

Интеграционные процессы дают возможность активного межгосударственного сотрудничества в сфере культуры и образования. Новый импульс в развитии культурного взаимодействия получили страны – члены ЕврАзЭс. Определены основные направления в области культурной внешней политики России, Беларуси, Казахстана и Киргизии. Создана соответствующая правовая база, в частности межгосударственные и межправительственные соглашения и программы: Гуманитарные годы в СНГ, Дни культуры, совместные научные проекты, юбилейные мероприятия, Фестивали культур и т.д.

Создается уникальная возможность стимулировать культурный интеграционный процесс на евразийском пространстве, придать ему новое качество по основным азимутам культурной внешней политики, нацеленной на использование в интересах стран.

Большую заинтересованность в возрождении Великого Шелкового пути проявляют не только страны Центральной Азии, но и Китай и Япония. Данный проект является стратегическим не только для экономики, но несет и определенную культурную составляющую.

Став насущной формой международного общения в течение многих веков, Великий Шелковый путь выполнял культурно-коммуникационную функцию. Миссии Плано Карпини, Асцелина, Андре де Лонжюмо, Гильома де Рубрука, Марко Поло, Петруса Люкалонго, Андола Савиньяно, Джованни де Монтекорвино, Андре де Перуза, Жераро Перегрино, братьев Томаса, Жерома, Николо де Бантра, Петруса де Кастелло, Андрутиоса де Ассисио, Гилельмуса де Франча, Пьера де Флоранса, Одорико де Парденона, монаха Никола, Жана де Мариньоли, Гийома де Прато, Франциско де Подио, Ришара Бургундского, Бускарелли, монаха Паскалия, Журдена Севера, а также многочисленных сопровождавших их лиц свидетельствуют о довольно интенсивных связях папства и европейских стран с Азией. Многие из этих легатов, дипломатов и миссионеров по возвращении писали подробнейшие отчеты о странах пребывания и дворах восточных правителей.

На основе изучения обширного документального материала представляется возможным отразить основные периоды контактов европейских стран и монгольских государств с 1238 по 1394 годы.

Таким образом, хроника контактно-информационного взаимодействия Запада и Востока свидетельствует, что дипломатический и культурный диалог лежал в основе посольских контактов того периода.

Литература

1. Многоликая глобализация. Культурное разнообразие в современном мире / Под ред. П. Бергера и С. Хантингтона. – М., 2004. – С. 23.
2. Мошняга П. Внешняя культурная политика Японии // Власть. – 2009. – № 6. – С. 160.
3. Колосова И. Межкультурный диалог в эпоху глобализации, роль ЮНЕСКО и других многосторонних структур // Дипломатическая служба. – 2010. – № 3. – С. 46.

Проблема правосубъектности ОБСЕ

Сман А. С.

В начале XXI века в международных отношениях международные организации играют важную роль как форма сотрудничества государств и многосторонней дипломатии. Международные организации как вторичные, производные субъекты международного права создаются (учреждаются) государствами. Наиболее распространенным способом является заключение международного договора.

В настоящее время в науке международного права признается положение, что государства, создавая международные организации, наделяют их определенной право- и дееспособностью, признавая за ними способность: иметь права и обязанности; участвовать в создании и применении норм международного права; осуществлять реализацию норм международного права. Этим признанием государства создают новый субъект международного права, который наряду с ними осуществляет правотворческие, правоприменительные и правоохранительные функции в сфере

международного сотрудничества. Вместе с тем объем их правосубъектности значительно меньше, чем обладают государства – основные субъекты международного права и носит целевой, функциональный характер.

Международные организации наделяются договорной правоспособностью, т. е. вправе заключать самые разнообразные соглашения в рамках своей компетенции. Согласно ст. 6 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями, правоспособность международных организаций заключать договоры регулируется правилами этой организации. Пункт 1 статьи 2 указанной Конвенции разъясняет, что правила организации означают, в частности, учредительные акты, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации.

Чтобы выполнять свои функции, международные организации должны обладать необходимыми юридическими средствами. В статье 104 Устава ООН предусмотрено, что Организация Объединенных Наций пользуется на территории каждого из своих Членов такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей. Аналогичные положения содержатся в большинстве учредительных актов.

В науке международного публичного права отмечается, что анализ учредительных актов международных организаций свидетельствует о договорной правоспособности, закрепленной, как правило, двумя способами: либо в общем положении, предусматривающем право заключать любые договоры, способствующие выполнению задач организации (например, статья 65 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.); либо в специальном положении или положениях, определяющих возможность заключения организацией определенных категорий соглашений (например, статьи 43 и 63 Устава ООН) и с определенными сторонами (с любыми государствами или только с государствами-членами, с любыми международными организациями или только с некоторыми из них).

Одной из международных организаций является Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) как результат длительного процесса институционального оформления Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).

Первым из документов ОБСЕ являлся принятый в Хельсинки в 1975 г. Заключительный акт, содержание которого можно сгруппировать в три крупных раздела: вопросы обеспечения безопасности; сотрудничество государств-участников в гуманитарной сфере; сотрудничество в экономической и экологической областях.

В каждом из направлений деятельности ОБСЕ были разработаны определенные механизмы их осуществления. В частности, в рамках первого направления – обеспечения безопасности государств – таким механизмом является институт мер доверия и безопасности, в рамках гуманитарного – институт миссий экспертов и миссий докладчиков, и в экономико-экологическом направлении – Экономический форум.

В настоящее время ОБСЕ представляет собой формирующуюся международную региональную организацию. Ее учредительными документами кроме Заключительного акта, принятого в 1975 году, являются Хартия для новой Европы и Дополнительный документ к ней, принятые в Париже в 1990 году, Декларация «Вызов времени перемен» и пакет решений по структуре и основным направлениям деятельности ОБСЕ, принятые в Хельсинки в 1992 году. Эти документы определяют основные цели ОБСЕ – сотрудничество в области безопасности, разоружения, предотвращения конфликтных ситуаций, экономики, культуры, прав и свобод человека и др. Принципы ОБСЕ были закреплены в Декларации принципов, являющейся составной частью хельсинкского Заключительного акта.

С 1990 года происходит дальнейшее развитие структуры ОБСЕ. Было определено, что встречи глав государств и правительств должны проводиться регулярно раз в два года. На них устанавливаются приоритеты и даются ориентиры на высшем политическом уровне. Встречам в верхах должны предшествовать конференции по обзору, которые уполномочиваются подводить итоги выполнения обязательств и рассматривать дальнейшие шаги по укреплению процесса ОБСЕ, подготавливать документы для утверждения на встрече.

Совет ОБСЕ является центральным директивным и руководящим органом ОБСЕ. Он состоит из министров иностранных дел, должен собираться не реже одного раза в год для рассмотрения вопросов, имеющих отношение к ОБСЕ, и принятия соответствующих решений. Председателем каждого заседания Совета ОБСЕ должен быть представитель принимающей страны.

Основным рабочим органом ОБСЕ является Комитет старших должностных лиц (КСДЛ). На него наряду с принятием оперативных решений возлагаются функции управления и координации. Руководство текущей деятельностью ОБСЕ возлагается на действующего Председателя, который в своей деятельности может использовать институт «тройки» (в составе предшествующего, действующего и последующего Председателей), специальные целевые группы и своих личных представителей. Для обслуживания Совета и Комитета был создан Секретариат ОБСЕ.

Созданное на основании Парижской хартии для новой Европы Бюро по свободным выборам было переименовано на Пражском совещании 1992 года в Бюро по демократическим институтам и правам человека. Оно содействует обмену информацией и расширению практического сотрудничества между государствами в области человеческого измерения и становлению демократических институтов.

Важным органом является Центр по предотвращению конфликтов для оказания помощи Совету ОБСЕ в деле уменьшения опасности возникновения конфликтов. В Центр входят Консультативный комитет, состоящий из представителей всех государств-членов, и Секретариат.

Не менее важная роль отводится Верховному комиссару по делам национальных меньшинств и Форуму ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности. Верховному комиссару поручается обеспечивать «раннее предупреждение» и «срочные действия» в отношении напряженных ситуаций, связанных с проблемами национальных меньшинств, которые потенциально способны перерасти в конфликт в регионе ОБСЕ и требуют внимания и действий Совета или КСДЛ. Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности создается как постоянно действующий орган в целях: проведения новых переговоров по контролю над вооружениями, разоружению и укреплению доверия и безопасности; расширения регулярных консультаций и активизации сотрудничества по вопросам, связанным с безопасностью; уменьшения опасности возникновения конфликтов.

Из других органов следует отметить Парламентскую ассамблею, состоящую из представителей всех стран – членов ОБСЕ, и Экономический форум, на который начиная с 1993 года должен собираться на периодической основе КСДЛ.

Было бы неверным утверждать, что у ОБСЕ отсутствуют механизмы реализации ее целей и задач, однако относительно эффективности применения этих механизмов имеются особенности.

Так, государства – участники СНГ 15 сентября 2004 г. приняли Обращение к партнерам по ОБСЕ, в котором высказали, в том числе, предложения о необходимости полноценного развития экономического и экологического измерения ОБСЕ, более сбалансированной работы ОБСЕ в гуманитарной сфере, подчеркнув такую негативную характеристику деятельности ОБСЕ, как практика ограничения ее деятельности мониторингом политической ситуации.

В международно-правовой науке международные межправительственные организации являются классическими субъектами международного права и как субъекты права должны обладать некоторыми юридическими признаками, при наличии которых можно говорить о существовании международной организации как правового образования. Одним из таких легальных критериев является создание и функционирование международной организации на основе международно-правового документа, как правила, устава, который служит в качестве учредительного акта данной международной организации.

В отношении ОБСЕ позиции ученых-международников расходятся. Так, Игнатенко Г. В. и Тиунов О. И. полагают, что ОБСЕ действительно «пока не имеет целостного учредительного акта», но вместе с тем его роль временно исполняют документы Парижской (1990 г.), Хельсинкской (1992 г.) и Будапештской (1994 г.) встреч [1]. Аналогичную позицию занимают также Колосов Ю. М. и Кузнецов В. И. [2].

По мнению В. И. Маргиева, «ОБСЕ является международной организацией, созданной не на основании международного договора, а на совокупности актов СБСЕ» [3].

С точки зрения И. И. Лукашука, ОБСЕ «учреждена не правовым, а политическим соглашением» и вследствие этого является «чисто политическим образованием, не обладающим международной правосубъектностью» [4].

Вместе с тем у ОБСЕ действительно объективно отсутствует учредительный акт как единый международно-правовой документ.

Вопрос о юридической силе самих принятых в рамках СБСЕ/ОБСЕ документов также остается открытым.

Ряд исследователей полагают, что Заключительный акт СБСЕ 1975 г. бесспорно является юридически обязательным. Например, по мнению Блищенко И. П., Заключительный акт является «обязательным международно-правовым документом, который представляет собой общее толкование императивных норм международного права, признанных всеми государствами-участниками» [5]. Малинин С. А. и Ковалева Т. М. утверждают, что обязательства, содержащиеся в Хельсинкском Заключительном акте, «носят, несомненно, правовой характер» [6].

С другой стороны, существует мнение, в соответствии с которым значение Акта таково, что «впервые за послевоенное время государства... закрепили основные правила взаимоотношений не в международно-правовом документе, а в политической декларации...» [7]. Это означает, что нормы Заключительного акта «прежде всего содержат моральные обязательства» [8].

Подобный подход к правовой природе Хельсинкского Заключительного акта СБСЕ нашел отражение в работах зарубежных авторов. Чарни Дж. полагает, что «обязательства по Хельсинкскому акту не были бы приняты многими правительствами, если бы они были юридически обязательными» [9].

Такая же ситуация и с документами СБСЕ/ОБСЕ, принятыми позднее: «Подписанные начиная с Хельсинкского Заключительного акта в 1975 г. документы ОБСЕ не являются действенными международно-правовыми договорами, ...они имеют характер... канонов, которые сопровождаются... политическими обязательствами» [10].

Таким образом, очевидно, что ОБСЕ нуждается в разработке и принятии учредительного документа как единого международно-правового документа, определяющего цели и задачи, структуру и компетенцию органов организации, членство в организации, порядок формирования бюджета. В процессе разработки подобного документа следовало бы рассмотреть вопрос о рационализации структуры организации, поскольку во многом «жизнеспособность каждой международной организации определяется... тем, насколько слаженно работают отдельные звенья ее внутриорганизационного механизма» [11].

В настоящее время, на наш взгляд, структура ОБСЕ чрезмерно бюрократизирована, несмотря на то, что представители государств-участников постоянно заявляют о гибкости организации, «которая позволяет ей быстро адаптироваться к происходящим изменениям в международной обстановке» [12].

Органы ОБСЕ представляют собой разветвленную систему, включающую в себя главные и вспомогательные структуры, – указывают Галенская Л. Н. и Малинин С. А. [13]. Далее авторы перечисляют эти структуры, из которых 15 составляют главные органы:

- 1) Совещание глав государств и правительств;
- 2) Конференции по обзору;
- 3) Совет министров;
- 4) Парламентская ассамблея;
- 5) Руководящий совет;
- 6) Постоянный совет;
- 7) Действующий председатель;
- 8) Тройка председателей;
- 9) Генеральный секретарь;
- 10) Секретариат;
- 11) Форум по сотрудничеству в области безопасности;
- 12) Верховный комиссар по делам национальных меньшинств;
- 13) Бюро по демократическим институтам и правам человека;
- 14) Миссии ОБСЕ;
- 15) Миссии по поддержке санкций.

Предлагаем рассмотреть опыт создания и деятельности международных межправительственных организаций, подробно изложенных в теоретических исследованиях как отечественных, так и зарубежных ученых-международников.

По мнению Е. А. Шibaевой, М. Поточного, основу постоянной системы органов международных организаций составляют следующие виды органов: 1) высший; 2) исполнительный; 3) административный; 4) специальные комитеты и комиссии [14, с. 19].

Высшие органы, по их утверждению, формируются из государств-членов. Каждое государство-член ex-officio входит в состав высшего органа и имеет в нем один голос [14, с. 32].

Таким образом, исходя из анализа содержания документов СБСЕ/ОБСЕ, в качестве высшего органа ОБСЕ может выступать Совет глав государств и правительств государств – членов ОБСЕ (Совет ОБСЕ). В компетенцию Совета глав государств и правительств государств – членов ОБСЕ могли бы войти следующие вопросы: принятие новых членов организации; выборы главного административного должностного лица – Действующего председателя; выборы членов исполнительного органа; установление основ бюджета; рассмотрение отчетов о деятельности организации; обсуждение всех вопросов, связанных с предметной деятельностью организации, внесенных на его рассмотрение. В качестве исполнительного органа можно было бы предложить Совет министров иностранных дел ОБСЕ (Совет министров ОБСЕ), который бы выполнял следующие функции: обеспечение эффективности деятельности организации; осуществление связи с государствами-членами и другими международными организациями; составление бюджета организации; подготовку повестки дня заседаний Совета и выполнение определенных на его заседаниях задач и принятых решений; рассмотрение вопросов персонала; назначение Генерального секретаря организации. Поскольку структура организации должна соответствовать ее предметной компетенции, то есть основным направлениям деятельности, то с учетом «трех измерений» ОБСЕ целесообразно сформировать три органа, каждый из которых будет нести ответственность за соответствующее направление деятельности организации.

В ОБСЕ уже существуют два органа, ответственных за экономическую сферу и обеспечение безопасности: Руководящий совет, являющийся в то же время Экономическим форумом, и Форум по сотрудничеству в области безопасности. Аналогично этим двум институтам создается третий специализированный орган – Форум по сотрудничеству в гуманитарной области. Три форума будут нести ответственность перед Советом министров ОБСЕ.

В структуре Форума по сотрудничеству в области безопасности следует выделить комитеты на основе географического критерия, специализирующиеся в исследовании вопросов обеспечения безопасности в рамках определенного региона, а также комитеты по мерам доверия и безопасности, по реализации Договора об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г. и Договора по открытому небу 1992 г. Специальный комитет будет заниматься вопросами использования миссий ОБСЕ. В Форум по сотрудничеству в гуманитарной области войдут в качестве комитетов Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, а также Бюро по демократическим институтам и правам человека и Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

В рамках Экономического форума будут созданы три комитета: собственно Экономический комитет, Комитет по вопросам науки и техники, Комитет по вопросам охраны окружающей среды.

Парламентская ассамблея ОБСЕ сохранит свои прежние функции в качестве консультативного органа, состоящего из должностных лиц представительных органов государств-членов.

Поскольку Суд по примирению и арбитражу ОБСЕ был учрежден Конвенцией по примирению и арбитражу в рамках ОБСЕ 1992 года, то в отдельном закреплении его полномочий, порядка формирования в Уставе ОБСЕ необходимости нет. Достаточно лишь ссылки на данную Конвенцию. Административными функциями, в частности, обеспечением административного обслуживания заседаний Совета и Совета министров ОБСЕ, организацией архива с документацией ОБСЕ и распространением документов по просьбе государств-членов, выполнением других задач, возложенных на него Советом и Советом министров, будет заниматься Секретариат ОБСЕ, возглавляемый Генеральным секретарем.

Таким образом, дальнейшее существование Организации зависит от того, предпримут ли государства-участники практические шаги по реформированию ее структуры и механизмов реализации поставленных перед ней целей и задач на всех направлениях деятельности.

Литература

1. Международное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. / Отв. ред. проф. Г. В. Игнатенко и проф. О. И. Тиунов. – М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. – С. 339.
2. Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. – М., 1999. – С. 240.
3. Маргиев В. И. Международные организации (теоретические аспекты). – Майкоп: ГУРИПП «Адыгея», 2001. – С. 25.
4. Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2001. – С. 40.

5. Блищенко И. П., Солнцева М. М. Мировая политика и международное право. – М., 1991. – С. 28.
6. Малинин С. А., Ковалева Т. М. Правотворческая деятельность международных организаций как способ реализации учредительного акта. Проблемы реализации норм международного права: Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск, 1989. – С. 56.
7. Кутейников Александр. Правовые нормы международного регулирования: волны унификации // Международные процессы. – 2003. – январь – апрель. – № 1. – С. 29.
8. Тункин Г. И. Право и сила в международной системе. – М., 1983. – С. 74.
9. Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны: Сборник статей. – М., 1996. – С. 69.
10. Вайденфельд В., Вессельс В. Европа от А до Я. Справочник европейской интеграции / Пер. с немецк. И. Греля, «Abberts XII». – Рига, 2002. – С. 239.
11. Шибаева Е. А. Право международных организаций: Вопросы теории. – М., 1986. – С. 51.
12. Кирн Р. Глава VIII Устава ООН: необходимость более широкой интерпретации // Международное публичное и частное право. – 2003. – № 1 (10). – С. 12.
13. Энциклопедия международных организаций: В 3-х т. – Т. 1. Международные межправительственные организации / Под ред. проф. Л. Н. Галенской, проф. С. А. Малинина. – СПб., 2003. – С. 311.
14. Шибаева Е. А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. – М., 1988. – С. 19, 32.

Роль ОБСЕ в формировании системы регионально безопасности Центральной Азии

Шеръязданова К. Г.

В период Председательства Казахстана в ОБСЕ основной приоритет был отдан тем направлениям деятельности Организации, усилению которых Казахстан мог эффективно содействовать в силу своего геополитического положения, социально-экономического и политического развития, внешнеполитической позиции. Приоритеты Казахстана исходили из признанных достижений Казахстана, таких как вклад в укрепление межэтнической и межконфессиональной толерантности, региональной безопасности, режима нераспространения ядерного оружия, роль страны в решении задач обеспечения энергетической и продовольственной безопасности.

Председательство Казахстана актуализировало внимание государств-участников на решении насущных проблем региона Центральной Азии. Одним из актуальных вопросов в данный период являлось противодействие новым вызовам и угрозам, таким как борьба с терроризмом и экстремизмом, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, другими видами нелегального трафика.

Безусловно, в период председательства Казахстану пришлось приложить усилия для реализации тезиса о том, что ОБСЕ должна играть свою позитивную роль в процессе постконфликтной реабилитации Афганистана, укрепления его границ по периметру Центрально-Азиатских стран-членов Организации. Другим приоритетным аспектом явились достигнутые в рамках апрельского саммита «Большой двадцатки» договоренности между президентами США и России о выработке нового юридически обязывающего соглашения по сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений взамен прекращающего свое действие в конце года Договора о СНВ, которые также придали дополнительный смысл и импульс работе казахстанского председательства по этой проблематике.

Указанному вопросу в период председательства было уделено серьезное внимание с учетом того обстоятельства, что приоритеты в военно-политической области определяются, в первую очередь, членами «Тройки» Форума по сотрудничеству в области безопасности, ротация которых осуществляется по собственному ежеквартальному графику в соответствии с порядком французского алфавита. Казахстан будет председательствовать в ФСБ в конце 2011 года.

Важное значение имел также концептуальный вопрос о будущем европейской безопасности. В 2008 г. Российская Федерация предложила начать разработку Договора о европейской безопасности, который стал бы юридически обязывающим документом в военно-политической сфере. Однако ряд государств-участников видят необходимость в разработке такого Договора в духе кон-