

Трансформация правового статуса ОБСЕ (I)

*Аннэ Петерс**, *Матей Штайнбрюк Платизэ***

**Аннэ Петерс* – доктор права, профессор, директор Гейдельбергского Института Макса Планка иностранного публичного и международного права.

Матей Штайнбрюк Платизэ – доктор права, научный сотрудник данного Института.

Данная публикация является частью коллективного научного исследования Platise/Moser/Peters (eds), «Legal Framework of the OSCE» (Правовые основы ОБСЕ), изданного в издательстве Cambridge University Presse.

"*Дайджест публичного права*" Гейдельбергского Института Макса Планка выражает благодарность авторам за разрешение перевести и опубликовать данный материал. Оригинал см. **Mateja Steinbrück Platise, Anne Peters, Transformation of the OSCE Legal Status**, в: MPIL Research Paper Series No. 2018-23.

Содержание:

Трансформация правового статуса ОБСЕ	92
1. ОБСЕ в контексте	93
1.1 ОБСЕ как востребованный инструмент «холодной войны»	94
1.2 ОБСЕ как неформальный модус управления государств-участников	96
1.3 ОБСЕ как самостоятельный актор «глобального управления»	99
2. Трансформация интересов	102
2.1 Меняющиеся интересы государств-участников	102
2.2 Меняющиеся интересы институтов ОБСЕ	105
2.3 Новые интересы управляемых?	106

Выпущенная издательством *Cambridge University Press* работа «Правовая основа ОБСЕ» (подготовка публикации осуществлена под редакцией *Steinbrück Platise/Moser/Peters*), отражает основные эмпирические и теоретические идеи исследовательского проекта, который был осуществлён юристами и политологами, учёными и практиками, политиками и международными гражданскими служащими. Разнообразие подходов в подготовленных для данного сборника статьях приводит к дифференцированному и одновременно нюансированному анализу правового статуса ОБСЕ, являющейся ярким примером «неформальной» международной организации. В настоящей публикации рассматриваются как различающиеся результаты, так и общие моменты этого анализа, которые группируются по трём темам. Во-первых, в статье противопоставляются различные функции, которые авторы приписывают ОБСЕ, начиная от инструмента «холодной войны» и неформального способа осуществления публичной власти и заканчивая функциями действующего актора «глобального управления». Во-вторых, в ней анализируется трансформация соответствующих интересов различных акторов (государств, самих органов ОБСЕ и подпадающих в сферу их деятельности индивидов), которая произошла с момента создания Конференции/Организации. В-третьих, в работе показывается, что конкурирующие альтернативные предложения по реформе в целях укрепления правовой базы ОБСЕ отражают различные основополагающие представления о роли и функционировании международных организаций как в политическом, так и в правовом аспектах. В статье делается вывод о том, что в ходе обсуждения вопроса о реформе правовой базы ОБСЕ следует учитывать взаимозависимость эффективности и легитимности ОБСЕ как субъекта «глобального управления» и что «конституция» ОБСЕ не только расширит возможности ОБСЕ, но и сделает её более ответственной.

1. ОБСЕ в контексте

В публикации рассматривается правовой статус ОБСЕ как яркий пример неформальной международной организации, которая не основана на особом учредительном договоре и не обладает международной правосубъектностью. С учётом того, что такое неформальное международное сотрудничество в целом успешно расширяется, цель

исследования заключается в анализе рисков и последствий отрицания международно-правового существования институционализированного актора в стремлении его вывода за пределы сферы действия международного права. Данная статья объединяет некоторые основные эмпирические и теоретические идеи исследовательского проекта, который был проведён юристами и политологами, учёными и практиками, политиками и международными гражданскими служащими и появился в качестве заключительной главы книги о правовой базе ОБСЕ - *Steinbrück Platise/Moser/Peters* (eds), Правовая основа ОБСЕ, Cambridge University Press 2019.

1.1 ОБСЕ как востребованный инструмент «холодной войны»

Растущая конфронтация и недоверие между США и Россией дошли до такой степени, что Организация Объединённых Наций (ООН), как главная организация, отвечающая за обеспечение международного мира и безопасности, оказалась неспособной адекватно реагировать на некоторые из наиболее серьёзных глобальных угроз безопасности, включая кризис на Украине, сирийский конфликт и ядерную конфронтацию.¹ Глубокие разногласия блокируют эффективное принятие решений в Совете Безопасности ООН, что побудило Генерального секретаря ООН *Антониу Гутерриша* сказать, что «холодная война вернулась, чтобы отомстить» (*'the Cold War is back with a vengeance'*).²

Но он на этом не остановился. В дальнейшем он также предупредил, что, вопреки нашему прошлому опыту с холодной войной, «механизмы и гарантии управления рисками эскалации, которые существовали в прошлом, как представляется, больше уже не существуют».³ Надежды международного сообщества теперь повернулись к ОБСЕ, с тем, чтобы снова попытаться использовать её старые приёмы и возможности, и это как раз в то время, когда ОБСЕ стремится реформировать свою правовую основу. Поэтому одна из целей настоящей публикации состоит в том,

¹ К проблематике глубоких разногласий между отдельными постоянными членами Совета Безопасности ООН, препятствующими разрешать конфликты в Европе, см. обращение *Анджелино Альфано (Angelino Alfano)* от 8 марта 2018 года к Совету Безопасности; UN Security Council 8200th Meeting (PM), SC/13241.

² BBC News, 'Syria crisis: UN chief says Cold War is back', 13 April 2018, www.bbc.com/news/world-middle-east-43759873.

³ Ibid.

чтобы провести различие между теми традиционными характеристиками правовой базы ОБСЕ, которые остаются жизненно важными для успеха Организации, и теми характеристиками, которые могут или даже должны быть подвергнуты реформе, с тем чтобы Организация могла функционировать эффективным и легитимным образом.

Первые рекомендации содержатся в разделах *Петри Хаккарайнена (Petri Hakkarainen)* и *Кристиана Нүнлиста (Christian Nünlist)*,⁴ а также *Тани Бёрзел (Tanja Börzel)* и *Инго Петерса (Ingo Peters)*,⁵ которые с политической и исторической точек зрения объясняют, как и почему ОБСЕ как неправовая платформа для политического диалога пользуется определёнными относительными преимуществами по сравнению с другими международными организациями, действующими в области безопасности и обеспечения мира, в частности ООН, ЕС и НАТО.

Во-первых, необязательный характер политических обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, традиционно облегчает переговоры между конфронтирующими сторонами, и в этих условиях во времена глубоких идеологических и политических разногласий становится легче достичь компромиссы. Во-вторых, по сравнению с ЕС и НАТО, ОБСЕ является более инклюзивной организацией, позволяющей, в частности, России и её европейским союзникам участвовать в дискуссиях по вопросам региональной безопасности, и поэтому позволяет объединить вместе усилия всех ключевых участников европейской безопасности. В-третьих, распад СССР свидетельствует о трансформационной силе широкого определения безопасности, принятого в ОБСЕ, которое выходит за рамки политических и военных аспектов и включает экономическое развитие, а также защиту окружающей среды и прав человека. Этот широкий концепт остаётся центральным в нынешнюю эпоху экономических кризисов, изменения климата, увеличения миграционных потоков и, самое главное, сепаратистских и ирредентистских войн на европейском континенте.

⁴ Hakkarainen/Nünlist, 'Political Dynamics and Institutional Reforms in the OSCE', в реферируемом сборнике.

⁵ Börzel/I. Peters, 'It's Politics, Stupid', в реферируемом сборнике.

1.2 ОБСЕ как неформальный модус управления государств-участников

ОБСЕ не является традиционной международной организацией.⁶ Даже после того, как государства-участники в 1994 году приняли решение укрепить ряд учреждений СБСЕ и переименовать его из Совещания в Организацию, они торжественно заявили, что изменение названия «не влияет ни на характер его обязательств, ни на статус СБСЕ и его институтов».⁷ Они также закрепили в Хельсинкском Заключительном Акте 1975 года и в Парижской Хартии, что эти два документа не предназначены для регистрации в соответствии со статьёй 102 Устава Организации Объединённых Наций, из чего также следует заключить, что эти два конститутивных акта не являются договорами по международному праву. Кроме того, как подробно исследует в своём разделе книги *Гельмут Тичи (Helmut Tichy)*,⁸ идея предоставления ОБСЕ международной правосубъектности уже давно отвергается рядом государств-участников. Проект Конвенции 2007 года о международной правосубъектности, правоспособности, а также привилегиях и иммунитетах ОБСЕ (проект Конвенции 2007 года), предложенный неофициальной рабочей группой, остается «спящей красавицей», как его называют *Нильс Блоккер (Niels Blokker)* и *Рамсес Вессель (Ramses Wessel)*.⁹ Нынешние неудачи в попытках укрепить и официально формализовать статус ОБСЕ в соответствии с международным правом, по-видимому, действительно отражает «взлёты и падения» общего процесса легализации международных отношений, который наблюдался в 90-е годы, но который в настоящее время, как представляется, зашёл в тупик.¹⁰

Большинство авторов рассматриваемой публикации - как правоведы, так и международники - исходят в своём анализе из посылки, что ОБСЕ, прежде всего, является межправительственным форумом для

⁶ К вопросу о понятии и концепции международной организации, см. Moser/Peters, 'Legal Uncertainty and Indeterminacy – Immutable Characteristics of the OSCE?', в реферируемом сборнике.

⁷ CSCE, Towards A Genuine Partnership in A New Era, Budapest Decisions attached to the Budapest Document, 21 December 1994, доступно на: www.osce.org/mc/39554?download=true, point 29.

⁸ Tichy, 'The Role of the Participating States in Reforming the Legal Framework of the OSCE – Past Developments, Status Quo and Future Ambitions', в реферируемом сборнике.

⁹ Blokker/Wessels, 'Revisiting Questions of Organisationhood, Legal Personality and Membership in the OSCE: The Interplay Between Law, Politics and Practice', в реферируемом сборнике.

¹⁰ Goldstein/Kahler/Keohane/Slaughter, 'Introduction: Legalization and World Politics' 2000.

регионального сотрудничества между государствами-участниками.¹¹ Эта функция деятельности в качестве своего рода «Агоры» отражена, в частности, в структуре руководящих органов ОБСЕ, которые соответственно состоят из представителей всех участвующих государств,¹² а также в правилах процедуры, которые предоставляют каждому государству один голос в соответствии с принципом суверенного равенства государств и которые предусматривают принятие решений на основе консенсуса.¹³

Для исследователей – специалистов по международным отношениям ОБСЕ является, прежде всего, неформальной площадкой для политического диалога между государствами-участниками. Таким образом, что касается методов, подходов и оценки результатов исследований, то их анализ на примере ОБСЕ не отличается существенно от анализа любой другой неформальной сети, в рамках которой осуществляется межгосударственное сотрудничество. Кроме того, основное внимание они уделяют общей деятельности Организации, оценивая качество её работы в контексте интересов государств-участников. *Таня Бёрзел (Tanja Börzel)* и *Инго Петерс (Ingo Peters)*,¹⁴ а также *Кристиан Нюнлист (Christian Nünlist)* и *Петри Хакарainen (Petri Hakkarainen)*,¹⁵ поэтому считают неформальный способ сотрудничества государств-участников по линии ОБСЕ одним из главных активов Организации как в историческом, а также и в современном плане.

Учёные-юристы и некоторые юристы-практики, похоже, колеблются при квалификации ОБСЕ как организации, просто способствующей межгосударственному сотрудничеству. Это примечательно, учитывая тот

¹¹ В главе «Международная правовая ответственность ОБСЕ» (The International Legal Responsibility of the OSCE), автор данной статьи сборника схематически изображает различные юридические модели, чтобы проверить различающиеся юридические последствия.

¹² Во встречах на высшем уровне ОБСЕ принимают участие главы государств или правительств; на заседаниях Совета министров ОБСЕ – министры иностранных дел; в работе Постоянного Совета ОБСЕ – другие представители государств, например послы и дипломатические представители (как и на Форуме ОБСЕ за безопасность и сотрудничество). Председательство в ОБСЕ осуществляется по принципу ротации различными государствами-участниками через их министров иностранных дел, которых поддерживают министры иностранных дел государства-участника, председательствовавшего в ОБСЕ в предыдущий период и государства-участника, которое будет председательствовать в последующий период (тройка).

¹³ OSCE, Ministerial Council, 'Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe', MC.DOC/1/06, 1 November 2006.

¹⁴ *Börzel/I. Peters*, 'It's Politics, Stupid', в реферируемом сборнике.

¹⁵ *Hakkarainen/Nünlist*, 'Political Dynamics and Institutional Reforms in the OSCE', в реферируемом сборнике.

факт, что они в целом согласны с тем, что Организация не обладает международной правосубъектностью. Очевидно, что они рассматривают ОБСЕ, прежде всего, как неформальный способ управления и анализируют различные аспекты неформальности подобных организаций. Например, *Нильс Блоккер (Niels Blokker)* и *Рамсес Вессель (Ramses Wessel)* показывают, как неформальный режим межправительственного сотрудничества отражается в неформальном статусе государств в рамках ОБСЕ: они обозначаются в качестве «участвующих государств», а не «государств-членов», что должно особо подчеркнуть, что их сотрудничество осуществляется на добровольной основе без юридических обязательств перед Организацией и другими государствами.¹⁶ *Оливия Херман (Olivia Herman)* и *Ян Воутерс (Jan Wouters)* раскрывают, как неформализованный способ межправительственного сотрудничества создаёт неформальный процесс и неформальный результат, особенно на примере неофициального и юридически необязательного статуса решений, принимаемых органами ОБСЕ.¹⁷ *Матейя Штайнбрюк Платизэ (Mateja Steinbrück Platise)* демонстрирует, как отсутствие международной правосубъектности приводит к тому, что деятельность ОБСЕ в конечном итоге присваивается участвующим государствам, включая ответственность, которая может возникнуть по международному праву за любое противоправное поведение, совершенное в рамках ОБСЕ. *Изабель Пингель (Isabelle Pingel)* анализирует, как отсутствие у ОБСЕ международной правосубъектности приводит к отсутствию у ОБСЕ привилегий и иммунитетов по международному праву.¹⁸ *Лица Табасси (Lisa Tabassi)* критически описывает, как такая неформальность приводит к правовой неопределённости и оперативным трудностям, с которыми Организация и ее сотрудники сталкиваются в повседневной работе.¹⁹ Однако межгосударственное измерение - только одно из нескольких направлений, важных для ОБСЕ, как убедительно показывает *Лоренцо Гасбарри (Lorenzo Gasbarri)*.²⁰ Большинство, если не все, юристы-специалисты поэтому рассматривают также институциональное измерение ОБСЕ, признавая её самостоятельным глобальным актором, выступающим от собственного

¹⁶ *Blokker/Wessels*, 'Revisiting Questions of Organisationhood, Legal Personality and Membership in the OSCE: The Interplay Between Law, Politics and Practice', в реферируемом сборнике.

¹⁷ *Herman/Wouters*, 'The OSCE as a Case of Informal Lawmaking?', в реферируемом сборнике.

¹⁸ *Pingel*, 'Privileges and Immunities of the OSCE', в реферируемом сборнике.

¹⁹ *Tabassi*, 'The Role of the Organisation in Asserting Legal Personality: The Position of the OSCE Secretariat on the OSCE Legal Status', в реферируемом сборнике.

²⁰ *Gasbarri*, 'The International Responsibility of the OSCE', в реферируемом сборнике.

имени - несмотря на отсутствие правового статуса по международному праву.

Следующий раздел призван раскрыть, почему и каким образом ОБСЕ рассматривается правоведами в качестве участника глобального управления, и пытается найти некоторые общие точки соприкосновения между правоведами и специалистами по международным отношениям.

1.3 ОБСЕ как самостоятельный актер «глобального управления»

Как показывает практика ОБСЕ, неформально организованный политический форум может иметь детальные процедурные правила, постоянный персонал, регулярные финансовые ресурсы и собственную штаб-квартиру. Так, ОБСЕ выработала собственные институциональные конструкции в дополнение к своим неформальным каналам коммуникации между государствами. Правда, вся организационная структура ОБСЕ опирается на юридически необязательные учредительные документы, но это отнюдь не «карточный домик». Документы о создании ОБСЕ эффективно выполняют те же функции, что и любой другой учредительный документ о создании международной организации: они определяют цели и области политики организации, предусматривают структуры, ответственные за деятельность в этих областях и определяют государства, которые участвуют в деятельности организации.

Кроме того, области политики и сферы государственного участия определены расширительно. Всеобъемлющий подход ОБСЕ к понятию и концепции безопасности говорит о широком мандате, который был ей предоставлен. Он охватывает военно-политические, экономические, экологические и гуманитарные аспекты, которые позволяют ОБСЕ проводить политику по широкому кругу вопросов, связанных с безопасностью, включая контроль над вооружениями, меры укрепления доверия и безопасности, права человека, национальные меньшинства, демократизацию, борьбу с терроризмом, а также экономическую и экологическую деятельность. Такое взаимодействие происходит между 57 государствами-участниками, что свидетельствует о глобальном масштабе Организации.

Основными инструментами управления ОБСЕ являются решения, рекомендации и другие документы ОБСЕ, которые принимаются органами

и учреждениями ОБСЕ, такими как Постоянный Совет ОБСЕ. Принятие решений основывается на принципе консенсуса, за несколькими исключениями из этого правила. *Нильс Блоккер* и *Рамсес Вессель* подчёркивают, что ОБСЕ обладает органами и институтами, принимающими решения, которые способны вырабатывать «корпоративную» волю, в отличие от простого «агрегирования» волеизъявлений государств-членов/участников, вследствие чего результат предстаёт нечто большим, чем просто сумма его составных частей.²¹ *Матей Штайнбрюк Платизэ* делает вывод о том, что ОБСЕ удалось установить определённую степень автономии от государств-участников, независимо от отсутствия у нее учредительного договора и международно-правовой правосубъектности.²² *Каролин Мозер (Carolyn Moser)* в рамках междисциплинарного подхода также определяет ОБСЕ в качестве субъекта, отличного от государств-участников.

Позиция, что ОБСЕ сама по себе является самостоятельным действующим субъектом, как представляется, по крайней мере частично соответствует мнению других специалистов в области международных отношений, которые: анализируя ОБСЕ под парадигмой простого политического сотрудничества между государствами, соглашались с тем, что ОБСЕ устанавливает государствам-участникам определённые стандарты и следит за соблюдением таких стандартов, например, через Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Как напоминают *Бёрзель* и *Питерс*, такая деятельность иногда встречает противодействие со стороны конкретных государств-участников. Они называют Россию государством, которое чаще всего высказывает обеспокоенность по поводу масштабов действий ОБСЕ, в частности тех, которые направлены на защиту и поощрение свободных и справедливых выборов и верховенства права в государствах-участниках. Российское правительство считает такие действия вмешательством во внутренние дела государства и нарушением российского национального суверенитета - хотя такие действия ОБСЕ не имеют обязательной юридической силы, а ОБСЕ и ее институты не имеют правового статуса по международному праву.

Некоторые правоведы и юристы-практики идут дальше. *Седрик Рынгаерт (Cedric Ryngaert)* подчёркивает, что, хотя международно-правовой статус ОБСЕ может быть неопределённым или нерешённым, он часто регулируется *de lege lata* на уровне (национального) внутреннего

²¹ *Blokker/Wessels*, 'Revisiting Questions of Organisationhood, Legal Personality and Membership in the OSCE: The Interplay Between Law, Politics and Practice', в реферируемом сборнике.

²² *Steinbrück Platise*, 'Legitimate Governance as a Privilege and Price for Autonomy of International Organisations', в реферируемом сборнике.

права. Некоторые государства предоставляют ОБСЕ правоспособность, привилегии и иммунитеты в рамках своих национальных правовых систем, хотя и бессистемно, и нередко *лишь ad hoc*. Исходя из этой правовой основы, *Рынгаерт* выводит более общие права и обязанности для участвующих государств и ОБСЕ, в частности их обязанность лояльного сотрудничества, которая включает обязанность участвующих государств гарантировать ОБСЕ международно-правовой статус, необходимый ей для достижения своих целей.²³ Такое понимание может найти некоторую поддержку и в реальной практике государств. Как показал *Гельмут Тиши* (*Helmut Tichy*),²⁴ Австрия и Польша, как два государства, принимающие штаб-квартиру соответственно ОБСЕ и БДИПЧ, недавно заключили т.н. соглашения с принимающей страной (*host agreements*) с ОБСЕ как стороной договора, тем самым признав ОБСЕ в качестве самостоятельного международно-правового субъекта. Это, в свою очередь, соответствует самосознанию ОБСЕ (или, по крайней мере, её Секретариата), исходящей из тезиса о наличии у неё международной правосубъектности.²⁵ *Лица Табасси* подчёркивает высокую степень независимости Организации от государств-участников и рассматривает аспект деятельности ОБСЕ как организационно-работодателя, за которой признаётся обязанность заботиться о своих сотрудниках, проводя параллели между организацией ОБСЕ и ООН.²⁶

Штайнбрюк Платизэ показывает, что документы и акты ОБСЕ не только отличаются от актов государств-участников, но и могут служить инструментами осуществления публичной власти в отношении государств-участников и негосударственных субъектов, включая отдельных индивидов. В данном случае под публичной властью понимается способность прямо или косвенно определять масштабы свободы действий других лиц в ту или иную сторону.²⁷ Способность ОБСЕ *напрямую* влиять на свободу других субъектов, как показывает *Лица Табасси*, может быть

²³ *Ryngaert*, 'The OSCE's Legal Status: An Exploration of Relevant International Law Sources', в реферируемом сборнике.

²⁴ *Tichy*, 'The Role of the Participating States in Reforming the Legal Framework of the OSCE – Past Developments, Status Quo and Future Ambitions', в реферируемом сборнике.

²⁵ См. также *Tabassi*, 'The Question of Legal Status for the OSCE and Implications for Ukraine', 27 April 2015, доступно на: www.oscepa.org/documents/all-documents/helsinki-40/seminar-4-diis/2919-presentation-by-lisa-tabassi-for-helsinki-40-seminar-27-april-2015/file.

²⁶ *Tabassi*, 'The Role of the Organisation in Asserting Legal Personality: The Position of the OSCE Secretariat on the OSCE Legal Status', в реферируемом сборнике.

²⁷ См. von *Bogdandy/Dann/Goldmann*, 'Developing the Publicness of Public International Law' 2008, 1375, 1381; см. также *Pauwelyn/Wessel/Wouters*, 'The Exercise of Public Authority through Informal International Lawmaking' 2011.

проиллюстрирована тем, что участие ОБСЕ в многочисленных полевых операциях может подвергнуть всех участников (включая собственный персонал ОБСЕ) высокому риску. Способность ОБСЕ *косвенно* определять масштабы свободы действий других государственных и негосударственных акторов убедительно показана *Оливией Херман (Olivia Herman)* и *Яном Вoutersом (Jan Wouters)*.²⁸ Эти авторы пришли к выводу, что несмотря на то, что решения ОБСЕ рассматриваются преимущественно как чисто политические обязательства, они не необходимо лишены обязательной силы. Различие здесь существует, как они аргументируют, между правовыми и политическими, но не между обязательными и необязательными решениями. Иначе говоря: политические решения, которые тем не менее обязательны, возможны. Таким образом, отсутствие международной правосубъектности не мешает ОБСЕ выступать в качестве субъекта «глобального управления» или осуществлять публичную власть в вышеупомянутом смысле в отношении государственных и негосударственных субъектов.

2. Трансформация интересов

2.1 Меняющиеся интересы государств-участников

За последние десятилетия многие государства-участники, включая некоторых крупных игроков, изменили свои официальные позиции в отношении правового статуса, который, по их мнению, должен быть предоставлен ОБСЕ. США, прежде всего, давно были убеждены в том, что Организация должна оставаться лишь неформальной платформой для политического диалога. Они постоянно отвергали предложения о предоставлении ОБСЕ правосубъектности, привилегий и иммунитетов на международном уровне и предпочитает держать деятельность Организации в стороне от международного права. Это, как представляется, соответствует традиционному отношению США к СБСЕ/ОБСЕ. Как констатировали *Ньюлист* и *Хаккарайнен*, США всегда не желали наделять Организацию ведущей ролью в европейской системе безопасности, предпочитая вместо этого доверить эту роль НАТО. *Хельмут Тичи*

²⁸ *Herman/Wouters*, "The OSCE as a Case of Informal Lawmaking?", в реферируемом сборнике.

подчёркивает, что лишь в 2006 году США сняли свои возражения и позволили неофициальной рабочей группе возобновить работу над текстом, который стал проектом Конвенции 2007 года.

Аналогичным образом, многие европейские государства лишь недавно приняли более институциональный подход к ОБСЕ и, одно за другим, согласились с тем, что правосубъектность, привилегии и иммунитеты Организации по международному праву могут быть признаны с тем, чтобы заменить нынешнюю лоскутность различных национальных правовых режимов, регулирующих правовой статус ОБСЕ. Так, такие разные страны, как Германия, Греция, Казахстан, Испания, Литва и Финляндия, утверждают, что Организации должен быть предоставлен правовой статус, необходимый для более эффективного выполнения её мандата и для функционирования в международных условиях с более высокой степенью правовой определённости.²⁹

С 2010 года голос в поддержку предоставления ОБСЕ международной правосубъектности раздался также и в рамках ЕС, когда Европейский Парламент выразил обеспокоенность тем, что «ОБСЕ является единственной организацией среди организаций, занимающихся вопросами безопасности в европейском регионе, которая не имеет международной правосубъектности; в то же время эта ситуация имеет целый ряд политических и практических правовых последствий».³⁰ Такая поддержка со стороны ЕС идеи более сильной ОБСЕ является отнюдь не самоочевидной, учитывая географическое и функциональное пересечение в деятельности обеих организаций.³¹

Австрия и Польша, принимающие штаб-квартиру ОБСЕ и БДИП соответственно, пошли дальше. Как отмечалось выше, два государства недавно признали - с их точки зрения - международную правосубъектность

²⁹ В отношении Германии см. речь министра иностранных дел ФРГ *Франка Вальтера Штайнмайера (Frank-Walter Steinmeier)* перед Постоянным Советом ОБСЕ в связи с началом председательства ФРГ в ОБСЕ, Federal Foreign Office Press Release, 14 January 2016, доступно на: www.osce.org/cio/212506; в отношении других стран см. Министерство иностранных дел Финляндии, 'Chairmanship countries pledge enhanced co-ordination to strengthen OSCE', Press Release, 6 February 2008, доступно на: www.finland.org.au/public/default.aspx?contentid=114849&nodeid=35606&contentlan=2&culture=en-US.

³⁰ European Parliament, 'European Parliament resolution on strengthening the OSCE – A role of the EU', 11 November 2010, доступно на: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0603&language=EN, point E.

³¹ См. например, *Paunov*, 'Assessing the Success of the EU–OSCE Cooperation: A Case of Mutualism?' 2013, 373–391.

ОБСЕ. Чтобы продемонстрировать свою новую позицию в отношении ОБСЕ как субъекта международного права, способного самостоятельно заключать договоры, они заключили с ОБСЕ соглашения о штаб-квартире, которые заменили их старые национальные инструменты, регулировавшие правовой статус отдельных конкретных институтов ОБСЕ (но не ОБСЕ как таковой) в их странах.³²

Европейский энтузиазм в отношении укрепления институциональной стороны Организации отнюдь не иссяк. Хотя большинство европейских государств, в том числе несколько восточноевропейских, считают проект Конвенции 2007 года адекватным для урегулирования правового статуса Организации, Россия и некоторые ее союзники стремятся к принятию Устава ОБСЕ, который сформулировал бы правовые основания деятельности Организации. В своих официальных заявлениях российские представители ссылаются на внутренние конституционные требования, которые якобы мешают России предоставить международную правосубъектность организации, которая не обладает международно-правовыми учредительными документами. Однако, как показывает правовой анализ *Глеба Богуща (Gleb Bogush)*, российская позиция вряд ли может быть объяснена на основе российского конституционного правопорядка.³³ Мотивы России по укреплению правовой базы ОБСЕ могут быть скорее стратегическими, чем правовыми. Тем не менее, на фоне актуальной смены позиций государств Россия, похоже, остаётся последовательной: как отмечают в указанном сборнике статей специалисты-международники, Россия традиционно выступает за институционально более сильную ОБСЕ, которая могла бы служить аналогом НАТО и сдерживать влияние США в Европе в целом.

³² OSCE press release of 14 June 2017, доступно на: www.osce.org/chairmanship/322916. Можно сравнить эту государственную практику, в частности, с прежней официальной позицией Австрии, согласно которой ОБСЕ не обладала правосубъектностью и с точки зрения международного публичного права не обладает статусом международной организации. По этой причине Австрия не могла определить правовой статус учреждений ОБСЕ на ее территории посредством Соглашения о Штаб-квартире, и вместо этого приняла Федеральный закон на правовом статусе учреждений ОБСЕ в Австрии, от 30 июля 1993 с изменениями 1995 и 2002 годов, Бюллетень Федерального законодательства, Federal Law Gazette (Bundesgesetzblatt) No. 511/1993.

³³ *Bogush*, 'Domestic Implications of the OSCE's Legal Personality under the Russian Constitutional Law', в реферируемом сборнике.

2.2 Меняющиеся интересы институтов ОБСЕ

Интересные тенденции и изменения в официальных позициях прослеживаются и на уровне институтов и учреждений ОБСЕ. Когда Комиссия международного права ООН (КМП ООН) разрабатывала статьи об ответственности международных организаций (СОМО), ОБСЕ, как и Австрия в то время, возражала против предложения о том, что Организация будет считаться международной организацией, и утверждала, что она не обладает собственной правосубъектностью и её деятельность не подлежит регулированию международным правом.³⁴ Соответственно, финальный комментарий к статье 2 проекта СОМО, в которой для целей проекта даётся определение международной организации, больше не ссылается на ОБСЕ.³⁵ *Лоренцо Гасбарри (Lorenzo Gasbarri)* указывает, что такая ситуация может привести к тому, что ОБСЕ может избегать ответственность за любое неправомерное поведение, проистекающее из деятельности ОБСЕ, по крайней мере, в том виде, как она предусматривается концепцией ответственности международных организаций согласно СОМО.³⁶

Однако в последние годы можно наблюдать диверсификацию потребностей, интересов и официальных позиций различных институтов ОБСЕ. С одной стороны, саммит ОБСЕ и Совет министров ОБСЕ, состоящий из представителей государств-участников, до сих пор не достигли необходимого консенсуса для принятия проекта Конвенции 2007 года, в котором признавалась бы международная правосубъектность Организации. С другой стороны, некоторые другие учреждения и органы ОБСЕ поддерживают принятие проекта Конвенции 2007 года. Более того, Секретариат ОБСЕ поддержал позицию, что ОБСЕ уже фактически обладает международной правосубъектностью и пользуется функциональными привилегиями и иммунитетами на основе обычного международного права. Главный аргумент заключается в том, что Организация имеет такой правовой статус по международному праву, *поскольку* она в нем нуждается (*because it needs it*). И нуждается в срочном порядке. В дополнение к причинам, хорошо известным из национальных повесток дня ряда государств-участников, включая повышение правовой

³⁴ United Nations, International Law Commission, 'Responsibility of International Organizations: Comments and Observations Received from International Organizations', A/CN.4/637, 14 February 2011, 18; см. также 'Comments and Observations Received from Governments', A/CN.4/636, 14 February 2011.

³⁵ United Nations, International Law Commission, 'Draft Articles on the Responsibility of International Organizations', A/66/10, 9 November 2011.

³⁶ *Gasbarri*, 'The International Responsibility of the OSCE', в реферируемом сборнике.

определенности и повышение эффективности функционирования Организации на оперативном уровне, Секретариат ОБСЕ рассчитывает получить более высокую репутацию Организации, и, в частности, улучшение безопасности и условий работы сотрудников ОБСЕ в результате четко установленного международно-правового статуса.³⁷

Разнообразие позиций и заявлений различных институтов ОБСЕ ставит вопрос о том, кто же, собственно, уполномочен выступать от имени ОБСЕ. Ответ, разумеется, зависит от установления регулирования порядка представительства ОБСЕ во внутренних и международных делах и как таковой связан с вопросом о правосубъектности Организации и правовых рамках, в которых она действует. Однако, по крайней мере на сегодняшний момент, именно председательство в ОБСЕ играет центральную роль в управлении работой Организации и ее внешним представительством.³⁸

2.3 Новые интересы управляемых?

В пиковый период правового позитивизма XIX века, когда была заложена почва для современного международного права, государства стали единственными субъектами международного права и обладателями международной правосубъектности. Только после Второй мировой войны другие субъекты (вновь) вошли в сферу международного права и были признаны имеющими право на международную правосубъектность - прежде всего международные организации и, в последнее время – индивиды.³⁹ Эти тенденции развития ознаменовали переход международного права от системы межгосударственного сотрудничества к системе «глобального управления», в которой права и обязанности по международному праву признаются не только за государствами, а международное регулирование уже не основывается исключительно на выражении суверенной воли.

Тем не менее государства остаются важнейшими субъектами международного права. В конце концов, они необходимы для деятельности других двух типов субъектов международного права на международной арене: для международных организаций государства являются

³⁷ См. *Tabassi*, 'The Role of the Organisation in Asserting Legal Personality: The Position of the OSCE Secretariat on the OSCE Legal Status', в реферируемом сборнике; см. также *Tabassi*, 'The Question of Legal Status for the OSCE and Implications for Ukraine' 2015.

³⁸ См. OSCE, 'Rules of Procedure' 2006, Section III. Chairmanship and Troika.

³⁹ *Peters*, *Beyond Human Rights* 2016, 11–34.

неотъемлемой частью их институциональной структуры в качестве их членов;⁴⁰ для отдельных индивидов государства являются инструментально необходимыми в той мере, в какой они представляют интересы управляемых и как таковые официально выступают в качестве их «законных» представителей.⁴¹

В идеале государства поэтому говорят за свой народ, то есть за «народ, на их территории без каких-либо различий», как указано в Венской декларации и Программе действий Организации Объединённых Наций, принятой Всемирной конференцией по правам человека в 1993 году.⁴² Трансформация роли государства на международном уровне в функцию представления народов и отдельных индивидов, в определённой степени отразилась в практике государств, в частности в контексте международного признания новых государств в Центральной и Восточной Европе в начале 1990-х годов.⁴³ В течение большей части XX века международное признание государств основывалось на решении, выраженном другими государствами, о том, что данное образование удовлетворяет фактическим критериям государственности - территория, народ и эффективное правительство, осуществляющее контроль над этой территорией и народом. Однако, начиная с 1990-х годов, наличие представительного правительства, а также институтов, гарантирующих политическое участие, системы защиты прав человека и прав меньшинств стали важным моментом для ряда признающих государств, когда они объявляли или допускали признание новых государств, включая в недавний период Восточный Тимор (2002), Косово (2008) и Южный Судан (2011).⁴⁴

⁴⁰ Это справедливо также и в том случае, если членами международной организации частично, или даже полностью являются другие организации, поскольку они в свою очередь образованы государствами.

⁴¹ *Peters*, 'Humanity as the A and Ω of Sovereignty' 2009, 513–544; относительно более широкого концепта см. *Benvenisti*, 'Sovereigns as Trustees of Humanity' 2013, 300.

⁴² United Nations, World Conference on Human Rights, 'Vienna Declaration and Programme of Action', UN Doc. A/CONF. 157/23, 25 June 1993.

⁴³ «Условия», предъявляемые к признанию новых государств, имеют по крайней мере фактическое влияние на международно-правовой концепт государства, даже при понимании, что правовой акт признания имеет чисто декларативное значение и не «создает» государства.

⁴⁴ См. например преамбулу Декларации Европейской Комиссии 'Declaration of Guidelines on Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union', 16 December 1991. Нюансированный анализ и оценку неоднозначной и смешанной практики см. *Peters*, 'Membership in the Global Community' 2011, 180–182; *Peters* 'Dual Democracy' 2011, 276–277. Всесторонний правовой анализ новых тенденций см. *Fabry*, *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776* 2010; *Vidmar*, *Democratic Statehood in International Law: The Emergence of New States in Post-Cold War Practice* 2013; *Högger*, *The Recognition of States* 2014.

Роль государства как представителя интересов народов и индивидов в глобальном управлении имеет решающее значение также в контексте участия государства и его членства в международных организациях, включая ОБСЕ. Соответственно первоочередной задачей государств-участников является представительство интересов «управляемых» в процессе принятия решений в Организации. Однако многие правительства не являются подлинными представителями собственного народа или не придерживаются демократической практики. Отсутствие участия групп и отдельных лиц в национальных политических процессах приводит также к недостаточной представленности их интересов на международном уровне. Более того, интересы управляемых даже в развитых демократиях не всегда могут быть должным образом представлены в международных организациях. Во-первых, нет цепи демократической легитимации через систему выбор-отзыв, следующей от граждан через их правительства к представителям и делегатам государства, которые принимают политические решения на различных форумах международных организаций. Во-вторых, некоторые государства могут иметь лишь слабые позиции в структурах принятия решений организации. В-третьих, процесс принятия решений организациями зачастую является настолько непрозрачным, что трудно осуществлять демократический надзор. И, наконец, действия и бездействие многих международных организаций как правило порождают внешние эффекты (военные, экономические или финансовые) для лиц, которые не являются гражданами государств-членов и, следовательно, не представлены ими.⁴⁵

По этим причинам легитимность международной организации не может опираться только на источники легитимности её государств-членов. Следовательно, многоуровневые структуры управления должны базироваться на множественных источниках легитимности.⁴⁶ Наиболее высокие стандарты для международных организаций требуют учёные-международники, которые призывают к двойным демократическим механизмам в структурах «глобального управления».⁴⁷ Эти механизмы, с одной стороны, соотносятся с правительствами внутри национальных государств и, с другой стороны, соотносятся со структурами управления «над» государствами, такими, как международные организации.⁴⁸ Сами

⁴⁵ К вопросу об олигархии в международных организациях и их дальнейших недемократических особенностях см. *Peters*, 'Dual Democracy' 2011, 286–289, 291–293; см. также *Stewart*, 'Remedying Disregard in Global Regulatory Governance' 2014, 220; *Benvenisti*, *The Law of Global Governance* 2014, 18.

⁴⁶ По вопросу относительно концепта «легитимности» см. раздел 3.3.

⁴⁷ См. например *Franck* 'The Emerging Right to Democratic Governance' 1992, 46–91.

⁴⁸ *Peters*, 'Dual Democracy' 2011; for the context of international courts and tribunals, см. также *von Bogdandy/Venzke*, *In wessen Namen?* 2014, 128–136.

международные организации, включая ОБСЕ, всё в большей степени осознают важность включения управляемых в глобальные структуры управления.⁴⁹ Как поясняют *Лоранс Буассон де Шазурн (Laurence Boisson de Chazournes)* и *Анджей Гадковский (Andrzej Gadkowski)*, ОБСЕ выработала различные формы сотрудничества и партнёрства с гражданским обществом, в которых местные структуры, неправительственные организации и другие представители гражданского общества могут участвовать в ограниченной, но разнообразной деятельности ОБСЕ, как например, охрана окружающей среды, борьба с коррупцией или разоружение.⁵⁰

⁴⁹ По вопросу относительно участия акторов гражданского общества в работе международных организаций и существующего здесь демократического дефицита см. *Peters*, 'International Organizations and International Law' 2016, 50–52, 56–58; по вопросу об участии гражданского общества в организациях по вопросам международной безопасности, см. *Mayer*, 'Civil Society Participation in International Security Organizations' 2008, 116–139.

⁵⁰ *Boisson de Chazournes/Gadkowski*, 'The External Relations of the OSCE', в реферированном сборнике.