

На правах рукописи

МАКАРОВА ГУЛЬНАЗ НУРГАЛИЕВНА

**СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ
И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И
СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ (ОБСЕ)**

Специальность 12.00.10. – Международное право; европейское право

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань 2008 г.

**Работа выполнена на кафедре международного и европейского права
Частного образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Институт экономики управления и права» (г. Казань)**

- Научный руководитель:** Заслуженный деятель науки
Республики Татарстан,
доктор юридических наук, профессор
Курдюков Геннадий Иринархович
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор
Каламкарян Рубен Амаякович

кандидат юридических наук, доцент
Гарипов Руслан Шавкатович
- Ведущая организация:** **«Академия Управления «ТИСБИ»
(г. Казань)**

Защита диссертации состоится 19 декабря 2008 года в 14 часов на заседании объединенного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций ДМ 212.081.12 при Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008 г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета и на сайте www.ksu.ru

Автореферат разослан « _____ » _____ 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук,
доцент

А.Р. Каюмова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Реформирование международных институтов стало сквозным сюжетом в текущей международной повестке дня. Вслед за бурными дискуссиями, обсуждениями докладов «мудрецов» относительно судьбы Организации Объединенных Наций и Содружества Независимых Государств, подошла очередь структуры – ОБСЕ. Все чаще высказываются сомнения по поводу востребованности Организации в новых условиях и ее перспектив. 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, последнее по порядку, но не по значению - 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. Именно поэтому главным направлением данной диссертационной работы является комплексное исследование

различных подходов и взглядов к вопросу повышения эффективности деятельности ОБСЕ, с последующим определением единых позиций государств.

Само собой разумеется, что совершенствование деятельности ОБСЕ и ее организационной структуры является очень трудоемким процессом, предусматривающим скрупулезный учет интересов и целей, которые ставят перед собой государства-участники Организации. Но если отложить такую дискуссию на будущее, то ОБСЕ рискует еще более подорвать то, что до середины 1990-х годов виделось как широкий консенсус относительно кардинальных ориентиров и задач Организации.

Все вышесказанное свидетельствует об актуальности данной работы, и показывают, что на сегодняшний день имеется необходимая потребность в широком теоретическом осмыслении ее на научно-диссертационном уровне.

Степень научной разработанности темы

Изучив степень научной разработанности современных международно-правовых и организационных аспектов проблем повышения эффективности деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, следует отметить, что, несмотря на все многообразие направлений научной мысли, до настоящего времени не было опубликовано специального комплексного исследования по интересующей нас теме. Отдельные аспекты и направления представленной в исследовании темы нашли свое отражение в общем, контексте работ В.А. Местникова, Р.Ш. Гарипова, И.Ю. Пешперовой, Ю.А. Яснокирского. Таким образом, новизна и актуальность рассматриваемого вопроса, его теоретическая и практическая значимость для развития мирового сообщества обуславливают выбор темы диссертационного исследования и определяют необходимость дальнейших исследований в этой области.

Объектом настоящего диссертационного исследования являются общественные отношения возникающие в связи с деятельностью международных организаций, и в особенности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Предмет диссертационного исследования является оценка международно-правового статуса ОБСЕ; рассмотрение деятельности ее организационно-правовых, консультативных и директивных органов и структур; исследование способов повышения эффективности функционирования ОБСЕ в военно-политическом, политико-гуманитарном и в экономико-экологическом измерениях.

Цель диссертационного исследования

Основной целью, настоящего диссертационного исследования является комплексный международно-правовой анализ деятельности ОБСЕ на современном этапе развития с позиции выявления и рассмотрения различных взглядов государств-участников ОБСЕ на повышение ее роли и реформирования в рамках продолжающихся и предстоящих реформ Организации. В работе предпринята попытка выработать рекомендации и предложения по усовершенствованию ее деятельности с практической направленностью.

Исходя из этой общей цели, на первый план поставлено решение следующих задач:

- провести краткий исторический анализ становления и развития СБСЕ/ОБСЕ;
- проанализировать актуальные проблемы, с которыми сталкивается ОБСЕ на сегодняшнем этапе развития, сформулировать и обосновать предложения и рекомендации по реформированию ее деятельности;
- определить международно-правовой статус Организации;
- осуществить анализ организационно-правовой структуры ОБСЕ, определяя возможные пути повышения эффективности деятельности ее институтов и органов;
- рассмотреть пути и средства повышения эффективности деятельности Организации в военно-политическом измерении;
- критически исследовать деятельность органов и структур ОБСЕ в политико-гуманитарном измерении, последовательно разрабатывая возможные пути повышения их результативности;

- выявить новые контуры сотрудничества государств-участников ОБСЕ в экономико-экологическом измерении, обосновывая их необходимость;
- обозначить новые подходы и формы усовершенствования сотрудничества Организации с другими международными объединениями, раскрывая их влияние на общий характер отношений в процессе глобализации и на состояние европейской и международной безопасности;
- сформулировать прогноз развития ОБСЕ на ближайшую и отдаленную перспективу;
- проанализировать позицию России по отношению к ОБСЕ, а также исследовать направления их сотрудничества;
- предложить разработанные автором проектные материалы по улучшению деятельности ОБСЕ в виде приложений, а также схемы организационной работы институтов и органов ОБСЕ в соответствии с предложенными проектами.

Теоретические и методологические основы исследования

Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные труды отечественных юристов-международников: *Г.В.Игнатенко, В.С. Иваненко, А.Я. Капустина, В.Н. Лихачева, Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой, Г.И. Курдюкова, И.И. Лукашука, В.А. Мазова, А.Б. Макаренко, С.А. Малинина, Л.Х. Мингазова, С.А. Малинина, Ю.Н. Малеева, Г.И. Морозова, Г.И. Тункина, Е.А. Шibaева, В.Н. Федорова, Н.А. Ушакова, В.Е. Улахович, В. Чернова* и других.

Помимо этого в диссертации нашли отражение взгляды таких российских деятелей, отвечающие за разработку и проведение внешней политики России, как *И.С. Иванова* и *С. Лаврова*, и главы МИДа других государств *А.Валёнис* (Литва), *К.Гухт* (Бельгия), *Я.Схеффер* (Нидерланды), *Э.Тумиойа* (Финляндия), *Д. Рупель* (Словения), а также их заместителей и официальных представителей, дипломатов и политологов, таких как *А.Ю. Алексеев, А. Азимов, Е. Гусаров, А.В. Грушко, М.Петраков, М.Л. Камынин, Ю.Б. Кашилев, Ю.Н. Рахманинов, В.А. Чижев, А.В. Яковенко, М. Миникес, Ж. Штудман*, анализ работ которых позволил автору более полно представить себе предмет исследования и лучше аргументировать содержания в нем предложения и выводы.

Большую помощь в исследовании оказали работы зарубежных юристов-международников: *Л. Ачимович* (Югославия /Сербия), *А. Блед* (Нидерланды), *В.И. Гебали, Дж. Боравски, Р.Вайц* (США) и многих других.

Автор изучил труды молодых ученых, защитивших кандидатские диссертации в последние годы: *В.А. Местникова, Р.Ш. Гарипова, И.Ю. Пешперовой, Ю.А. Ясносокирского*. В их работах частично рассматриваются перечисленные выше вопросы.

При работе над темой диссертации автор опирается на современные методы исследования, разработанные и апробированные на практике, а именно: системный, диалектический, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой и другие. Применение данных методов было направлено на достижение указанных выше целей и задач.

Информационная база исследования

Основную документальную базу диссертации составили официальные документы и материалы, принятые в рамках СБСЕ/ОБСЕ. К ним в первую очередь относятся материалы заседаний, встреч на высшем уровне и на уровне министров иностранных дел. В качестве ориентира автор принимал рекомендации доклада Группы видных деятелей по вопросам повышения эффективности деятельности ОБСЕ, договоренность о которой была достигнута государствами-участниками на 12 встрече Совета Министров ОБСЕ в Софии. (Решение МС.ДЕС/16/04 от 07.12.2004 г.)

Другим источником для обоснования диссертации послужил обширный материал, содержащийся в издаваемых ОБСЕ публикациях, а также в обзорах МИДа и отдельных газетных статьях.

При разработке предлагаемых проектов диссертант опирается на накопленный мировой опыт становления, развития и успешной практики действующих универсальных и региональных международных организаций (в первую очередь таких, как ООН, ЕС, НАТО и СНГ), подробно исследованных и изложенных в отечественной и зарубежной международно-правовой литературе и в истории внешней политики.

Важный документальный и содержательный материал имеется в информационных изданиях, а также на официальном сайте ОБСЕ (<http://www.osce.org>) и МИД России (<http://www.mid.ru>).

Все выше перечисленные научно-правовые и информационные источники в совокупности составляют эмпирическую базу исследования.

Научная новизна исследования определяется самой постановкой темы, глубиной авторского подхода к анализу проблемы, а также содержанием ряда основных положений и выводов.

До настоящего времени основополагающие аспекты повышения эффективности деятельности ОБСЕ и ее преобразования не были предметом глубокого и комплексного анализа. Если отдельные моменты представленной в исследовании темы осуществлялись раньше с позиции проблем в деятельности Организации или характеризовались в какой-либо конкретной направленности ее функции, то есть аспектно, то данная работа призвана восполнить существующий пробел в этой области и стать всесторонним комплексным исследованием.

Автор на диссертационном уровне осуществил системный теоретико-практический и международно-политический анализ деятельности ОБСЕ, в контексте определяя возможные пути решения существующих проблем, охватывающих три основные измерения безопасности: военно-политическое, гуманитарное и экономико-экологическое.

Новизну диссертационной работы подчеркивает также то обстоятельство, что автор подвергает анализу современные работы отечественных и зарубежных исследователей.

Кроме этого, можно выделить следующие новые результаты:

— предпринята попытка по-новому раскрыть проблемы адаптации ОБСЕ к изменившимся реалиям современного мира, а также логику и механизмы трансформации Организации на современном этапе, во всех ее измерениях, включающих в себя военно-политическую, гуманитарную и экономико-экологическую безопасность;

— проведен сравнительно-правовой анализ теоретических подходов отечественных и зарубежных ученых и практических деятелей о преобразовании и реформировании деятельности ОБСЕ в определении ее роли и формировании мирового политического процесса;

— впервые комплексно исследованы международно-правовые способы оптимизации деятельности и совершенствования существующей институциональной структуры ОБСЕ, путем уточнения функций и полномочий ее главных и консультативно-директивных органов;

— обоснована необходимость создания специализированного органа по вопросам миграции и свободы передвижения, входящего в профильное подразделение Бюро по демократическим институтам и правам человека (далее – БДИПЧ) - “Департамент по вопросам миграции и свободы передвижения”. К диссертационному исследованию, прилагается разработанный проект Положения Департамента и Решение о его создании;

— аргументируется целесообразность разработки и принятия совместной Декларации о сотрудничестве и координации деятельности ОБСЕ с другими международными организациями, прежде всего с ООН, ЕС и НАТО, сохраняя в ней взаимодополняющий характер этих объединений и обеспечивая конкретные механизмы такого сотрудничества. К диссертационному исследованию, прилагается разработанный проект Декларации о сотрудничестве между ОБСЕ и ЕС, основанной для практического применения.

Научная новизна диссертационного исследования отражена также в **следующих положениях и выводах вынесенных на защиту.**

1. По результатам проведенного исследования обосновано, что процесс реформирования ОБСЕ должен иметь две опоры. Первая из них должна основываться на выработке новой политической повестки дня ОБСЕ, охватывающей весь регион Организации и ее военно-политическое, политико-гуманитарное (человеческое) и экономико-экологическое измерения. Решения принятые в этом направлении на встречах Совета министров ОБСЕ с 2003 по 2007 гг. – важные шаги в этом направлении. Второй опорой в этом направлении должна служить программа всеобъемлющей внутренней реформы, охватывающей различные аспекты структуры ОБСЕ и ее деятельности. Осуществление реформы должно идти рука об руку с выработкой новой повестки дня, с тем чтобы обеспечить непрерывность всего этого процесса и сохранить его нацеленность на будущее.

2. В режиме объективного анализа предмета диссертационного исследования определено, что ОБСЕ в ее нынешнем виде является фактически международной организацией, роль учредительных документов которой выполняют документы принятые с 1975 года (Хельсинкский Заключительный акт, Парижская хартия для новой Европы, Хельсинские документы 1992 г., Будапештские документы 1994 г, Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности и Лиссабонской декларации о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы в XXI веке, и другие).

Принимая во внимание предложения России, и ряд других стран, мы считаем что единственным вариантом решения вопроса о правовом статусе и правоспособности ОБСЕ, в соответствии с нормами международного права, является разработка учредительного документа ОБСЕ как единого и целостного документа.

К диссертационному исследованию, прилагается разработанный проект Устава Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

3. В диссертационной работе предлагается выработать и укрепить механизм взаимоотчета в системе ОБСЕ, путем представления государствами –участниками ежегодных докладов сопровождаемых описанием конкретных мероприятий по осуществлению деятельности ОБСЕ на их территории, возникших проблем, принятых мер, сделанных выводов. Предоставление всеми государствами-участниками данных докладов позволит, прежде всего, осуществить взаимонализ деятельности не только Организации, но и каждого государства в отдельности, относительно исполнения обязательств принятых в рамках ОБСЕ, также повысить авторитет Организации и поможет острее осознать ее необходимость.

4. По результатам проведенного исследования установлено, что в сфере военно-политического измерения необходимо рассмотреть полезность и принять дополнительные обязательства в военном измерении ОБСЕ, в том числе:

- добиться присоединения к Договору об обычных вооруженных силах в Европе всех государств-участников ОБСЕ, прежде всего путем ратификации его странами НАТО и подписанием Договора странами Балтии, как это предусмотрено решением саммита в Стамбуле, расширяя при этом зону его действия и программу дальнейших мер, которую предложила Россия;

- расширить сам институт мер доверия, включающий в себя систему мер доверия не только в политической или военной сфере, но и в экономической, гуманитарной, культурной, информационной и других сферах.

- использовать режим Договора об «Открытом небе» для защиты и регулирования экологической безопасности в регионе ОБСЕ, а также для изучения недр Земли;

- разработать конкретные и ограниченные во времени проекты и программы деятельности миссий ОБСЕ, для того чтобы власти принимающих стран имели возможность убедиться в эффективности и результативности полевой деятельности Организации. Ведь миссии – это весьма полезный инструмент, которым ОБСЕ может правильно и последовательно распоряжаться.

5. По материалам предметного исследования тематики диссертационной работы выявлено, что государства-участники могут улучшить использование существующих институтов и механизмов в гуманитарном пространстве ОБСЕ с целью повышения их эффективности, в том числе:

- пересмотреть деятельность БДИПЧ, путем: разработки системы объективных критериев оценки выборов, которые должны учитывать информацию из различных источников и оглашаться только после консультаций с Постоянным Советом ОБСЕ. Необходимо осуществить сравнительный анализ избирательных законодательств государств-участников, диктующих единые подходы в оценке выборных процессов в рамках ОБСЕ. Расширить «географию» деятельности, связанную с выборами, и обмениваться опытом с другими регионами и международными организациями, прежде всего в сфере наблюдения за выборами;

- усовершенствовать и расширить полномочия Верховного комиссара по делам национальных меньшинств путем предоставления ему права вынесения конкретных рекомендаций в адрес государств о необходимости приведения их национального законодательства в соответствие с международными стандартами защиты прав национальных меньшинств, при этом Верховному комиссару следует обращаться к государствам с инициативой о направлении копии рекомендаций в парламент государства и для СМИ в целях придания им публичного характера.

- особо выделить некоторые направления в деятельности Представителя по вопросам свободы слова и свободы СМИ, в частности к ним можно отнести разработку стратегии, способствующей развитию плюрализма во всех средствах массовой информации – от телевидения и печати до Интернета. Содействие повышению профессиональной подготовки журналистов, в том числе путем разработки соответствующих международно-региональных программ.

6. В рамках теоретически и практически представленных выводов выявлено, что все 56 государств-участников могут улучшить деятельность Организации в экономико-экологическом измерении, так как ОБСЕ способна находить полезные ниши, вносить ценный вклад в осуществляемую другими работу, в урегулирование экономических и экологических угроз безопасности посредством повышения осведомленности по неразрешенным проблемам путем раннего предупреждения и мобилизации ресурсов в наиболее игнорируемые участки.

В рамках экономического измерения обосновывается необходимость разработки концепции, которая позволила бы выровнять экономическое развитие отдельных государств-участников ОБСЕ, конечно же, не с позиции силы, порождающей массовую безработицу, а оказанием помощи, отстающим регионам, в модернизации устаревших производств, в том числе с использованием созданных для этих целей различных совместных фондов ОБСЕ.

ОБСЕ действуя согласно своему всеобъемлющему подходу к безопасности может вносить ценную лепту в вопросы экологии, используя для этого такие свои ресурсы, как сеть отделений на местах, а также широкие контакты с властями соответствующих стран, местными экспертами-экологами и неправительственными организациями, занимающимися природоохранными проблемами.

7. В диссертационной работе на основе анализа установлено, что речь сегодня должна идти о том, как лучше выстроить «концерт» европейских организаций, в котором каждая из них исполняла бы свою «партию», исходя из необходимости взаимного и тесного сотрудничества, а не конкуренции, с учетом ресурсов и возможностей остальных. Этот вывод предполагает признания того факта, что сейчас и в обозримом будущем ни одна из имеющихся международных организаций, созданных в период после Второй мировой войны, равно как и государства, взятые в отдельности, не в состоянии, как это очевидно уже всем, ответить на качественно новые вызовы и угрозы международной и национальной

безопасности или другие явления. Это касается как ООН, так и НАТО, ЕС, СНГ и других организаций, в том числе и ОБСЕ.

Тем не менее, это не должно означать, что необходимо отбросить или полностью отказаться от действующих структур и механизмов. Задача сегодня состоит в том, чтобы упорядочить взаимодействие существующих региональных организаций, при этом устраняя неоправданное дублирование там, где оно возникает, улучшить координацию интересов в достижении синергетического эффекта от согласованных действий. Иными словами, речь идет о совершенствовании взаимодействия между ОБСЕ, НАТО, ЕС, а также с другими региональными организациями и структурами, в том числе с Советом Европы и СНГ, в соответствии с концепцией безопасности, основанной на сотрудничестве, а не на формировании системы коллективной безопасности в Европе.

8. В режиме объективного анализа предмета диссертационного исследования определено, что ОБСЕ нуждается в серьезном реформировании. Именно такой точки зрения придерживается и руководство Российской Федерации, которое считает, что отсутствие необходимых реформ поставит под вопрос саму необходимость существования данной Организации.

России необходимо стать инициатором и организатором встречи на высшем уровне, встречи глав государств и правительств в 2009 году, с тем чтобы они сами заявили о своей приверженности делу достижения прогресса, придания решительного и мощного импульса работе и адаптации ОБСЕ к требованиям XXI века. Учитывая богатство задач, с которыми сталкивается Организация, и тот факт, что встречи на высшем уровне – явление нормальное для других международных организаций, возможно пришло время рассмотреть вопрос о проведении встречи и на таком высоком уровне. Ведь, политический диалог, который должен быть стержневым элементом ОБСЕ нуждается в придании ему определенного свежего импульса.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется актуальностью темы, сделанными в ней выводами, систематизированной информацией, предложениями, идейным и фактологическим содержанием и практическими материалами в виде проектов ОБСЕ, которые могут быть использованы для усовершенствования самой работы Организации и для выработки оптимального политического курса подразделениям органов исполнительной власти отвечающими за разработку и проведение внешней политики России.

Некоторые обобщения, выводы и материалы рекомендуются специалистам в области права международных организаций и исследовательских учреждений страны.

Диссертационный материал и полученные выводы представляют определенный интерес и полезны в учебно-преподавательской деятельности, в частности при изучении курса международного публичного права, чтении спецкурса «Право международных организаций и конференций» в юридических вузах, в проведении теоретических дискуссий по проблемам современных международных отношений и ОБСЕ, в области международного права, политологии и международных отношений. Кроме того, они могут быть использованы при подготовке учебных и учебно-методических пособий по названным дисциплинам.

Диссертация, наряду с другими работами, которые касаются деятельности ОБСЕ и правового статуса международных организаций, значительно расширяет и дополняет знания по данной проблематике, способствует активизации дискуссий и дальнейшим научным исследованиям в данной области.

Апробация результатов диссертационного исследования

Основные положения и выводы настоящего диссертационного исследования докладывались диссертантом на межвузовских научно-практических конференциях в Нижнекамском филиале Московского гуманитарно-экономического института.

Теоретические результаты и предложения диссертации были отражены в девяти научных публикациях, в том числе в «Сборнике аспирантских научных работ» юридического факультета КГУ, в «Вестнике научных трудов» Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института (МГЭИ), в изданиях ВАК и в журналах актуальной научной информации.

Основные результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на кафедре Нижнекамского филиала МГЭИ, на ежегодных межвузовских научно-практических конференциях, проводимых при Нижнекамском филиале МГЭИ, также на кафедре международного и европейского права Института экономики, управления и права (г. Казань).

Положения диссертации апробировались во время проведения лекционных и семинарских занятий со студентами. Материалы исследования были использованы при разработке учебно-методического пособия для студентов очного отделения и при разработке практических заданий для студентов заочного отделения по курсу «Международное публичное право» в Нижнекамском филиале МГЭИ.

Структура диссертации

Структура и объем исследования обусловлены указанной выше целью и задачами диссертационной работы, которая состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, приложений (в виде проектов), схем (в соответствии с предложенными проектами) и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется степень ее разработанности, формулируются цели, задачи и предмет исследования, определяются теоретические и методологические основы работы, аргументируется научная новизна и практическая значимость диссертации, излагаются основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «РОЛЬ СБСЕ/ОБСЕ В ОБЕСПЕЧЕНИИ И РАЗВИТИИ МИРОВОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА» состоит из трех параграфов и посвящена исследованию этапов становления и развития Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, исследованию ее международно-правового статуса, и реструктуризации Хельсинкского процесса.

Параграф первый «Становление и развитие ОБСЕ» содержит подробный анализ исторической периодизации деятельности СБСЕ/ОБСЕ, основывается на хронологическом рассмотрении наиболее важных и принципиальных моментов формирования СБСЕ/ОБСЕ. Сущность данной хронологии позволит раскрыть исторические вехи естественных процессов развития Организации, развертываемые в XX-XXI вв., при этом в диссертационной работе акцентируется внимание на том, что последовательный анализ должен дать возможность проследить эволюцию роли Организации в области безопасности и определить ее место в современной архитектуре европейской безопасности, а также дать прогноз на будущее, перебрасывая мост из прошлого столетия в текущее.

ОБСЕ (до 31 декабря 1994 г. – СБСЕ) – самая крупнейшая из существующих на сегодняшний день региональная организация по созданию общеевропейской системы безопасности, объединяющая в своем составе 56 суверенных и независимых государств-участников, как входящих, так и не входящих в ЕС, НАТО и СНГ. Подобный состав участников придает ОБСЕ ярко выраженный евроатлантический характер, определяя зону ее ответственности на географическом пространстве от Ванкувера (Канада) до Владивостока (Россия).

ОБСЕ за период своего существования прошла три этапа развития, каждый из которых оказал определенное влияние на формирование современного международно-правового статуса Организации. *Первый период деятельности* Хельсинкского процесса проходил в

условиях нестабильного политического климата - эпохи биполярного мира холодной войны. И на протяжении большей части рассматриваемого периода работа в рамках СБСЕ шла в целом невысокими темпами, причиной этому служили многочисленные противоречия между СССР и его западными партнерами, связанные, прежде всего с различным пониманием роли и задач Совещания в деле поддержания международной безопасности. Принципы Заключительного акта и механизмы СБСЕ выдержали испытание преодоления холодной войны. СБСЕ превратилась в универсальный механизм общеевропейского сотрудничества на основе разработки общих европейских ценностей, разделяемых как Западом, так и Востоком.

Второй период деятельности Организации охватывает девяностые годы прошлого века. Вступая в новую эру – эру демократии, мира и единства в Европе, государства-участники СБСЕ могли теперь рассчитывать на лучшее будущее, но им еще оставалось преодолеть наследие прошлого. В этот переходный период в Европе произошли фундаментальные политические преобразования, которые привели к кардинальным изменениям в европейском международно-политическом ландшафте. И благодаря своей чисто политической природе и часто критикуемому принципу консенсуса, лежащему в его основе, СБСЕ гораздо быстрее других международных организаций отреагировала на окончание холодной войны, но стало ясно, что с объединением Европы исчезли далеко не все проблемы. Напротив, смена политических режимов в странах Центральной и Восточной Европы в 1989 – 1990 гг., объединение Германии, роспуск Организации Варшавского Договора, распада Югославии и Советского Союза в 1991 году вывели на поверхность целый ряд новых потенциально дестабилизирующих угроз и вызовов европейской безопасности. Реагируя на новые вызовы, СБСЕ перенесла акцент своей деятельности с установления норм на обеспечение их выполнения. Это привело к постепенной институционализации СБСЕ, трансформации ее из регулярно заседающего нормотворческого собрания в организацию, способную оказывать влияние на реальные политические процессы. Широкая институциональная база, созданная в этот период, позволяет ОБСЕ решать широкий комплекс проблем: от вопросов свободы средств массовой информации до контроля над миротворческими операциями. В рассматриваемый период Организация активно сотрудничала с государствами-участниками ОБСЕ в рамках всех трех измерений: военно-политической, гуманитарной, экономической и экологической области.

На рубеже XX–XXI веков *третий период деятельности* ОБСЕ характеризуется небывалыми изменениями, которые произошли в Европе, обострением целого ряда международных проблем, содержащих в себе семена новых расколов, появлением новых угроз и вызовов стабильности и безопасности.

Процесс адаптации ОБСЕ к новым вызовам XXI века осуществляется созданием подразделений и развитием деятельности по вопросам правоохраны и борьбы с терроризмом, незаконной торговлей (людьми и наркотиками), ксенофобией и нетерпимостью, ограничением незаконного оборота и распространения легкого и стрелкового оружия, стратегией в области экономического и экологического измерения.

На данном этапе Организация по-прежнему уделяет пристальное внимание деятельности на местах, где почти 4000 ее международных и местных сотрудников в 19 миссиях, офисах, центрах и других активно действующих представительствах ведут совместную работу с принимающими странами Юго-Восточной Европы, Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, обеспечивая присутствие на местах, не имеющее аналогов.

Таким образом, можно сделать вывод, что ОБСЕ за свою тридцатилетнюю историю являлась важным форумом политического диалога на самом высоком уровне. Во время холодной войны этот диалог был между Востоком и Западом. Теперь такого разделения нет, но необходимость продолжать диалог остается. В ходе заседаний ОБСЕ все входящие в ее состав 56 государств встречаются на равных независимо от их принадлежности к каким-либо блокам или альянсам. Это значительно более свободный и всесторонний клуб,

чем ЕС или НАТО. Это форум, на котором Европа выступает во всей своей полноте, и место, где Европа и Северная Америка встречаются, чтобы обсуждать вопросы безопасности, в том числе и те, которые непосредственно затрагивают регион вокруг России.

Во втором параграфе «Международно-правовой статус ОБСЕ» обосновывается необходимость укрепления роли ОБСЕ в качестве полномасштабной международной организации за счет усиления ее правоспособности и придания ей правосубъектности путем принятия *учредительного акта ОБСЕ* как единого и целостного документа.

Данный учредительный акт должен «впитать» в себя целый массив документов, принятых государствами-участниками за период с 1975 по 1998 гг. и регламентирующих все основные вопросы, связанные с дальнейшей работой. Ведь учредительный акт международной организации является не только международным договором, но и конструктивным инструментом для самой международной организации, довольно детально регламентирующим ее внутреннюю жизнь, все отношения, которые носят внутриорганизационный характер.

Необходимость принятия данного акта ОБСЕ обуславливается некоторыми причинами, которые позволяют:

- укрепить статус ОБСЕ как субъекта международного права и придаст ей больший международный авторитет;
- более эффективно действовать в ответ на новые вызовы глобальной и европейской безопасности;
- увеличить юридическую ответственность Организации за свою деятельность перед государствами-участниками ОБСЕ;
- уточнить внутриорганизационный механизм работы Организации, тем самым разграничивая компетенции между специализированными встречами государств-участников и постоянно действующими структурами и институтами ОБСЕ.

В третьем параграфе «Реструктуризация Хельсинкского процесса» автор комплексно исследует международно-правовые способы оптимизации деятельности и совершенствования существующей институциональной структуры ОБСЕ, путем уточнения функций и полномочий ее главных и консультативно-директивных органов.

В диссертационной работе предлагается начать реструктуризацию этого процесса в первую очередь с высших органов ОБСЕ, состоящих из представителей всех государств-участников.

Осуществляя дальнейшие шаги развития Организации, в диссертационной работе предлагается заменить Встречи на высшем уровне на *Совет глав государств и правительств* (далее Совет) по аналогии с другими международными региональными организациями, что в дальнейшем позволит прежде всего, обязать государств-участников созывать заседания, к примеру, каждые три года или когда этого требуют обстоятельства. Ведь, как известно, с 1999 года встречи на высшем политическом уровне в рамках ОБСЕ не проходили. В отдельных случаях Совет мог бы делегировать право принятия решений по кругу обсуждаемых вопросов соответствующим органам ОБСЕ.

В связи с преобразованием высших органов ОБСЕ в диссертационном исследовании предлагается пересмотреть полномочия *Постоянного Совета ОБСЕ*, который должен играть ведущую роль в утверждении политических приоритетов и планировании деятельности Организации в соответствии с решениями Совета министров. В работе просматривается возможность предоставить Постоянному Совету право принимать юридически обязательные решения по согласованному кругу вопросов, как это сделано в рамках Европейского Союза, и наделить его функциями по надзору за соблюдением государствами-членами подписываемых соглашений.

В диссертационном исследовании обосновывается необходимость обновления работы *консультативных и директивных органов ОБСЕ*, охватывающих три измерения безопасности, в целях придания этим органам более открытого и интерактивного характера

при более эффективном и энергичном участии всех государств-членов ОБСЕ. В связи с этим в работе рекомендуется создать структуру, состоящую из трех базовых комитетов, соответствующих трем измерениям: Комитет по сотрудничеству в области безопасности, Комитет по демократическим правам и гуманитарным вопросам и Комитет по экономическим вопросам, науки, технологии и охраны окружающей среды, подчиняющихся Постоянному совету ОБСЕ, необходимых для проведения более открытого обмена мнениями, повышающих роль ОБСЕ как форума для политического диалога и принятия решений и способствующих усилению у государств-членов чувства ответственности за общее дело.

Дискуссия по созданию этих комитетов является в высшей степени показательной, поскольку они будут являться дополнительными органами, способствующими осуществлять обзор на равноправной основе и позволяющими проводить в более стандартизированной манере мониторинг и выполнение обязательств государств-участников во всех измерениях и во всем регионе Организации.

По нашему мнению, реформирование институциональной системы Организации должно затронуть работу *Парламентской ассамблеи ОБСЕ*. В частности, она может играть роль законодательного противовеса произвольным действиям национальных лидеров исполнительной власти, т.е. она может заниматься выработкой модельного законодательства в политической, экономической, гуманитарной, экологической и иных областях. Выработанные Парламентской ассамблеей ОБСЕ модельные законопроекты могли бы в качестве рекомендаций предлагаться вниманию национальных парламентов, от которых в результате будут ожидать выработку на их основе единообразных национальных законов, что в конечном счете должно способствовать большей совместимости национальных законов в пространстве ОБСЕ, а в перспективе и их унификации, т.е. создания единого правового пространства. Парламентская ассамблея ОБСЕ также может играть важную роль в повышении осведомленности о принятых в ее рамках принципах и обязательствах, в том числе среди депутатов парламентов государств-членов.

Следующим шагом в реструктуризации хельсинкского процесса должна стать задача по уточнению и разграничению роли и функции между *Действующим председателем ОБСЕ* и *Генеральным Секретарем ОБСЕ*.

В диссертационной работе рассматриваются предложения о внесении в задачи Действующего председателя дополнительные функции и полномочия, как: подготовка встреч Совета министров; оказание государствам-участникам содействия в достижении консенсуса; подготовка проектов решений и осуществление общего руководства дискуссий в Постоянном совете; выдвижение новых политических инициатив и предложений относительно политических приоритетов Организации, подлежащих вынесению на рассмотрение Постоянного совета. Это позволит повысить эффективность его работы и направит усилия в руководстве не оперативной, а политической деятельностью Организации.

Наряду с прочими функциями Генеральному секретарю предлагается играть более активную роль в координации внешней и внутренней деятельности ОБСЕ, а также в оперативном управлении деятельностью на местах. Брать на себя инициативу в вопросах оперативного участия ОБСЕ в урегулировании кризисных ситуаций и быть центральным звеном в контактах с другими международными организациями и неправительственными организациями по всем аспектам оперативных вопросов, актуальность которых не ограничивается рамками мандата отдельных структур и институтов ОБСЕ.

Автор диссертационной работы считает, что Генеральному секретарю ОБСЕ следует дать право применять необходимые меры по возникающим проблемам, напр., направлять международные миссии под руководством ОБСЕ для оценки ситуации по гендерным вопросам в регионе ОБСЕ, экологических последствий, пожаров и т.д., что позволит играть более активную роль в тех или иных конкретных вопросах.

Конкретизация полномочий Генерального секретаря, возможно, потребует назначения должности помощника или заместителя, который будет непосредственно и постоянно осуществлять часть функциональных обязанностей, делегирующих ему Генеральным секретарем ОБСЕ, исполнять его обязанности в полном объеме, замещать на совещаниях и переговорах и нести за это ответственность на время отсутствия последнего.

В международно-правовой доктрине наряду с уточнением полномочий Генерального секретаря ОБСЕ возникает необходимость осуществления реальных сдвигов в оптимизации работы самого Секретариата с учетом происходящих перемен политического и оперативного характера. В исследовании предлагается создать в рамках Секретариата, Отдел прессы и общественной информации, который будет осуществлять информирование участников Организации о своей деятельности, о проблемах в регионе ОБСЕ, проектах и программах реализации ее деятельности, а также с согласия государств учреждать информационные центры ОБСЕ во всех государствах – участниках по аналогии со структурами, созданными ЕС в его странах-членах и странах-соискателях. Данная необходимость вызвана тем, что в последнее время все чаще высказываются сожаления, связанные с тем, что многие граждане и политические деятели (особенно молодое поколение) не знают о существовании ОБСЕ. Организация почти не фигурирует в материалах на политические темы, публикуемых средствами массовой информации, слишком немногие знают о ней хоть что-то, а шансы, которые с ней связаны, игнорируются. Создание в рамках ОБСЕ структуры, отвечающей за информирование государств-участников о деятельности Организации, позволило бы решить двоякую задачу – повысить заметность Организации и преодолеть среди некоторых государств-участников представление о «клейме», с которым у них ассоциируется пребывание на их территориях Бюро или миссий ОБСЕ.

Диссертант подчеркивает, что в контексте общей реформы, ОБСЕ не должна забывать о совершенствовании и развитии своей *нормативно-правовой базы*. С момента своего создания СБСЕ/ОБСЕ всегда была новатором в области установления стандартов, разрабатывая политические обязательства, которые затем складывались в основу юридических обязательств. Здесь есть еще проблемы, которые необходимо заполнить, например, в области прав детей, торговли людьми, полицейской деятельности и т.д. Наконец, ОБСЕ должна и дальше проводить и улучшать свою *работу по кадровому обеспечению*. В частности, имеется в виду области кадрового назначения и профессиональной подготовки (или переподготовки) кадров, т.е. рассмотрение путей повышения профессионализма сотрудников ОБСЕ и управление ее людскими ресурсами при должном соблюдении гендерного равенства и географического баланса.

В заключении подчеркивается, что реструктуризация хельсинкского процесса позволит, во-первых, внести дополнительную ясность в вопросы распределения полномочий, ответственности и подотчетности, сделать процесс претворения в жизнь политических решений государств-участников более транспарентными, дополняя его оптимальной управленческой практикой.

Во-вторых, разрешить такую насущную проблему дублирования усилий в деятельности самой Организации и в рамках других международных организаций.

В-третьих, будет обеспечено на практике оптимальное разграничение функциональных обязанностей между органами и структурами ОБСЕ.

Наконец, в-четвертых, это позволит создать больше пространства для маневра, которое при активном и умелом руководстве может быть использовано для смягчения недостатков ОБСЕ.

Во второй главе диссертации «ЭВОЛЮЦИЯ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ФУНКЦИЙ И СОДЕРЖАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБСЕ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ» дается анализ работы основных механизмов в военно-политическом, политико-гуманитарном (человеческом) и экономико-экологическом измерениях ОБСЕ, с целью осуществления их общей оценки и рассмотрения современных аспектов повышения их эффективности.

Первый параграф «Современные аспекты повышения эффективности деятельности ОБСЕ в военно-политическом измерении» посвящен проблеме реализации норм Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) 1999 г., Договора по открытому небу (ДОН) 1992 г., реализации мер укрепления доверия и безопасности в Европе, а также проблемам применения миссий ОБСЕ как основного оперативного инструмента в системе европейского и евроатлантического региона.

В параграфе подробно анализируется положение Российской Федерации по отношению к *Договору об обычных вооруженных силах в Европе*, в том числе и Указ Президента РФ о приостановлении исполнения Россией данного Договора и связанных с ним международных договоров до тех пор, пока страны НАТО не ратифицируют Соглашение об адаптации и не начнут добросовестно выполнять этот документ¹. К дополнению к этому, анализируются и раскрываются взаимовыдвигаемые требования и предлагается программа дальнейших мер по модификации Договора ОБСЕ, которая заключаться в следующем:

- осуществить дальнейшие сокращения уровней вооружений для всех государств-участников ДОВСЕ;
- расширить перечень ограничиваемых вооружений, включив в него, например, артиллерию калибра менее 100 мм и другие виды оружия;
- включить в Договор положение о сокращении тактического ядерного оружия в зоне действия ОБСЕ, уделив соответствующее место предложению о том, чтобы тактическое ядерное оружие находилось только в пределах национальных территорий ядерных держав;
- определить понятие «существенные боевые силы», а до того «проявлять сдержанность» в их наращивании (на практике это означает отказ США от размещения 5 тыс. своих военнослужащих на базах в Румынии и Болгарии).

В контексте параграфа рассматривается процесс формирования и развития института *мер укрепления доверия и безопасности ОБСЕ*. Однако, автор обращает внимание на то, что арсенал мер доверия в военно-политической области в рамках ОБСЕ почти себя исчерпал, и необходимо предпринять ряд шагов с целью обновить его, привести в соответствие с новыми реалиями.

С позиции различных взглядов юристов-международников в диссертационной работе предлагается:

- распространить действия мер доверия на действия ВМС в морских (океанских) акваториях, прилегающих к Европе;
- охватить мерами доверия территории всех государств-участников ОБСЕ;
- распространить меры доверия на полувоенные силы (силы внутренней безопасности, пограничные войска и т.д.), поскольку в них может находиться больше людей, чем в вооруженных силах, а их вооружения представляют собой значительную силу, влияющую на общий военный потенциал того или иного государства-участника ОБСЕ;
- расширить сам институт мер доверия, включающий в себя систему мер доверия не только в политической или военной сфере, но и в экономической, гуманитарной, культурной, информационной и других сферах. Это позволит в свою очередь установить полноценный политический климат, создать и улучшить условия и возможности для плодотворного международного сотрудничества по широкому кругу вопросов деятельности государств в регионе ОБСЕ.

В заключении подчеркивается, что меры по укреплению доверия и безопасности в регионе ОБСЕ должны быть нацелены на налаживание взаимопонимания между странами, на установление здорового политического климата, создание и улучшение условий для плодотворного международного сотрудничества по широкому кругу вопросов, в частности, по вопросам транспарентности в той или иной деятельности государств-участников.

¹ Указ Президента РФ от 13 июля 2007 г. - № 872. «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров».

В диссертационной работе отражены возможные пути повышения эффективности и практической необходимости *Договора по открытому небу 1992 г.* В частности, в работе рассматривается возможность использовать Договор :

- в целях защиты окружающей среды, в частности для регулярного экологического мониторинга, которое будет иметь большое значение как в общем плане защиты окружающей среды, так и в военных целях;

- для изучения недр Земли, тем более, это уже давно делается путем сенсорного наблюдения с космических спутников;

Таким образом, вышеобозначенные предложения в рамках Договора по «Открытому небу» являются значимыми и позволят в дальнейшем установить эффективную систему контроля и мониторинга, создавая тем самым систему безопасности в масштабах не только европейского, и других регионов, но даже (в перспективе) всего мира. Однако, «другие регионы», возможно, обойдутся и собственными силами, ведь это зависит от договорного волеизлияния соответствующих сторон. Но несомненным остается тот факт, что Договор об «Открытом небе» 1992 года несет миру потенциал, который пока используется отнюдь не в полную силу.

Отдельное внимание в диссертационной работе уделено рассмотрению *деятельности миссий ОБСЕ, как основного оперативного инструмента в системе европейского и евроатлантического региона.* Автор приходит к выводу, что в последние пять лет все чаще слышится от государств-участников отрицательная риторика в адрес полевых присутствий и миссий ОБСЕ на местах. С этим нельзя не согласиться, так как оперативная работа миссий в настоящее время ограничивается наблюдением и изложением результатов наблюдения в соответствующих докладах, что в таком виде не отвечает ни интересам самой ОБСЕ, ни интересам государств, принимающих миссии. Основным отрицательным вектором деятельности «работы в поле» ОБСЕ является:

- вмешательство во внутренние дела принимающих стран. Основной упор их деятельности сместился с оказания содействия на мониторинг и критику;

- отсутствие должной транспарентности и подотчетности в том, что касается финансов и кадровой политики миссий на местах.

- односторонний географический крен в выборе тех стран, куда направляются миссии.

- возникают колоссальные споры и по «стратегии ухода» из стран, когда работа миссии выполнена. Многие другие организации применяют этот подход инстинктивно, в рамках ОБСЕ же встречаются разногласия относительно времени и способов закрытия этих миссий.

Все это доказывает то, что, видимо, подошло время приступить к обсуждению этих вопросов несколько более открыто и с позиции стратегического видения.

В работе в качестве путей решения данных проблем предлагается:

- провести «инвентаризацию» всех миссий ОБСЕ, в ходе которой, необходимо четко определить, при каких условиях организация вообще должна идти на открытие миссий и насколько их эффективность соответствует уровню затрачиваемых бюджетных средств.

- создать более четкую правовую базу и разработать единые критерии для их функционирования с учетом меняющейся обстановки, что позволит выработать общую позицию Организации в отношении тех или иных ситуаций.

- отдать предпочтение конкретным и ограниченным во времени проектам и программам, чтобы власти принимающих стран имели возможность убедиться в эффективности и результативности их функций. Ведь миссии – это весьма полезный инструмент, которым ОБСЕ должна правильно и последовательно распоряжаться.

Во втором параграфе главы второй диссертации «Современные аспекты повышения эффективности деятельности Организации в политико-гуманитарном (человеческом) измерении», проводится анализ работы основных институтов и механизмов гуманитарного пространства в ОБСЕ с целью осуществления общей оценки их деятельности и рассмотрения современных аспектов повышения их эффективности.

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения – этой широкой концепции, охватывающей защиту прав человека, развитие и укрепление демократических обществ и верховенства закона, содействие институту уважения и взаимопонимания между людьми и народами и оказание помощи государствам-участникам в выполнении их обязательств. Также БДИПЧ является ведущим институтом региона в области наблюдения за выборами и помощи в их проведении, где, как общеизвестно, накоплен обширный опыт и экспертные знания.

Автор обращает внимание на то, что в настоящее время возникла необходимость полностью запустить процесс корректировки в методологию наблюдения по линии БДИПЧ, который затянулся с 2003 года. Начиная с этого периода, Бюро столкнулось с необходимостью решить новые задачи и применить более оперативный, долгосрочный и программно ориентированный подход в своей работе, начать процесс анализа и консолидации своей деятельности, нацеленной на повышение оперативной приемственности и достижение более стабильных результатов.

С этого периода Россия активно добивается перевода деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами на прочную, утвержденную межправительственными руководящими органами ОБСЕ нормативную базу, основанную на четких критериях, обеспечивающую объективность, транспарентность и профессионализм, гарантирующую одинаковое отношение ко всем государствам-участникам ОБСЕ и соответствующую положениям Копенгагенского документа 1990 года.

Для БДИПЧ и ОБСЕ в целом важно, чтобы не возникало впечатления, будто принимаются «двойные стандарты» в мониторинге и наблюдении за выборами в своем регионе. Во избежание этого требуется:

- разработать систему объективных критериев оценки выборов, которые должны учитывать информацию из различных источников и оглашаться только после консультаций в Поссовете;
- осуществить сравнительный анализ избирательных законодательств, диктующие единые подходы в оценке выборных процессов в рамках ОБСЕ;
- направлять миссии БДИПЧ во все государства-участники ОБСЕ.
- определить порядок формирования миссий по мониторингу выборов, на назначение их руководителей, определение числа наблюдателей, и обеспечение географической сбалансированности состава;
- уделять больше внимания работе на послевыборном этапе миссии, путем развития диалога, основанного на сотрудничестве и практической поддержке государств и после консультаций с соответствующим государством докладывать Постоянному совету о дальнейших шагах после выборов.
- осуществить работу по усилению проектной деятельности, направленной на оказание практической помощи государствам-участникам в различных областях (верховенство закона, свобода передвижения, демократическое управление и гражданское общество, обеспечение гендерного баланса, борьба с торговлей людьми, поощрение толерантности и недискриминации, судебный процесс, терроризм и права человека).

Несмотря на постоянное расширение тематики человеческого измерения ОБСЕ, в центре внимания Организации по-прежнему находятся вопросы, связанные с уважением прав и статусом национальных меньшинств. В 1992 году в соответствии с Хельсинкскими решениями был создан пост *Верховного комиссара по делам национальных меньшинств*, чтобы на более ранних этапах реагировать на возникновение межэтнической напряженности, потенциально способной перерасти в конфликт в регионе ОБСЕ.

Предпринятое диссертантом исследование различных взглядов и позиций на деятельность Верховного комиссара показало, что необходимо усовершенствовать и расширить его полномочия. В частности в работе предлагается:

- укрепить роль Верховного комиссара, придавая его рекомендациям более обязательный характер;

- предусмотреть обязательную отчетность государств-участников ОБСЕ по выполнению предложенных Верховным комиссаром рекомендаций;

- внести право вынесения конкретных рекомендаций в адрес государств о необходимости приведения их национального законодательства в соответствие с международными стандартами защиты прав национальных меньшинств.

- пересмотреть внутреннюю структуру ежегодного доклада Верховного комиссара, который ограничивается лишь отчетом о своей деятельности, без подробного изложения положений прав национальных меньшинств как во всем регионе в целом, так и в отдельных странах. Желательно, чтобы его доклад сопровождался описанием конкретных проблем, принятых мер, сделанных рекомендаций и реакции соответствующих правительств. Также необходимо предпринять более решительные меры в отношении государств-нарушителей, например, публиковать «черные списки государств», которые не желают считаться с мнениями соответствующего органа.

- созвать Совецание экспертов по определению международных стандартов в области защиты прав национальных меньшинств.

Применение этих и других рекомендаций по поводу усовершенствования и расширения полномочий Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, несомненно, потребует согласия государств-участников ОБСЕ, ведь любое расширение мандата требует учета деятельности других международных региональных организаций по правам человека, в противном случае оно может привести к дублированию тех или иных положений в их работе.

Отдельное внимание в диссертационной работе уделено некоторым направлениям деятельности *Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ*. В частности к ним можно отнести:

- разработку стратегии, способствующей развитию плюрализма во всех средствах массовой информации – от телевидения и печати СМИ до Интернета;

- осуществление максимальной помощи государствам-участникам в принятии и внедрении комплексных законодательных актов о свободе информации, которые способствуют максимальному доступу общества и СМИ к официальной информации;

- повышение осведомленности о влиянии Интернета к доступу информации во всех регионах ОБСЕ;

- повышение профессиональной подготовки журналистов, в том числе путем разработки соответствующих международно-региональных программ и других.

Детальное обсуждение и рассмотрение в государствах-участниках ОБСЕ этих и других насущных вопросов позволит улучшить ситуацию в сфере СМИ как в ближайшем будущем, так и в долгосрочной перспективе.

В контексте настоящего параграфа исследуются вопросы *Миграции и свободы передвижения в рамках ОБСЕ*, проводится анализ его правового поля, раскрываются региональные системы сотрудничества и институциональные механизмы работы Организации в этом направлении.

По мнению диссертанта, концептуальным и практически значимым для активизации регионального сотрудничества в регионе ОБСЕ представляется выделение из отдела Демократизации БДИПЧ самостоятельного органа – “Департамента по вопросам миграции и свободы передвижения”. Основные задачи, данной структуры должны заключаться в усилении взаимодействия государств-участников ОБСЕ, в регулировании миграционных процессов, и выработке согласованной политики, в осуществлении совместных мер в предоставлении международно-правовой защиты мигрантам и реализации их прав на территории государств-участников, а также в осуществлении регионального межгосударственно-миграционного контроля и надзора за выполнением обязательств государствами в данной области.

По мнению автора, выделение данного нового звена в структуре ОБСЕ необходимо, во-первых, для того, чтобы вопросы миграции и свободы передвижения в ОБСЕ осуществлялись не только в рамках программы БДИПЧ по демократизации², но и в рамках специализированного структурного органа, входящего в профильное подразделение данного Бюро и позволяющее раздвинуть правовые возможности Организации в этой области и способствовать к созданию программы действий, которая предусматривала бы выработку общих принципов реализации единой миграционной политики государствами-участниками ОБСЕ. Для этого в диссертационной работе предлагается разработанный проект Положения Департамента по вопросам миграции и свободы передвижения в рамках БДИПЧ ОБСЕ и Решение о его создании.

Во-вторых, данный Департамент осуществлял бы непрерывный обмен оперативной, статистической, научно-методической и иной информацией о состоянии миграционных процессов между странами происхождения, транзита и пребывания, что позволит в дальнейшем разработать реальные краткосрочные и долгосрочные прогнозные оценки развития миграционных процессов, регулировать их потоки в рамках государств-участников ОБСЕ, а также изучать и оценивать эффективность совместных усилий государств, внедряя положительный опыт на практику их деятельности.

В-третьих, государствам-участникам ОБСЕ нужен структурный механизм сотрудничества в области миграции, чтобы предупредить и предотвратить проявления ксенофобии, дискриминации, неправильного обращения и других форм нарушения прав человека по отношению к мигрантам.

К сожалению, можно констатировать, что до нынешнего дня в рамках ОБСЕ не удалось создать необходимого всеобъемлющего поля по защите интересов мигрантов, которые до сих пор не знают о своих правах в странах назначения и поэтому зачастую сталкиваются с проявлениями бытового национализма, могут стать жертвами эксплуатации и негативного обращения. Более того, отсутствие диалога между странами происхождения приводит к тому, что власти не знают о масштабах миграционных потоков и, следовательно, принимают неадекватную миграционную политику.

Ввиду этого, по нашему мнению, в рамках данного органа целесообразно было бы создать исследовательский центр или совместную целевую программу (к примеру, «Формирование толерантного сознания и профилактика экстремизма»), которая даст возможность реально оценить уровень толерантности во взаимодействиях мигрантов и резидентов.

В-четвертых, это укрепит региональное сотрудничество и поддержит диалог не только с государствами-участниками ОБСЕ, но и с иными государствами, не входящими в состав Организации (но являющимися потенциальными источниками новых потоков мигрантов), а также с неправительственными организациями и с общественными объединениями по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Наконец, это даст возможность воздействовать на государства с законодательной инициативой с обоснованием перспективных направлений по совершенствованию нормативной базы и формированию эффективной политики в области миграции и интеграции мигрантов что в дальнейшем поспособствует осуществлению регионального межгосударственно-миграционного контроля и повышению практической отдачи.

Таким образом, важно подчеркнуть, что на сегодняшний день существует достаточно оснований для пересмотра вопросов, касающихся мигрантов, а также возникла насущная необходимость создать специализированную структуру по этим вопросам, и хочется надеяться, что государства-участники ОБСЕ пожелают согласовать решение о ее создании.

В третьем параграфе «Современные направления повышения эффективности деятельности ОБСЕ в экономико-экологическом измерении» автор исследует

² В программу демократизации БДИПЧ входят не только вопросы миграции, а также поддержка верховенства закона, и содействие законотворческой деятельности демократическому управлению и повышению участию женщин в демократических процессах.

деятельность Организации в экономико-экологическом измерении, т.к. данный аспект всегда входил в повестку ее дня, являясь отражением всестороннего подхода к проблемам безопасности.

Экономическое измерение Организации призвано содействовать коллективному анализу актуальных для всех участников проблем. Как нам представляется, не случайно именно с экономическим сотрудничеством связывают материальную ткань общеевропейского процесса, а впоследствии - и политику разрядки.

Основные вопросы экономических отношений на сегодняшний день решаются в других форматах: общие принципы формируются «восьмеркой», конкретные правила игры – Всемирной торговой организацией, международно-финансовыми институтами. В связи с этим ОБСЕ следует уделять значительно больше внимание экономическому измерению.

Основной причиной нестабильности в определенных частях географической зоны ОБСЕ все еще остается неосуществленность перехода к рыночной экономике. Некоторые страны хотят оздоровить свою экономику и пользоваться благами либерализации и интегрирования в мировой рынок, но ведь совершенно очевидно, что для этого им необходимо осуществить коренное преобразование своих институтов, законодательства и структур – обеспечить надлежащее управление. У ОБСЕ нет ни ресурсов, ни экспертного потенциала для того, чтобы взять на себя решение этих задач, но у международного сообщества такие ресурсы и такой потенциал которые могут быть мобилизованы, имеются.

В рамках экономического измерения в диссертационном исследовании обосновывается необходимость разработки концепции, которая позволила бы выровнять экономическое развитие отдельных государств-участников ОБСЕ, конечно же, не с позиции силы, порождающей массовую безработицу, а оказанием помощи, отстающим регионам, в модернизации устаревших производств, в том числе с использованием созданных для этих целей различных совместных фондов ОБСЕ. При работе над экономическими стратегиями необходимо обратить внимание на такие ключевые моменты, как следствие рыночных преобразований в странах с переходной экономикой, восстановлением хозяйственных связей между бывшими странами СНГ, формирование единого торгово-экономического пространства в регионе ОБСЕ. Это позволит обновить возможности ОБСЕ как партнера по сотрудничеству и укрепить взаимосвязи между экономическим развитием, межгосударственным экономическим сотрудничеством, надлежащим управлением и демократизацией.

Продолжающийся процесс экологической деградации, несмотря на серьезные усилия его остановить, требует переоценки некоторых традиционных политических концепций, чтобы выработать новую модель международных отношений, основанную на взаимодействии социальных и природных процессов. Прежде всего данная концепция должна быть осуществлена в рамках расширения международного сотрудничества между государствами-участниками ОБСЕ в целях обеспечения экологической безопасности с привлечением новейших технологий.

К числу приоритетных направлений сотрудничества в экологической сфере, в рамках ОБСЕ относятся:

- выработка и формулировка правомерного интереса каждого государства к различным международным экологическим проблемам, включая реализацию нового биосферного сознания или этики;
- выработка решений, справедливых как в контексте отношений между поколениями, так и внутри одного поколения;
- расширение сферы применения экологических норм;
- повышение «прозрачности» и усиление общественного участия в процессе создания экологических норм и разрешения споров;
- признание причинной связи между экологическим кризисом и возможной эскалацией конфликта, с одной стороны, и отрицательными последствиями вооруженного конфликта для качества окружающей среды – с другой

- предотвращение загрязнения природной среды за счет повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов;

- проведение регулярных совещаний, семинаров экспертов, форумов по вопросам борьбы с загрязнением морей, окружающих Европу, очистке рек и других водоемов, скорейшего тушения лесных пожаров и ликвидации других стихийных бедствий.

В целом учитывая первостепенную важность и сложность решения экологических проблем, в диссертационной работе предлагается совершенствовать и расширить функции и полномочия *Координатора деятельности ОБСЕ в области экономики и окружающей среды* (в соответствии с проектом Устава ОБСЕ – директор Бюро по вопросам экономической и экологической политики – Директор Бюро), повышая тем самым эффективность его деятельности в данном измерении.

Так, дополнительными функциями и полномочиями Координатора в экологическом измерении могли бы стать:

- оценка состояния окружающей среды, включая выявление дестабилизирующих фактов или непосредственных экологических угроз;

- укрепление сотрудничества с другими международными организациями, в компетенцию которых входит экологическая безопасность;

- осуществление поддержки партнерских связей между государственными и частными секторами, которые имеют ключевое значение для обеспечения экологически устойчивого роста;

- повышение и улучшение обмена информацией между государствами-участниками, необходимый для извлечения уроков из приоритетного опыта и тиражирования лучшей практики в ходе укрепления сотрудничества с руководителями институтов и структур на местах в данном измерении;

- наблюдение, оценка и контроль за выполнением существующих международных обязательств в области экологии в рамках ОБСЕ;

- осуществление работы по проблемам экологического кризиса;

- осуществление правотворческой и регулятивной функции и др.

Все это позволит Координатору шире осуществлять свою деятельность и помогать государствам-участникам нейтрализовать угрозы безопасности во втором измерении ОБСЕ.

Третья глава диссертации «БУДУЩЕЕ ОБСЕ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Основные перспективы взаимодействия ОБСЕ с другими международными организациями» обозначены новые подходы и формы усовершенствования сотрудничества Организации с другими международными объединениями, раскрывая их влияние на общий характер отношений в процессе глобализации и на состояние европейской и международной безопасности.

К диссертационному исследованию, прилагается разработанный проект Декларации о сотрудничестве между ОБСЕ и ЕС, основанной для практического применения.

Одной из причин желательности подписания данного документа является то, что все в жизни меняется, и поэтому закрепить то, что уже сложилось естественным путем, всегда важно. Ведь перемен действительно не избежать, к примеру, когда Европейский Союз или НАТО примет в свои ряды еще большее число государств-участников ОБСЕ.

Другая причина видится в обеспечении максимальной эффективности механизмов сотрудничества между международными организациями, ведь сотрудничество должно быть действительным, результативным и взаимодополняющим. Это значит, что международным организациям необходимо создать платформу для действий без соперничества, конкуренции или бюрократического распределения обязанностей.

Что касается конкуренции, ни международные организации, ни государства, взятые в отдельности, не в состоянии дать ответы на многие нерешенные вопросы, касающиеся государств-участников ОБСЕ, в которых идет процесс преобразований. Поэтому

необходимо задействовать институциональный опыт ОБСЕ и воспользоваться самоотверженностью ее персонала для достижения общих целей.

Таким образом, для реализации выше обозначенных аспектов необходимо организовать серию взаимоувязанных совещаний высокого уровня с участием основных международных организаций (к примеру, ОБСЕ, ООН, ЕС и НАТО), посвященных вопросам взаимного сотрудничества и международных отношений, наметить единую цель и приступить к совместным действиям.

Второй параграф третьей главы диссертации «Россия и ОБСЕ: реальные возможности сотрудничества» посвящен анализу отношений России и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также исследованию направлений их сотрудничества.

Российской Федерации ОБСЕ нужна, чтобы использовать возможности Организации для:

- полноправного участия нашей страны в европейских процессах, затрагивающих наши ключевые экономические, политические и военные интересы;
- активного использования потенциал Организации в защиту прав наших соотечественников за рубежом, так как она по-прежнему занимает видное место в системе приоритетов внешней политики России;
- принятия участия в международных усилиях по разрешению проблем Нагорного Карабаха, мониторинга чеченского участка грузино-российской границы;
- гармонизации наших национальных интересов с интересами общеевропейского развития и др.

Россия не должна отказываться от перечисленных и всех других возможностей, добиться которых можно лишь на базе ОБСЕ, объединяющей практически все государства континента и связывающей их разветвленной системой обязательств.

Имеет прямой смысл развивать указанные выше направления, отвечающие национальным интересам России и способствующие укреплению ее влияния на международной арене.

Нужно помнить о том, что ОБСЕ не является независимым лицом международных отношений того же ранга, что и государства, она всего лишь система сотрудничества между государствами, способность которой зависит от государств-участников.

В заключении подводятся итоги исследования, излагаются основные выводы по вопросам, составляющим предмет диссертации, а также формулируются общие рекомендации и предложения. **В приложении** представлены проектные материалы по практическому улучшению и реформированию деятельности ОБСЕ, а также **схемы** организационной работы институтов и органов ОБСЕ в соответствии с предложенными проектами.

III. ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ

1. Работа, опубликованная в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования Российской Федерации:

1. Макарова Г.Н. Актуальные проблемы деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) на современном этапе /Г.Н. Макарова / Право и политика. Научный юридический журнал / Под ред. В.И. Даниленко – Москва: Издательство «NOTA BENE», № 9 (93), 2007. – С. 63-66. - [Текст].

2. Работы опубликованные в других изданиях:

1. Макарова Г.Н. Тридцать лет Хельсинскому заключительному акту – на пути к новой европейской архитектуре безопасности /Г.Н. Макарова / Вестник научных трудов Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института. Серия 2: Государство и право. – Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2005. - С. 78-86. [Текст].

2. Макарова Г.Н. Деятельность ОБСЕ на рубеже XXI века – Яркое Прошлое – Неуверенное Настоящее – Неопределенное Будущее /Г.Н. Макарова/ Журнал Аспирант и Соискатель. Выпуск 35. / Под ред. А.В. Моденова – Москва: Издательство «Компания Спутник плюс», 2006. №4. (35). - С. 94-104. [Текст].

3. Макарова Г.Н. Повышение эффективности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе /Г.Н. Макарова/ Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 7. Т.1./ Под. ред. Р.М. Валеева.- Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. - С. 320-329. [Текст].

4. Макарова Г.Н. Современные международно-правовые аспекты повышения эффективности ОБСЕ в политико-гуманитарном (человеческом) измерении /Г.Н. Макарова/ Журнал Современные гуманитарные исследования. / Под ред. А.В. Моденова – Москва: Издательство «Компания Спутник плюс», 2007. №2. (15). - С. 213-223. [Текст].

5. Макарова Г.Н. Современные международно-правовые аспекты повышения эффективности деятельности ОБСЕ в военно-политическом измерении /Г.Н. Макарова/ Вестник научных трудов Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института. - Казань: ЗАО «Новое знание», 2007. – С. 172-184. [Текст].

6. Макарова Г.Н. Будущее ОБСЕ в системе международных отношений и основные перспективы сотрудничества с другими международными организациями /Г.Н. Макарова/ Политика и общество. Научный гуманитарный журнал / Под ред. В.И. Даниленко – Москва: Издательство «NOTA BENE», № 9, 2007. [Текст].

7. Макарова Г.Н. Россия и ОБСЕ: реальные возможности сотрудничества /Г.Н. Макарова/ Актуальные вопросы правоведения и правоприменительной практики: Сборник научных трудов. Выпуск 3. Часть 2. / Под ред. д.ю.н. А.А. Юнусова – Нижнекамск: Издательство Нижнекамский муниципальный институт, 2008. – С. 29-32. [Текст].

8. Макарова Г.Н. Совершенствование деятельности Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) /Г.Н. Макарова/ Вестник научных трудов Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института. – Казань: ЗАО «Новое знание», 2008. (в печати).

Подписано в печать 11.11. 2008 г.
Форм. Бум.60x84 1/16 Усл. печ. л. 1,5. Тираж 150. заказ № 70.
Отпечатано в редакционно-издательском отделе
Нижекамского филиала МГЭИ
Республика Татарстан, 423570, г. Нижнекамск, ул. Кайманова, 7.