» председателей ОБСЕ (будущий, действующий и бывший председатели) можно вести речь о пятом этапе в сотрудничестве между ОБСЕ и Казахстаном. Особенностью данного этапа, на наш взгляд, является активное включение нашей страны к решению всего комплекса проблем безопасности и сотрудничества на всем пространстве ОБСЕ, а также повышение авторитета и статуса Казахстана не только в рамках Организации, но и во всем мире, как ответственного государства, способного принимать конструктивное участие в решении глобальных и региональных межгосударственных проблем.

3. Успешное председательство Казахстана в ОБСЕ в 2010 году и проведение Астанинского саммита ОБСЕ, по нашему мнению, привели к определенной трансформации как Организации, которая стала демонстрировать первые признаки жизнеспособности после длительной стагнации, так и самого Казахстана, который отныне превратился

в зрелого и ответственного участника международных отношений, готового и способного конструктивно решать самые острые проблемы современных межгосударственных отношений.

Материалы, выводы и положения проведенного исследования могут быть использованы в учебном процессе высших учебных заведений при проведении занятий со студентами, а также для дальнейшей исследовательской работы.

Практическая значимость проведенного исследования видится в том, что ее материалы, основные положения, выводы и заключения могут быть использованы в деятельности государственных органов Республики Казахстан, имеющих отношение к осуществлению внешней политики государства – Министерства иностранных дел РК, Министерства юстиции РК, Министерства обороны РК и др.

Структура монографии была predetermineden необходимостью достижения ее основной цели, а также решения поставленных задач и включает перечень сокращений и обозначений, применяемых в работе, введение, три раздела, девять подразделов, заключение, список использованной литературы.

Авторами данной монографии являются:

Аширов С.К. - магистр международного права, ответственный сотрудник Министерства иностранных дел Республики Казахстан.

Айдарбаев С.Ж. - доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Казахского национального университета имени аль-Фараби.

во.
Хр
ед
Во
ше
196
ке:
кла
сти
тел
рем
таем
съез
посл
Уси
тупи
пров
разд
тивн
вацк
стран
Сразу
протв
дство
постал
1969 г
ния ч
зацию
кии ре
зывается
По
ся при
ные Г
доклад