

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Барнаульский юридический институт МВД России

Р.С. Галиев, А.Д. Адамбекова

**Организация по безопасности и сотрудничеству
в Европе как институциональный механизм
международного сотрудничества
в противодействии преступности**

Монография



Барнаул
2023

УДК 341.4
ББК 67.91
Г 157

Рецензенты:

заместитель начальника Отдела нормативно-правового обеспечения международного сотрудничества Управления международного сотрудничества МВД России канд. экон. наук *Р.В. Сиркин*;

заместитель начальника Академии МВД Киргизской Республики по учебной и научной деятельности д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Киргизской Республики *А.М. Джоробекова*;

заместитель начальника кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя канд. юрид. наук, доцент *Ю.В. Пузырева*.

Галиев, Рустам Салимжанович.

Г 157 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе как институциональный механизм международного сотрудничества в противодействии преступности : монография / Р.С. Галиев, А.Д. Адамбекова. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2023. – 76 с.

ISBN 978-5-94552-551-1

Настоящая монография представляет собой расширенный авторами традиционный доктринальный подход к исследованию международно-правового сотрудничества основных субъектов международного права по противодействию преступности. Ввиду отсутствия у ОБСЕ собственных договорных источников по противодействию преступности сотрудничество осуществляется на основе универсальных и региональных международных договоров, при этом такая деятельность не противоречит им, а направлена на консолидацию механизмов, содержащихся в различных международно-правовых основах, что представляет собой уникальный, относительно самостоятельный механизм противодействия преступности. Вопросы, поднимаемые авторами, являются малоизученными и носят актуальный характер.

Монография предназначена для использования в образовательном процессе при изучении дисциплины «международное право», а также для дальнейших научно-теоретических разработок курсантами, слушателями, адъюнктами, научными работниками и преподавателями образовательных и научных организаций системы МВД России и МВД Киргизской Республики.

ISBN 978-5-94552-551-1

© Галиев Р.С., Адамбекова А.Д.,
2023

© Барнаульский юридический
институт МВД России, 2023

Введение

Созыв Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе¹ имел огромное значение для установления и поддержания мира в послевоенном периоде развития международных отношений. Важным для всех государств явилось подписание Заключительного акта СБСЕ в 1975 г., в котором были подведены основные политические итоги Второй мировой войны, а также значительное внимание уделено необходимости соблюдения нерушимости послевоенных европейских границ и недопустимости осуществления политической власти с позиции силы.

Общеввропейский процесс, открытый СБСЕ, включавший в область безопасности Европы гуманитарные, политические и экономические компоненты, послужил катализатором установления доверия между Западом и Востоком, что позволило ослабить, а после прекратить холодную войну.

СБСЕ играло важную роль в закреплении и развитии основных прав и свобод человека и, соответственно, систем и механизмов их защиты, а также в реализации активно проводимой политики, основной целью которой выступает обеспечение безопасности, в т.ч. посредством сотрудничества государств по противодействию криминальным угрозам безопасности.

Однако почти сразу с подписанием Заключительного акта 1975 г. возникли новые трудности, и в первую очередь угроза возникновения конфликтов, вызванных межэтническими противоречиями. К сожалению, СБСЕ не в должной мере противостояло сложившейся обстановке на континенте, не справлялось с ее «управлением». Такие события спровоцировали начало институционализационного процесса. Так, в Париже в 1990 г. рассматривался вопрос о создании институтов и структур Совещания. Также обсуждалась значимость создания структур, деятельность которых направлена на урегулирование ситуаций, нарушающих обязательство по СБСЕ.

Возрастание роли СБСЕ в формировании безопасности привело к переименованию в январе 1995 г. указанного института в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе². Несомненно, не только Организация Объединенных Наций, но и иные региональные организации должны разрешать задачи по обеспечению мира и безопасности, что закреплено в Уставе ООН, и вновь созданная организация отвечала всем признакам региональной организации безопасности в соответствии с главой VIII Устава ООН.

¹ Далее – СБСЕ.

² Далее – ОБСЕ.

Указанная региональная организация является единственной в своем роде, объединяющей большое количество государств, что также в совокупности с другими факторами позволяет говорить о способности ОБСЕ, опирающейся на принципы равной, неделимой и всеобъемлющей безопасности, отвечать сегодня на современные вызовы и угрозы, продиктованные сложившейся обстановкой в сфере безопасности. На наш взгляд, полная реализация потенциала ОБСЕ позволит более эффективно отвечать на новые вызовы безопасности, в т.ч. и осуществлять противодействие международной преступности.

В настоящее время существует мнение о том, что ОБСЕ уже выполнила свою историческую миссию, однако в действительности организация продолжает свою миссию безопасности и оказывает значительное содействие обеспечению безопасности в регионе ОБСЕ, в т.ч. безопасности от криминальных угроз. ОБСЕ способствует установлению международного правопорядка, внутригосударственного миропорядка в странах с кризисной политической обстановкой, обеспечивает контроль за соблюдением государствами обязательств по международным договорам, способствует формированию и развитию гражданского общества. За период применения механизмов ОБСЕ в различных ситуациях указанная организация не раз подтверждала свою эффективность в различных сферах межгосударственного сотрудничества. Однако трудности в практическом применении существующих средств реагирования на вызовы и угрозы безопасности в настоящее время обуславливаются отсутствием Устава ОБСЕ и недостаточной сбалансированностью механизма указанной организации.

Деятельность ОБСЕ в исследуемой области, к сожалению, ограничивается в основном проведением различного рода семинаров и встреч в сфере противодействия преступности, изданием рекомендательных решений и публикацией наилучших практик. Но при этом в рамках ОБСЕ реализуются и направления сотрудничества с иными международными организациями в противодействии преступности. Например, в 2013 г. к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми 2003 г. (РС.DEC/557) было принято «Добавление к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми “Спустя одно десятилетие”» 2013 г. (РС.DEC/1107/Согг.11). В нем подчеркивается необходимость расширения сотрудничества с международными организациями и другими партнерами, в т.ч. по вопросам, касающимся правоохранительной деятельности, национальных механизмов передачи и рассмотрения дел и совместной работы государственных учреждений и частного сектора. Для реализации указанного плана осуществляются различные мероприятия и проекты совместно с другими международными организациями, что может выступить в качестве начала создания общей платформы сотруд-

ничества в противодействии торговле людьми и может в последующем найти выражение в форме соглашения международных организаций в указанной области. Подобный пример демонстрирует потенциал ОБСЕ в исследуемой сфере.

Указанные выше аспекты свидетельствуют об актуальности темы исследования.

Цель исследования – изучение правовой природы, статуса ОБСЕ, а также анализ деятельности организации, ее структур, выявление уровня эффективности функционирования ОБСЕ в противодействии преступности, а также выявление существующих проблем, которые вызывают трудности в применении тех или иных элементов, методов и форм деятельности организации, выработка предложений, направленных на совершенствование рассматриваемого института.

Для достижения указанной цели нами были поставлены следующие **задачи**:

- ✓ изучить правовую природу международных организаций и института ОБСЕ;
- ✓ определить международно-правовой статус ОБСЕ;
- ✓ проанализировать деятельность ОБСЕ по противодействию преступности;
- ✓ изучить вопросы и эффективность международного сотрудничества в сфере противодействия преступности;
- ✓ провести анализ сотрудничества государств – участников ОБСЕ по вопросам полицейской деятельности.

Объектом исследования выступают международно-правовые отношения государств по правовому регулированию деятельности ОБСЕ и ее влиянию на противодействие преступности.

Предметом исследования являются международные документы, устанавливающие статус международных организаций и их признаки, непосредственно институт СБСЕ/ОБСЕ, его структура и механизмы сотрудничества, международные договоры, документы СБСЕ/ОБСЕ в сфере обеспечения безопасности от криминальных угроз (в сфере противодействия преступности), а также оценка эффективности средств ОБСЕ, направленных на борьбу с преступностью.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Материалы произведенного исследования могут быть использованы при разработке Устава ОБСЕ, а также при внесении изменений ее механизмов с целью совершенствовании деятельности ОБСЕ, в т.ч. по противодействию преступности.

Также положения исследования могут найти свое отражение в других научных исследованиях, в учебной литературе и, соответственно,

использоваться в ходе образовательного процесса по дисциплине «международное право» или по спецкурсам в рассматриваемой области.

Научная новизна исследования. Настоящее исследование отличается комплексным изучением и анализом международного сотрудничества в рамках ОБСЕ в сфере противодействия преступности.

Особое внимание в исследовании уделено анализу правового статуса СБСЕ/ОБСЕ. Основой анализа являются документы, принятые в рамках организации и имеющие соответственно значение для квалификации статуса с учетом юридических признаков международных организаций, которые рассматриваются в теории международного права как зарубежными, так и отечественными учеными.

В рамках настоящей монографии проведен анализ различных форм сотрудничества государств-участников по противодействию преступности в рамках ОБСЕ, сотрудничества самой организации с другими международными организациями.

Теоретическую основу исследования составили научные труды отечественных юристов-международников, среди которых: К.А. Бекяшев, Д.К. Бекяшев, И.П. Блищенко, Р.М. Валеев, Г.В. Игнатенко, Р.А. Каламкарян, А.Я. Капустин, В.А. Карташкин, Х.Ш. Килясханов, Т.М. Ковалева, Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова, О.В. Кривых, В.И. Кузнецов, Г.И. Курдюков, И.И. Лукашук, Ю.Н. Малеев, С.А. Малинин, В.И. Маргиев, Л.Х. Мингазов, Е.Г. Моисеев, Г.И. Морозов и др.

Также внимание было уделено трудам ученых, которые защитили диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, посвященные статусу ОБСЕ и деятельности ОБСЕ в военно-политическом измерении. Например, диссертации по специальности 12.00.10 Международное право; Европейское право: Макаровой Г.Н. «Современные международно-правовые и организационные аспекты повышения эффективности деятельности организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)» 2008 г.; Местникова В.А. «Проблемы статуса и деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)» 2005 г.; Гарипова Р.Ш. «Правовые основы деятельности ОБСЕ по обеспечению европейской безопасности в рамках военно-политического измерения» 2004 г.

Неоценимый вклад в исследование статуса ОБСЕ внесли работы таких зарубежных юристов, как К. Арчер, В.И. Гебали, П. Беккер, А.Л. Беннетт, Я. Броунли, Конрад Г. Булер, К. Кольяр, Дж. Макинтош и др.

В качестве нормативной основы монографии использовались международно-правовые акты, прежде всего, международные договоры универсального и регионального характера, устанавливающие как статус СБСЕ/ОБСЕ, так и конкретные механизмы сотрудничества государств по противодействию преступлениям международного характера,

в частности Устав Организации Объединенных Наций (1945 г.); Венская Конвенция о праве международных договоров (1969 г.); Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколы к ней (2000 г.); Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.); Парижская хартия для новой Европы (1990 г.); Хартия европейской безопасности Стамбульского документа 1999 г. и иные документы, принятые в развитие Заключительного акта СБСЕ, а также международные акты мягкого права, принятые в рамках международных организаций, материалы международных конференций, посвященных рассматриваемой проблеме, национальное законодательство Российской Федерации.

Эмпирическая основа исследования представлена публикациями СБСЕ/ОБСЕ, являющимися аналитическими документами и руководством к действию для государств-участников, в частности, такие публикации, как «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом» (Вена, 2008 г.); «Руководство по демократическим основам полицейской деятельности» (Вена, 2009 г.); «Борьба с терроризмом и защита прав человека. Руководство» (Варшава, 2009 г.); «Наилучшая практика первоначальной полицейской подготовки – аспекты учебной программы» (Вена, 2009 г.); «Руководство ОБСЕ по полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации» (Вена, 2017 г.); «Ключевая роль гражданского общества в борьбе с торговлей людьми» (Вена, 2019 г.); «Использование инноваций в борьбе с торговлей людьми: комплексный анализ технологических инструментов» (Вена, 2020 г.).

Методологическую основу исследования составили различные методы научного познания. При проведении исследования использовались анализ, синтез, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, индуктивный и дедуктивный методы, а также методы системного подхода.

Апробация результатов исследования. Положения произведенного исследования были освещены на международно-практических конференциях, проходивших в Барнаульском юридическом институте МВД России, Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя, Уральском юридическом институте МВД России в 2019-2022 гг., изложены в ряде научных и учебных публикаций, а также внедрены в образовательный процесс Барнаульского юридического института МВД России и Академии МВД Киргизской Республики.

Исследование состоит из введения, трех глав, включающих четыре параграфа, заключения и списка использованной литературы.

Глава 1. Международно-правовые аспекты статуса ОБСЕ

§ 1.1. Правовые и доктринальные аспекты статуса международных организаций

Для определения правового статуса ОБСЕ необходимо изучить существующие доктрины в сфере права международных организаций. Проблема квалификации правовой природы международной организации и в настоящее время является актуальной и требует комплексного подхода в ее рассмотрении. Многие ученые в области международного права в своих трудах не раз затрагивали вопросы, связанные с определением правового статуса и его элементов той или иной международной организации.

Так, Е.А. Шibaева и М. Поточный¹ выделяют в своем труде такие элементы, как наличие договора (договорная основа); определение конкретных целей и задач, которые преследует организация; наличие организационной структуры; закрепление, реализация самостоятельных прав и обязанностей международных организаций в соответствии с общими положениями и правилами международного права в рассматриваемой области.

В свою очередь Г.И. Морозов² считает, что международная организация является формой сотрудничества суверенных государств, которая основывается на договоре, предусматривающем цели, принципы сотрудничества стран и их права. Также постоянно действующие органы международной организации, порядок осуществления их деятельности, полномочия и компетенция выступают в качестве основных элементов.

Значительное внимание признакам международных организаций уделяет и В.И. Муравьев³, который считает, что, во-первых, международная организация утверждается договором или уставом; во-вторых, ее членами являются государства; в-третьих, организация должна обладать собственной волей; в-четвертых, в системе организации имеются коллегиальные органы; в-пятых, деятельность организации основывается на требованиях, предъявляемых международным правом; в-шестых, организация должна способствовать содействию государств, входящих в ор-

¹ Шibaева Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М.: Изд-во МГУ, 1988. С. 17-18.

² Морозов Г.И. Международные организации: некоторые вопросы теории. М.: Изд-во «Мысль», 1969. С. 103.

³ Муравьев В.И. Характерные черты международной организации – субъекта международного права. Киев: Киевский университет, 1988. С. 2. Деп. в ИНИОН АН СССР.

ганизацию, посредством осуществления этими государствами суверенных прав.

Со своей стороны С.А. Махлинин, говоря о большом разнообразии существующих понятий международных организаций, приходит к выводу об обязательности наличия трех основных элементов: во-первых, договор как основа создания организации, учредительный документ или комплекс различных документов; во-вторых, определение органов, которые осуществляют свою деятельность на постоянной основе; в-третьих, возможность самостоятельного осуществления международных действий¹.

Также обратимся к мнению А.Я. Капустина, который считает, что основными элементами международных организаций будут являться: межгосударственный характер объединения, базирующийся на соглашении государств (договор); структура органов, которая должна быть независимой и хорошо организованной; независимость международной организации от ее государств-участников².

Резюмируя все вышесказанное, можно прийти к выводу о том, что основным элементом международной организации является договорная основа отношений. Заметим, что большое количество существующих сегодня организаций были созданы на базе соглашения государств, в котором, как правило, воплощается согласованная воля стран-участников³.

Однако на данный момент так и не разрешился вопрос о том, к чему относить такое соглашение, т.е. будет оно являться договором или же иным международным документом. Так, с точки зрения О.В. Кривых, учредительный акт может иметь различные формы⁴. Г.И. Тункин пишет о том, что «современные всеобщие международные организации создаются и действуют на основе уставов, являющихся международными договорами»⁵. Э.С. Кривчикова полагает, что «от введения в силу учреди-

¹ Малинин С.А. Избранное. Статьи и отрывки из книги: Право международной безопасности и международных организаций, договорное, морское, атомное право. СПб., 2003. С. 5.

² Капустин А.Я. Понятие, предмет, источники и субъекты права международных организаций // Лекции по актуальным проблемам международного и европейского права / под ред. проф. Л.Н. Галенской и проф. М.Л. Энтина. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2004. С. 133.

³ Талалаев А.Н. Право международных договоров. Общие вопросы. М.: Международные отношения, 1980. С. 61.

⁴ Кривых О.В. Юридическая природа международных организаций универсального характера по решению глобальных проблем. М.: МГУ, 1996. С. 15.

⁵ Тункин Г.И. Теория международного права. М., 2000. С. 283.

тельного акта, являющегося, как правило, международным договором или соглашением, зависит начало деятельности международной организации как субъекта международного права»¹. Правовым основанием почти всех международных организаций универсального характера являлся международный договор государств².

С точки зрения И.П. Блищенко, международные организации могут функционировать в полном объеме, только когда базой является суверенное волеизъявление стран, которое обретает форму договора и выступает в качестве регулятора прав и обязанностей государств, а также и в качестве учредительного акта³.

Г.В. Шармазанашвили считает, что, помимо соглашения между международной организацией и принимающим ее государством, которое свидетельствует о международной правосубъектности международной организации, «другим, быть может, и не столь очевидным документом, в котором в той или иной степени проступает международная правосубъектность международной организации, является ее устав, представляющий собой международный договор, в котором фиксируется не только рождение новой международной организации, но и целый ряд ее международных прав и обязанностей»⁴.

В зарубежной доктрине также указывается, что договор (treaty) является учредительным инструментом (constituent instrument) международных организаций⁵. Такие термины, как «устав», «статут», «пакт», «хартия», употребляются для обозначения тождественного официального документа – международного договора, который выступает правовой основой международной организации. К. Кольяр упоминает даже термин «конституция» применительно к учредительному акту международной организации⁶. Практически во всех случаях договор является конститутивным инструментом международных организаций, хотя существуют и исключения. Так, в некоторых случаях международная ор-

¹ Кривчикова Э.С. Основы теории права международных организаций. М.: МГИМО, 1979. С. 50.

² Маргиев В.И. Международные организации (теоретические аспекты). Майкоп: ГЕРИПП «Адыгея», 2001. С. 25.

³ Блищенко И.Л. Международные организации. М.: РУДН, 1994. С. 46.

⁴ Шармазанашвили Г.В. Международные межправительственные организации: учеб. пособие. М.: Изд-во УДН, 1986. С. 70-71.

⁵ Rosenne S. Developments in the Law of Treaties. Cambridge: Cambridge University press, 1989. P. 191.

⁶ Кольяр К. Международные организации и учреждения / под ред. В.Г. Шупаева. Пер. с франц. З.И. Луковниковой, А.С. Маликова. М.: Изд-во «Прогресс», 1972. С. 36.

ганизация может создаваться на основе акта одной или нескольких международных организаций¹.

Подводя итог сказанному выше, можно сделать вывод о том, что зачастую учредительным документом международной организации, независимо от определенного названия, является международный договор, в котором закрепляются права и обязанности государств-участников, а также иные юридические аспекты, имеющие для них немаловажное значение.

В соответствии с п. «а» ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., под договором понимается международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования².

Статья 5 этого же документа устанавливает, что настоящая Конвенция применяется к любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации, и к любому договору, принятому в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации.

Отметим, что государство должно выразить согласие на обязательность для него норм, предусмотренных в международном договоре.

Статья 80 Венской Конвенции, развивая положение ст. 102 Устава ООН, предусматривает, что после вступления в силу договоры направляются в Секретариат ООН для их последующей регистрации или для хранения, занесения в перечень и опубликования. При этом важно отметить, что регистрация соглашения является признаком признания его в качестве договора по смыслу Венской конвенции 1969 г., однако нерегистрация не указывает на непризнание соглашения договором³.

Существует конститутивная теория международных договоров, в соответствии с которой уставы международных организаций признаются в качестве конституций и только частично в качестве договоров. Данная теория, распространенная среди западных зарубежных ученых, обусловлена тем, что уставы (конституции) международных организаций должны представлять собой «гибкие» документы, и отход от их по-

¹ Bowett's Law of International Organizations, Fifth edition / Philippe Sands and Pierre Klein / Sweet and Macwell. London, 2001. P. 442.

² Международное публичное право: сборник документов. Том 1. Сост. К.А. Бекашев, А.Г. Ходаков. М.: Изд-во БЕК, 1996. С. 68.

³ Решетов Ю.А. К вопросу о «мягком праве» // Московский журнал международного права. 2002. № 1 (45). С. 26-31.

становлений будет воспринят не как их нарушение, а как попытка их изменения. Уставы международных организаций, в свою очередь, являются договорами, имеющими свои особенности, договорами *sui generis* (единственными в своём роде). Устав, статут или иной учредительный акт международной организации, в отличие от обычного многостороннего договора, утверждает международное объединение, которое постоянно действует на его основе, в связи с чем является более сложным явлением¹.

Так, В.И. Муравьев говорит, что «...было бы неверным полностью отождествлять международные договоры и договоры-уставы межправительственной организации. Последние имеют свои особенности»².

По мнению Малкольма Н. Шоу (Malcolm N. Shaw), именно конститутивные инструменты или конституции, учредившие организацию, определяют их основные характеристики. И данные инструменты облечены в форму договоров, имеющих обязательную силу для участников, и поэтому являются ими по смыслу международного права. При этом договоры имеют определенную специфику ввиду того, что такой договор является методом создания нового субъекта международного права³.

Особое положение учредительным документам придает их основная функция – функция созидания, что как раз является отличием от обычных договоров⁴. Созидательная функция направлена не только на создание (утверждение) новой организации, но и, соответственно, на установление основных направлений деятельности, дальнейших тенденций развития и других аспектов, относящихся к деятельности организации и ее органов.

Г.И. Тункин утверждает, что «все положения права договоров применимы к уставам международных организаций в ряде случаев с незначительными изменениями. В частности, к ним применимы следующие положения права договоров: о заключении и вступлении в силу многосторонних договоров, за исключением некоторых положений, касаю-

¹ Тункин Г.И. Теория международного права. С. 286.

² Муравьев В.И. Международные организации – специфические субъекты международного права: учеб. пособие. Киев: Изд-во УМК ВО при Минвузе УССР, 1990. С. 3.

³ Malcolm N. Shaw. International Law. Fourth Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. P. 914.

⁴ The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities / Peter Henri FredericsBekker, Kluwer Law International, 2001. P. 123.

щихся оговорок; недействительности договоров; применении и толковании договоров; действии международных договоров и т.д.»¹.

Аналогичного мнения придерживаются и Е.Т. Усенко и Г.Г. Шинкарецкая, указывая дополнительно и на такие особенности, как возможность внесения изменений в этот договор и решение вопроса о присоединении к нему органом международной организации, а не государствами-участниками².

Следовательно, определение правового статуса ОБСЕ требует разрешения вопроса о наличии ее учредительного акта и его правовой природы.

Любой учредительный акт международной организации призван выполнять ряд функций.

Базовая функция учредительного акта заключается в формальном закреплении правосубъектности международной организации (отражение в нем прав, обязанностей и ответственности). Именно формальное закрепление правосубъектности указывает на наличие у международной организации статуса субъекта международного права, способного вступать в отношения с другими субъектами международного права, создавать, реализовывать и контролировать исполнение норм международного права³.

Следующая функция заключается в закреплении цели создаваемой международной организации⁴. Такие цели всегда являются согласованными, и цели организации, закрепленные в учредительном акте, не всегда совпадают с целями конкретного участника⁵.

Также функцией учредительного акта является закрепление в нем структуры организации, компетенции и полномочий органов международной организации⁶.

Наличие системы органов, составляющей механизм сотрудничества государств, является неотъемлемым элементом правового статуса межправительственной организации. Данный признак указывает на постоянный характер организации и, соответственно, позволяет отличить ее от других форм международного сотрудничества.

¹ Тункин Г.И. Теория международного права. С. 287.

² Международное право: учебник / отв. ред. Е.Т. Усенко, Г.Г. Шинкарецкая. М.: Юрист, 2003. С. 227-228.

³ Шибаева Е.А. Право международных организаций: вопросы теории. М.: Международные отношения, 1986. С. 26.

⁴ Актуальные проблемы деятельности международных организаций: теория и практика / под ред. Г.И. Морозова. М.: Международные отношения, 1982. С. 10.

⁵ Кривчикова Э.С. Основы теории права международных организаций. С. 45.

⁶ Шибаева Е.А. Право международных организаций ... С. 40.

Органы межправительственных организаций находятся в определенных отношениях с другими органами организаций. Эти связи могут носить как координационный, так и субординационный характер. Их отличие от международных конференций состоит в том, что «органы международных организаций обсуждают в основном вопросы, связанные с компетенцией и деятельностью данной организации, в то время как на конференциях рассматриваются в основном вопросы, относящиеся к специально согласованной странами-участниками сфере их сотрудничества»¹.

Бесспорно, органы международной организации осуществляют возложенные на них полномочия и, соответственно, несут за их исполнение ответственность, что говорит о чрезвычайной необходимости четкого разграничения их компетенции². Определение структуры и четкое распределение обязанностей и прав среди органов международной организации будет способствовать эффективности выполнения поставленных задач, а также разрешению возникающих проблем в процессе деятельности органов. Разграничение полномочий поможет избежать возможных конфликтных ситуаций.

Функция регулирования членства в организации также является одной из основных, определяющих порядок вступления государств в международную организацию. Так, Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова классифицируют членов международных организации на первоначальных и присоединившихся к ней в последующем. Первоначальными членами, по мнению ученых, являются государства:

- 1) участвовавшие в учредительной конференции и подписавшие документы, предшествовавшие конференции;
- 2) только участвовавшие в учредительной конференции;
- 3) приглашенные на нее, но не принимавшие участие. В свою очередь, к присоединившимся членам международных организаций относятся те государства, которые вступили в организацию уже после начала ее деятельности³.

¹ Ашавский Б.М. Международные конференции // Курс международного права: в 7 т. Т. 6. Отрасли международного права (И.Н. Арцибасов, И.И. Лукашук, Б.М. Ашавский и др.). М.: Наука, 1992. Гл. 1. С. 5.

² Малинин С.А., Ковалева Т.М. Правотворческая деятельность международных организаций как способ реализации учредительного акта // Проблемы реализации норм международного права: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1989. С. 45.

³ Международное право: учебник / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Международные отношения, 2000. С. 223.

К слову, К.А. Бекашев не считает удачной классификацию членов международных организаций на первоначальных и присоединившихся, полагая, что государства, участвовавшие при принятии учредительного акта и ратифицировавшие его, являются «членами-учредителями», а остальных следует именовать «членами»¹.

Следующая функция учредительного акта заключается в закреплении в нем порядка принятия решений организации и их юридической силы.

Как правило, в научной литературе принято разделять постановления в зависимости от обязательности их исполнения. Так, существуют решения, которые обязательны для исполнения, и рекомендации, т.е. документы, содержащие какой-либо совет. Однако заметим, что рекомендации, хоть и не обязательны для исполнения государствами, однако могут служить основой определения внутригосударственного развития некоторых стран и, как правило, исполняются государствами, добровольно воздействуя не юридически, а морально-политически на их поведение.

От учредительного акта также зависит и договорная правоспособность, которая выступает одним из ключевых компонентов международной правосубъектности. Важным является закрепление в учредительном акте соответствующего органа, полномочного заключать соглашения от имени организации². В случаях, когда такой орган не закреплён в учредительных документах организации, этими полномочиями обладает постоянный пленарный орган. Это обуславливается тем, что высшим органом организации, обладающим полномочиями по правотворчеству, является пленарный орган.

Исходя из данного перечня функций учредительного акта международной организации, можно сделать вывод о том, что признаваемый в качестве такового для ОБСЕ Заключительный акт СБСЕ 1975 г. и другие последующие, развивающие его документы, не в полной мере отвечают с точки зрения функционального подхода требованиям, предъявляемым к учредительному акту международной межправительственной организации.

¹ Бекашев К.А. Право международных организаций // Международное публичное право: учебник / Л.П. Ануфриева, Д.К. Бекашев, К.А. Бекашев, В.В. Устинов [и др.]; отв. ред. К.А. Бекашев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2004. Гл. XI. С. 359-360.

² Ковалева Т.М. Правотворчество межгосударственных организаций и его виды. Калининград, 1999. С. 12.

§ 1.2. Историко-правовые вопросы развития и становления статуса СБСЕ/ОБСЕ

Для более детального, полноценного и всеобъемлющего изучения историко-правовых аспектов правового статуса такой международной организации, как ОБСЕ, обратимся к основе ее функционирования, которая представляет собой ряд документов.

Изначально необходимо обратить внимание на Хельсинский Заключительный акт СБСЕ 1975 г. Основные положения документа направлены на установление сотрудничества между странами-участниками, в т.ч. и в области безопасности, экологии, научных исследований и других значимых для мира направлениях, укрепление доверия, создание способов (мер) обеспечения безопасности, также внимание уделяется соответственно закреплению прав граждан и установлению механизмов их защиты.

Принятие Хельсинского акта было затруднено в силу того, что нужно было разрешить большое количество противоречий. Само СБСЕ заняло большой период времени, который принято разделять на три основных этапа. По итогам трех этапов было принято решение о принятии Хельсинского акта.

Хельсинский Заключительный акт, по мнению А.Н. Талалаева, относится к уникальной форме международного соглашения¹. А.Н. Талалаев считает указанный акт соглашением в силу того, что в нем отражена согласованная воля государств-участников, он не является ни международным обычаем, ни международным договором, потому как при подписании Заключительного акта государства не были намерены заключить международный договор². Текст Заключительного акта, заявления глав государств на Совещании позволяют сказать о том, что государства-участники не имели цели приравнять Заключительный акт к международному договору³.

Так, ряд ученых в области международного права утверждают, что Хельсинский Заключительный акт является соглашением и не предусматривает договорную форму в смысле Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.⁴ Также они отрицают «обязывающий характер» Хельсинского акта, т.е. «можно считать, что взаимное обеща-

¹ Талалаев А.Н. Хельсинки: принципы и реальность. М.: Юрид. лит., 1985. С. 20.

² Он же. Право международных договоров. С. 63.

³ Тункин Г.И. Право и сила в международной системе. М.: Международные отношения, 1983. С. 68-69.

⁴ Beichman A. The Long Pretence Soviet Treaty Diplomacy: from Lenin to Gorbachev. Transaction Publishers: New Brunswick (USA) and London (UK), 1991. P. 152.

ние соблюдать нормы акта означает, что нормы Заключительного акта, прежде всего, содержат моральные обязательства»¹. По мнению И.И. Лукашука, ОБСЕ «учреждена не правовым, а политическим соглашением» и вследствие этого «является чисто политическим образованием, не обладающим международной правосубъектностью»².

Г.М. Даниленко и Дж. И. Чарни относят нормы Заключительного акта к мягкому праву, т.к. «считается, что государства легче воспринимать новые обязательства, если они определяются не как твердое, а как мягкое право, поскольку исполнение таких обязательств не может быть обеспечено на основе международного права... и поэтому обязательства по Хельсинкскому акту не были бы приняты многими правительствами, если бы они были юридическими обязательствами»³.

Да, в определенной мере можно согласиться с приведенным мнением, учитывая сложность и затруднение процедуры принятия Хельсинского Заключительного акта, а также возникновение различных противоречий, что позволяет сделать вывод о том, что не все государства на тот момент были готовы взять на себя такие обязанности в рассматриваемой сфере международных отношений.

Однако существует и другая точка зрения со стороны научного сообщества по поводу природы Заключительного акта ОБСЕ.

Так, например, ряд ученых считают, что Хельсинкский Заключительный акт, как и Парижская хартия для новой Европы, представляют собой международные договоры *suí generis* (своеобразный, единственный в своём роде)⁴.

Например, В.А. Мазов не называет акт договором ввиду отсутствия соответствующей процедуры, но указывает о невозможности отнесения Заключительного акта к «декларации о намерениях»⁵.

¹ Henkin L. International Law: Politics and Values. Publisher: Kluwer Law International; 1st edition (August 15, 1996). P. 181.

² Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 40.

³ Даниленко Г.М., Чарни Дж. И. Создание мягкого права и стратегия государств // Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны: сб. ст. / отв. ред. Л. Дэмром, Г.М. Даниленко. М., 1996.

⁴ Колосов Ю.М. Хельсинкский объединительный процесс // Курс международного права. В 7 т. Т. 7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире (М.П. Бардина, С.А. Войтович, Ю.М. Колосов и др.). М.: Наука, 1993. Гл. 6, ч. 1. С. 150.

⁵ Мазов В.А. Принципы Хельсинки и международное право. М.: Наука, 1979. С. 12-13, 16.

Рассмотрев два блока мнений ученых, полагаем, что правовой статус Хельсинского Заключительного акта можно установить, произведя его детальный анализ содержания и юридического значения.

Так, изначально отметим, что государства-участники не ставили перед собой цели заключить договор. Например, Л. Косгрейв, представитель Ирландии на Совещании, сказал: «Документ, который мы завтра подпишем, не является соглашением о каком-то союзе или договором, а программой, направленной на улучшение отношений и сотрудничество государств...»¹.

Первым документом, включенным в раздел Хельсинского Заключительного акта, является Декларация принципов, которыми государства будут руководствоваться во взаимных отношениях. Нужно сказать, что, подписывая Хельсинский Заключительный Акт, тридцать пять государств – участников Совещания договорились о фундаментальных принципах межгосударственных отношений, которые ранее уже нашли свое отражение в Уставе ООН. Указанные принципы носят обязательный характер, а следовательно, не могут быть отменены государствами.

Заключительный акт СБСЕ дополнил перечень основных принципов международного права еще тремя: принципом нерушимости границ, принципом территориальной целостности и принципом уважения прав человека. Самостоятельным новым принципом является только принцип нерушимости границ, который, к слову, в целом так и остался региональным. Два других принципа не были выделены в качестве самостоятельных ни в Уставе ООН, ни в Декларации о принципах международного права 1970 г., однако нашли свое отражение в других принципах. Так, принцип территориальной целостности является превентивной клаузулой к принципу равноправия и самоопределения народов, а принцип уважения прав человека пронизывает весь дух Устава ООН, начиная от его преамбулы и заканчивая заключительными положениями.

Кроме принципов, в Заключительном акте провозглашены нормы, касающиеся различных сфер сотрудничества между государствами-участниками. Эти положения носят программно-рекомендательный характер. При этом справедливо будет отметить, что, поставив подписи под Заключительным актом, представители тридцати пяти государств придали ему не только морально-политическую, но и в какой-то степени юридическую силу.

Вторым элементом, входящим в Хельсинский Заключительный акт, является «Документ по мерам укрепления доверия и некоторым аспектам безопасности и разоружения», где отражаются положения, направ-

¹ Во имя мира, безопасности и сотрудничества: на общеевропейском Совещании // Правда. 1975. 1 авг. С. 2.

ленные на обеспечение международного мира и безопасности в Европе и в мире. Закреплённые меры имеют добровольную основу и относятся к рекомендациям. Однако в дальнейшем такие меры были детально разработаны в документах СБСЕ/ОБСЕ и в итоге превратились в самостоятельное средство обеспечения безопасности на международной арене.

Третьим элементом, входящим в Хельсинский Заключительный акт, выступают положения, определяющие три сферы направления международного сотрудничества. Они затрагивают вопросы в области безопасности, т.е. предусматривают меры, направленные на развитие добрососедских отношений в области науки, промышленности, техники, окружающей среды, в гуманитарной области, затрагивающей права человека, а именно внимание уделяется сотрудничеству в области информации, образования, культуры. Меры, затрагивающие регулирование трех перечисленных сфер международного сотрудничества, носят рекомендательный характер.

Указанный третий элемент Заключительного акта наглядно демонстрирует отличительный признак межправительственных организаций, который выражается в сотрудничестве государств в различных сферах жизнедеятельности.

Завершающий раздел Заключительного акта, который именуется «Дальнейшие шаги после Совещания», предусматривает аспекты, направленные на претворение в жизнь указанных положений, а также организацию с этой целью дальнейших встреч между представителями государств-участников.

В юридической литературе еще одним аргументом, подтверждающим отсутствие намерений государств-участников придать Хельсинскому акту юридическую силу, является отсутствие его регистрации в порядке, определенном Уставом ООН. На наш взгляд, на юридическую силу документа (международного соглашения или договора), который обязателен для государств-участников, не влияет отсутствие регистрации.

Резюмируя вышесказанное и опираясь на произведенный нами анализ положений Хельсинского Заключительного акта, можно отметить его международно-правовой характер, включающий в себя как императивные, так и рекомендательные положения.

На Мадридской встрече государств – участников СБСЕ, состоявшейся в 1980 г. и направленной на обсуждение правозащитных вопросов, было сказано о высокой значимости СБСЕ и начатого Хельсинского процесса. Соответственно внимание было уделено и рассмотрению значимости и эффективности методов и средств наращивания государствами усилий, направленных на укрепление безопасности, развитие международного сотрудничества. По итогам встречи государства-

участники должны соизмерять свои действия с международно согласованными нормами поведения и закрепленными принципами, что, в свою очередь, подтверждает универсальность принципов, нашедших отражение в Заключительном акте СБСЕ, – территориальной целостности, уважения прав человека и нерушимости границ. Государства-участники выразили свое желание соблюдать указанные принципы не только в отношении друг друга, но и с другими государствами, которые признают указанные принципы как международные.

Еще одним этапом процесса СБСЕ стала Венская встреча представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1989 г. Она завершилась в январе 1989 г. принятием Итогового документа. Также на встрече в очередной раз была подчеркнута существенная роль СБСЕ в повышении доверия, обеспечении международной безопасности и в процессе поиска и открытия новых способов сотрудничества и содействия, реализации и уважения прав и свобод человека. Также государства-участники отметили, что, осуществляя свои суверенные права, они будут контролировать, чтобы «их законы, административные правила, практика и политика соотношались с их обязательствами по международному праву и были гармонизированы с положениями Декларации принципов и другими обязательствами по СБСЕ». В этом же документе используются такие термины, как «обязательства по международному праву» и «международные обязательства»: «Государства-участники признают, что осуществление вышеупомянутых прав ... может подлежать лишь таким ограничениям, которые ... совместимы с их обязательствами по международному праву и их международными обязательствами».

Так, основные положения Венского итогового документа, имеющие обязательный характер для стран-участниц, закрепляют необходимость приведения национального законодательства государств-участников в соответствие с принципами Заключительного акта и другими документами СБСЕ, поэтому ограничение обязательств государств – участников по СБСЕ возможно только в случаях, установленных международным правом.

Особое внимание следует уделить Парижской встрече 1990 г., которая стала поворотным моментом в деятельности СБСЕ. Так, подписание 21 ноября 1990 г. в Париже хартии для новой Европы способствовало прекращению холодной войны и положило начало процессу институционализации европейского процесса. Многие говорили о важности институционализации СБСЕ. Так, польский дипломат К. Скубишевский приводит предложение премьера Польши о создании Совета европейского сотрудничества: «... можно сделать шаг вперед и создать определенную структуру. Я думаю о Совете, состоящем из министров ино-

странных дел государств – участников СБСЕ, а также комитете Совета, состоящем из высоких должностных лиц»¹.

Рассматривая ключевой акт Парижской встречи – Парижскую хартию для новой Европы, необходимо сказать, что одной из ключевых задач, определенных в хартии, являлась необходимость ответа на новые вызовы по окончании холодной войны. В разделе Парижской хартии под названием «Новые структуры и институты процесса СБСЕ» государства-участники заявили, что «совместные усилия по обеспечению уважения прав человека, демократии и содействию единству в Европе требуют нового качества политического диалога и сотрудничества и, таким образом, развития структур СБСЕ». В свою очередь, условия создания указанных структур были определены в «Дополнительном документе», принятом вместе с Парижской хартией.

Таким образом, для достижения поставленных задач были сформированы некоторые институты и учреждения, вырабатывались меры по урегулированию случаев, связанных с нарушением обязательств по СБСЕ, а также возникла потребность в регулярных, периодически проводимых встречах.

Обозначим создание механизма политических консультаций, который предусматривает три уровня:

1) Встреча на высшем уровне, где должны обсуждаться как основные региональные, так и глобальные проблемы;

2) Совет министров иностранных дел – центральный форум для политических консультаций в рамках процесса СБСЕ. Так, в Парижской хартии 1990 г. говорится: «Наши министры иностранных дел будут собираться в качестве совета регулярно, но не реже одного раза в год. Эти встречи будут являться центральным форумом для политических консультаций в рамках процесса СБСЕ. Совет будет рассматривать вопросы, имеющие отношение к Совещанию по безопасности и сотрудничеству в Европе, и принимать соответствующие решения»;

3) Комитет старших должностных лиц – основной рабочий орган.

Также при возникновении вопросов, не терпящих отлагательства, предусмотрена возможность проведения дополнительных встреч на высшем уровне для их обсуждения.

Участие представительских органов государств-участников в деятельности структуры, на наш взгляд, является необходимостью, и в связи с этим большое значение имеет формирование Парламентской ассамблеи, состоящей из членов парламентов всех государств-участников.

¹ Скубишевский К. Взгляд из Варшавы // Международная жизнь. 1990. № 12. С. 54.

Помимо указанных изменений, были созданы такие институты, как Венский центр по предотвращению конфликтов и Варшавское бюро по свободным выборам.

Основная цель создания Центра по предотвращению конфликтов¹ – содействие прочному политическому урегулированию существующих конфликтов, кризисов, а также содействие укреплению мира и постконфликтному восстановлению. ЦПК оказывает активное содействие по принятию мер укрепления доверия, оказания помощи в облегчении диалога, посредничестве и международной безопасности, консультировании и анализе конфликтных ситуаций.

Бюро по свободным выборам, позже переименованное в «Бюро по демократическим институтам и правам человека», выполняет важнейшую функцию по содействию развитию стабильных демократических институтов в рамках ОБСЕ, а также по контролю за выполнением обязательств в области человеческого измерения. Принципы организации и проведения избирательных процессов, закрепленные в документе Копенгагенского совещания, позволяют говорить о демократизации выборов, что лежит в основе деятельности Бюро.

Таким образом, Парижским актом было положено начало процессу институционализации Совещания.

Важным для дальнейшего формирования структуры СБСЕ явилась Пражская встреча в январе 1992 г., которая послужила предпосылкой переосмысления процесса СБСЕ. Значительное внимание уделялось вопросам эффективности деятельности структур и институтов СБСЕ. Именно на этой встрече были выдвинуты предложения о наделении СБСЕ статусом региональной международной организации. Предложение было аргументировано тем, что уже СБСЕ фактически является такой организацией, однако международный характер, бесспорно, придаст ей еще больший авторитет на международной арене, что будет способствовать повышению эффективности в борьбе с новыми вызовами.

Произошедшая встреча на высшем уровне стран – участников СБСЕ в Хельсинки в 1992 г. показала беспокойство стран-участников, вызванное происходящими в Европе вооруженными столкновениями, которые явились следствием политических трансформаций. А принятый на встрече документ под названием «Вызов времени перемен» стал началом превращения СБСЕ в межрегиональную организацию по поддержанию военно-политической стабильности. С целью предотвращения и предупреждения конфликтов на ранних стадиях его развития 24 марта 1992 г. под эгидой СБСЕ был подписан Договор по открытому небу, до-

¹ Далее – ЦПК.

полнивший комплекс соглашений в сфере контроля над обычными вооружениями.

Принятие Будапештского документа в 1994 г. под названием «На пути к подлинному партнерству в Новую эпоху» имеет огромное значение для развития СБСЕ. Так, с 1 января 1995 г. СБСЕ переименовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе¹. А участники СБСЕ/ОБСЕ именуются теперь «участниками регионального соглашения в смысле Главы VIII Устава ООН».

На наш взгляд, Будапештский документ закрепил институциональные изменения и, соответственно, закрепил за ОБСЕ центральную роль в области обеспечения безопасности, что способствует развитию сотрудничества указанной организации с другими различными организациями, например ООН. Важно сказать, что переименование СБСЕ в ОБСЕ не изменяет характера обязательств стран-участников, а также статус СБСЕ и его институтов.

В Декларации, принятой по итогам Стамбульского саммита 1999 г., было отмечено, что «за время, прошедшее после нашей последней встречи, государства-участники преобразовали ОБСЕ, чтобы сделать ее способной дать ответ на беспрецедентные вызовы».

Также обратимся к Хартии европейской безопасности ОБСЕ 1999 г., где государства-участники высказали приверженность к Уставу ООН и Хельсинскому Заключительному акту, Парижской хартии и другим документам ОБСЕ. Таким образом, все эти документы становятся в один ряд с важнейшим и обязательным практически для всех государств мира документом – Уставом ООН, что подчеркивает обязательную юридическую силу указанных нами выше актов.

Начало XXI века характеризуется ростом и дальнейшим обострением международных глобальных проблем, которые ставят под сомнение развитие государств. Развитие новых угроз и вызовов, сопровождавшееся в некоторых случаях военными сопротивлениями, вызывало беспокойство государств. К числу этих угроз и вызовов можно отнести борьбу с террористической деятельностью, незаконной торговлей людьми и наркотическими средствами, оружием, а также различные экологические катастрофы. Стоит отметить, что ОБСЕ вступила в XXI век с новыми силами и готовностью к развитию сотрудничества в сфере безопасности, однако негативные тенденции, разворачивающиеся в области европейской безопасности и сотрудничества, ставят ОБСЕ в непростое, даже тяжелое положение. Полагаем, что для реализации потенциала, который имеется у ОБСЕ, необходимо принимать меры и разрабатывать способы ее дальнейшего совершенствования.

¹ Далее – ОБСЕ.

Резюмируя вышесказанное, приведем периодизацию истории развития СБСЕ/ОБСЕ:

1. Деятельность Хельсинского процесса, проходящая в период с 1975 г. по 1990 г. Данный период характеризуется нестабильностью политических процессов, в рамках которых СБСЕ развивалась небольшими темпами в силу возникновения большого количества противоречий между государствами-участниками. Важно, что государства-участники показали свою решимость соблюдать международные принципы осуществления сотрудничества, а также готовность сохранить и развить новые тенденции в сфере европейской безопасности, закрепленные в Заключительном акте 1975 г., в котором были сформированы три направления деятельности СБСЕ, подлежащие обсуждению на совещании в соответствии с договоренностями в сфере международных отношений.

2. Второй период проходит в 90-е гг. XX века и характеризуется развитием процесса институционализации СБСЕ. Важной вехой на этом пути стала встреча глав государств и правительств стран – участников СБСЕ в 1990 г. в Париже, на которой были приняты важные решения по институционализации СБСЕ в целях повышения эффективности деятельности Совещания. Также этот период характеризуется таким важным событием, как преобразование СБСЕ в ОБСЕ.

3. Третий период происходит с рубежа XX–XXI веков и по настоящее время. Данный период связан с развитием новых угроз и вызовов, к которым можно отнести проблемы борьбы с террористической деятельностью, незаконной торговлей людьми и наркотическими средствами, оружием, а также различные экологические катастрофы. Также в сложившейся ситуации ОБСЕ стала уделять большое внимание развитию способов и мер по противодействию международной преступности.

Таким образом, анализ документов, принятых в рамках СБСЕ/ОБСЕ, начиная с Хельсинского Заключительного акта 1975 г., показывает, что основой ОБСЕ является не международный договор, а соглашение. Также важно отметить, что ОБСЕ не имеет единого учредительного акта (устава), но его функции исполняют такие акты, как документы Парижской (1990 г.), Хельсинкской (1992 г.) и Будапештской (1994 г.) встреч.

Учредительный документ международной организации, независимо от определенного названия, выступает в качестве международного договора, который, в свою очередь, закрепляет права, обязанности государств-участников и другие юридические аспекты, имеющие значение для них, поэтому считаем, что принятие на данном этапе целостного учредительного акта ОБСЕ придало бы организации новое качество. Такие изменения позволили бы укрепить статус ОБСЕ как субъекта

международного права, что, в свою очередь, будет способствовать повышению эффективности деятельности по противодействию новым угрозам и вызовам, включая и борьбу с международной преступностью. Также считаем, что в учредительном документе, помимо прав, обязанностей, ответственности и других, указанных нами аспектов, необходимо уделить внимание положениям о членстве ОБСЕ. Следовательно, необходимо разработать единый юридический документ, который регламентировал бы все основные вопросы, связанные с закреплением международно-правового статуса ОБСЕ.

Также полагаем, что использование термина «государства-участники» в документах ОБСЕ является не совсем верным, и необходимо употреблять термин «государства-члены».

Считаем, что отсутствие учредительного документа ОБСЕ является существенным препятствием для эффективного осуществления деятельности. Указанный аспект позволяет говорить о незавершенности процесса институционализации и рассматривать ОБСЕ только в качестве вспомогательного элемента, призванного дополнять договорные международные организации и оказывать им помощь в обеспечении коллективной безопасности в регионе ОБСЕ.

Подводя итог рассмотрению истории и статуса СБСЕ/ОБСЕ, необходимо отметить действительно уникальность и неоднозначность данной международной организации. С одной стороны, отсутствие учредительного акта как такового не позволяет императивно признать ОБСЕ в качестве международной межправительственной организации. С другой – организация отвечает всем требованиям, предъявляемым Уставом ООН к региональным организациям безопасности. Более того, отсутствие признания за Заключительным актом СБСЕ 1975 г. и последующими ключевыми документами организации качества международного договора не лишает данный документ статуса соглашения, содержащего политические обязательства государств-участников. Складывается особый случай, когда *de jure*, исходя из положений международного права, ОБСЕ не отвечает формальным требованиям и не является международной межправительственной организацией и, соответственно, классическим субъектом международного права. Однако *de facto*, в силу сложившейся в организации практики, присутствия в ней официального представительства государств и соответствия требованиям главы VIII Устава ООН, ОБСЕ фактически является особенной международной межправительственной организацией, однозначно являющейся актором международных отношений и в определенной степени *sui generis* субъектом международного права.

На протяжении всей своей истории, которую условно можно разделить на три основных периода (1-й – с 1975 г. по 1990 г.; 2-й – 90-е гг.

XX века; 3-й – рубеж XX – XXI веков и по настоящее время) ОБСЕ доказывала свою эффективность и действительно являлась важным инструментом обеспечения безопасности, строящимся на межизмеренческом подходе и включающим в себя широкий перечень элементов. При этом межизмеренческий подход к обеспечению безопасности применим и в т.ч. к деятельности, направленной на противодействие преступности.

Логическим завершением процесса институционализации ОБСЕ стало бы принятие учредительного акта (Устава). Принятие учредительного акта и приведение статуса организации в соответствие с классическими канонами международной межправительственной организации способствовало бы повышению авторитета организации, повышению эффективности ее деятельности и придало более конкретный статус принятых в ее рамках решений.

Глава 2. Современная структура ОБСЕ и деятельность организации по противодействию криминальным угрозам безопасности

§ 2.1. Институциональная основа деятельности ОБСЕ

ОБСЕ, как уже отмечалось нами ранее, самая крупная региональная организация, решающая вопросы обеспечения международной безопасности.

В настоящее время в структуру ОБСЕ входят такие органы, как Сомещение (Саммит)¹ глав государств и правительств, Конференция по обзору, Совет министров, Парламентская ассамблея, Руководящий совет, Постоянный совет, Действующий председатель, Тройка председателей, Генеральный секретарь ОБСЕ, Секретариат ОБСЕ, Форум по сотрудничеству в области безопасности, Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Миссия ОБСЕ, Миссия по поддержанию санкций. Также, помимо главных (основных) органов, в ОБСЕ работают и вспомогательные органы – это Суд по примирению и арбитражу, Совместная консультативная группа и Консультативная комиссия по открытому небу.

Так, Саммит глав государств-участников – это высший управляющий орган ОБСЕ, который не является постоянно действующим и собирается только по мере необходимости. Правил, которые бы устанавливали периодичность созыва Саммита, не существует. За всю историю ОБСЕ/ОБСЕ было всего семь саммитов. Решение о проведении Саммита должно приниматься на основе консенсуса. Так, например, последний Саммит проводился в Астане (Казахстан) в декабре 2010 г. На саммитах устанавливают приоритетные направления организации и определяют ориентиры на последующие несколько лет.

Как правило, проведению саммитов предшествуют конференции по обзору, являющиеся по своему характеру непродолжительными и оперативными. Проведение конференций обуславливается необходимостью обзора деятельности организации и подготовки на принятие решений документа, который выносится на Саммит.

Центральным управляющим органом ОБСЕ является Совет министров иностранных дел, обладающий полномочиями принимать решения и руководить работой всех органов и институтов ОБСЕ. Совет состоит из министров иностранных дел 57 государств-участников и про-

¹ Саммит (от англ. summit – вершина, верх) – встреча и переговоры на высшем уровне.

водится, как правило, один раз в год в стране, председательствующей в ОБСЕ. Однако есть возможность созыва в любое время дополнительных встреч Совета министров, в т.ч. и неофициальных.

Предпоследняя встреча Совета министров ОБСЕ состоялась в Тиране (Албания) в декабре 2020 г. Из-за ограничений, наложенных пандемией COVID-19, впервые встреча Совета министров была проведена с помощью видео-конференц-связи. Последняя, 28-я встреча Совета министров ОБСЕ состоялась в Стокгольме 2-3 декабря 2021 г.

Парламентская ассамблея ОБСЕ создана в 1991 г. на Мадридской конференции парламентариев государств – участников СБСЕ и состоит из 323 парламентариев, представляющих страны-участники. Основными задачами Парламентской ассамблеи являются анализ и оценка реализации целей ОБСЕ, руководство миссиями по наблюдению за выборами, укрепление сотрудничества на международной арене посредством поддержки обязательств в различных областях, например, политической, экологической, а также в области обеспечения безопасности. Также Парламентская ассамблея занимается рассмотрением и обсуждением вопросов, поднимаемых на саммитах и заседаниях Совета министров, и разработкой механизмов, направленных на предупреждение конфликтов, поддержку и развитие демократических институтов, а также подотчетность в ОБСЕ. Важным является и то, что ассамблея направляет парламентские делегации на места и миссии по установлению фактов, а также поддерживает тесные связи с Межпарламентской ассамблеей Содружества Независимых Государств, Межпарламентским союзом и другими организациями.

Анализ деятельности ОБСЕ и ее оценка, представленная Парламентской ассамблей, способствует формулированию рекомендаций политического характера для правительственного элемента ОБСЕ и обозначается на ежегодных сессиях.

Следующий орган ОБСЕ, которому уделим внимание, – это Постоянный совет, являющийся директивным органом, деятельность его направлена на проведение консультаций политического характера и обеспечение оперативности работы ОБСЕ в период между встречами Совета министров. В Вене один раз в неделю проводятся заседания Постоянного совета, которые созывает и возглавляет Действующий председатель (его представитель), который занимает свой пост в течение года.

В состав Постоянного совета входит по одному делегату от каждого государства-участника. Однако могут присутствовать и вносить вклад в работу Постоянного совета представители Парламентской ассамблеи, 11 партнеров ОБСЕ по сотрудничеству, а также исполнительные структуры ОБСЕ. Заметим, что докладчиками могут быть высокопоставлен-

ные должностные лица как из государств-участников, так и других международных организаций по приглашению Председателя.

Состоящий из глав национальных делегаций, членов Бюро Постоянный совет назначает Генерального секретаря, утверждает бюджет и руководит работой ассамблеи.

Важным является наличие неформальных вспомогательных органов (комитетов), действующих при Постоянном совете. На каждое из трех измерений (человеческое, военно-политическое, экономико-экологическое) концепции ОБСЕ формируется по одному комитету. Основная задача таких вспомогательных органов заключается в обсуждении вопросов в области реализации обязательств ОБСЕ странами-участниками. Они могут рассматривать по просьбе Председателя межизмеренческие вопросы на консультациях с государствами-участниками.

Считаем важным рассмотреть и дальнейшую деятельность комитетов.

Так, деятельность экономико-экологического комитета в основном направлена на подготовку встреч экономико-экологического форума (ЭЭФ) и других совещаний по вопросам в сфере экологии, на анализ рекомендаций, предложенных Постоянному совету. Экономико-экологический комитет способствует реализации рекомендаций, которые были внесены ЭЭФ.

Комитет по вопросам безопасности занимается подготовкой конференций по обзору проблемных ситуаций в области безопасности, при этом учитывается вклад Форума по сотрудничеству в области безопасности. Конференции организуются ежегодно. Как и в других комитетах, происходит процедура обсуждения рекомендаций Постоянному совету.

В свою очередь, Комитет по человеческому измерению организует совещания по рассмотрению вопросов, посвященных человеческому измерению (СРВЧИ), и другие совещания, которые затрагивают область человеческого измерения, обсуждает рекомендации Постоянному совету.

Встречи комитетов носят неформальный характер. Так, на подобных встречах происходит представление докладов, рекомендаций Постоянному совету, а также осуществляется подготовка определенных положений в рассматриваемой области. Как показывает существующая сегодня практика, возглавляют комитеты от имени Председательства руководители делегаций в ОБСЕ трех других стран-участников, соответственно, председателей комитетов назначает Председательство.

Нельзя умолчать о роли такого вспомогательного органа, как подготовительный комитет Постоянного совета, осуществляющего фильтрацию проектов решений (документов) перед представлением их Посто-

янному совету, а также подготавливающего различные документы или решения для принятия.

Следующий институциональный элемент ОБСЕ – это Председательство. Ежегодно одно из государств-участников председательствует в ОБСЕ под руководством министра иностранных дел этой страны в качестве Действующего председателя. Помощь в работе Действующему председателю оказывают предыдущий и последующий председатели, втроем они образуют Тройку. Основа этого института была заложена в Парижской хартии для новой Европы (1990 г.), а Хельсинкский документ 1992 г. официально закрепил данную функцию.

Настоящий Действующий председатель ОБСЕ в 2023 г. – Македония. Российская Федерация, к слову, ни разу не председательствовала в ОБСЕ.

Еще одним органом, входящим в структуру ОБСЕ, выступает Верховный комиссар по делам национальных меньшинств¹, повседневная работа которого направлена на выявление и поиск путей противодействия возникновению межэтнических конфликтов и устранение их причин. Также ВКНМ осуществляет рассмотрение напряженных ситуаций, причин, различных факторов, связанных с проблемами национальных меньшинств и способных вызвать конфликты, которые могут, в свою очередь, привести к возникновению глобальных проблем.

ВКНМ разрабатывает и в последующем публикует тематические документы, носящие рекомендательный характер, в которых формулирует предложения, затрагивающие существующие проблемы, и ищет решения с учетом важности внедрений передового опыта. Если государство-участник не выполняет свои политические обязательства, то ему точно так же оказывается помощь в форме аналитических заключений и рекомендаций со стороны Верховного комиссара.

Значимой в направлении деятельности Верховного комиссара является возможность оказания поддержки посредством совместной реализации небольшого объема проектов, цель которых – достижение устойчивого развития путем повышения ответственности на местном уровне.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека² оказывает поддержку и квалифицированную помощь как государствам-участникам, так и гражданскому обществу. Указанное содействие осуществляется в интересах продвижения демократии, верховенства права, прав человека, а также толерантности. Помимо оказания помощи, БДИПЧ осуществляет наблюдение за выборами, выполняет анализ законодательства и консультирует правительство по вопросам, относя-

¹ Далее – ВКНМ.

² Далее – БДИПЧ.

щимся к определению путей развития и поддержки демократических институтов, также Бюро проводит учебные мероприятия по поддержке, реализации и прогнозированию прав человека. Указанные мероприятия проводятся для должностных лиц государственных и правоохранительных органов и неправительственных организаций.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации осуществляет деятельность, направленную на оказание содействия правительствам в развитии свободной прессы, контроль за ситуацией в области СМИ в рамках реализации превентивной функции и содействие государствам-участникам в выполнении обязательств, относящихся к области свободы выражения мнения и свободы СМИ. Сюда же включены усилия, которые направлены на содействие декриминализации распространения не соответствующих действительности порочащих сведений, обеспечение безопасности журналистов, борьбу с оскорбительными для властей высказываниями при сохранении свободы выражения мнения, подготовку экспертных оценок по вопросам регулирования СМИ, поддержку свободы в интернете, а также осуществление содействия процессу перехода с аналогового вещания на цифровое. Ежегодно Представитель проводит региональные медиаконференции, участие в которых принимают журналисты, представители гражданского общества и органов власти, а также академического сообщества. На указанных медиаконференциях обсуждаются актуальные вопросы, связанные со свободой СМИ.

Суд по примирению и арбитражу является вспомогательным органом, деятельность которого направлена на разрешение различных видов споров, не урегулированных путем переговоров. В рамках указанной вспомогательной организации для каждого спора создаются: Примири-тельная комиссия, осуществляющая процесс примирения; Арбитражный трибунал – арбитраж. Существует возможность задействования такого механизма в одностороннем порядке любым государством – участником Конвенции по примирению и арбитражу в рамках СБСЕ 1992 г. Комиссия по примирению должна представить доклад и рекомендации, сформулированные по итогам разбирательства. После представления по завершении разбирательства указанных выше документов сторонам дается 30 дней для принятия решения о том, готовы ли они согласиться с этими рекомендациями. В случае недостижения соглашения между сторонами и при их желании и готовности передать дело в арбитраж может быть учрежден Арбитражный трибунал, решение которого будет обязательным для исполнения сторонами. Арбитражное разбирательство может быть начато при согласии заинтересованных сторон государств-участников. Основным механизмом Суда по примирению и ар-

битражу является примирение, цель которого состоит в выработке для сторон в споре условий урегулирования.

Необходимо уделить внимание Минской группе ОБСЕ, деятельность которой известна под названием «Минский процесс». Основная функция Минской группы – это поиск мирного урегулирования Нагорно-Карабахского конфликта. Ее сопредседателями являются Франция, Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки.

Секретариат ОБСЕ в Вене реализует деятельность по оперативной поддержке ОБСЕ под руководством Генерального секретаря. В состав Секретариата также входит Центр документации ОБСЕ в Праге.

Секретариат ОБСЕ состоит из административных и программных департаментов и подразделений, которые занимаются предотвращением конфликтов, деятельностью в экономико-экологической области, сотрудничеством со странами-партнерами и организациями, проблематикой гендерного равенства, борьбой с торговлей людьми, а также с транснациональными угрозами, в т.ч. борьбой с терроризмом. Они отслеживают тенденции, пограничный режим, проводят экспертный анализ и реформу полицейской службы и реализуют проекты на местах.

Секретариат оказывает поддержку Председательству и полевым операциям ОБСЕ, налаживает контакты с международными и неправительственными организациями, а также предоставляет конференционные, языковые, административные, финансовые, кадровые и информационно-технические услуги. Секретариат был учрежден в 1990 г. в соответствии с Парижской хартией для новой Европы. Хельга Мария Шмид (ФРГ) в декабре 2020 г. была назначена Генеральным секретарем ОБСЕ сроком на три года.

Институциональная структура ОБСЕ, представленная вышеописанными органами, комитетами и должностными лицами в личном качестве, является на сегодняшний день оптимальной, однако существующие недостатки организации деятельности институциональных структур в первую очередь выражаются в неурегулированности периодически саммитов, отсутствии механизмов процедуры передачи вопросов из одного органа в другой, перегруженностью встреч в рамках Совета министров иностранных дел аналитической информацией, что, по существу, вызывает формальное обсуждение вопросов, требует улучшения нынешней институциональной структуры ОБСЕ для конкретизации их функций и полномочий, что в итоге приведет к увеличению ее эффективности.

§ 2.2. Деятельность ОБСЕ в сфере международного сотрудничества по противодействию преступности

Одним из направлений деятельности ОБСЕ является координация деятельности государств – участников по сотрудничеству в одном из направлений обеспечения безопасности – безопасности от криминальных угроз¹. Противодействие преступности в рамках ОБСЕ, конечно, имеет определенные особенности, в первую очередь обусловленные отсутствием какой-либо собственной конвенционной основы, что не умаляет роли организации в рассматриваемой сфере сотрудничества. Основные направления сотрудничества в противодействии преступности, являющиеся объектом внимания ОБСЕ, – противодействие терроризму, торговле людьми, незаконному обороту наркотиков и коррупции.

Анализ развития СБСЕ/ОБСЕ позволяет констатировать изначально слабую включенность организации в противодействие преступности до 2000-х гг., однако события 11 сентября 2001 г. обусловили необходимость включения в антитеррористическую деятельность всех субъектов мирового сообщества, и ОБСЕ активизировало свою работу в этом направлении². Проблемы противодействия терроризму стали предметом обсуждения многих дву- и многосторонних встреч с участием или в рамках ОБСЕ. Результатом таких встреч стало принятие в декабре 2001 г. Плана действий по борьбе с терроризмом³, а также Декларации и Программы действий по борьбе с терроризмом⁴. В 2002 г. была принята Хартия по предотвращению терроризма и борьбе с ним⁵. В декабре 2003 г. одобрена «Стратегия противодействия угрозам безопасности и стабильности в XXI веке», затрагивающая в числе прочих и вопросы по противодействию терроризму. Однако пока все эти усилия находятся на вербальном уровне, поскольку не создан механизм кон-

¹ Галиев Р.С. Деятельность международных организаций в противодействии преступности: учеб. пособие. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2020. С. 43.

² Костин С.А. Международно-правовое обеспечение коллективной безопасности в Европе: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2018. С. 135.

³ Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом от 4 декабря 2001 г. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/42529> (дата обращения: 10.03.2023).

⁴ Укрепление безопасности и стабильности в Центральной Азии: наращивание всесторонних усилий по противодействию терроризму: декларации междунар. конф-ции (Бишкек, 13-14 декабря 2001 г.). URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/a/42544.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).

⁵ Хартия по предотвращению терроризма и борьбе с ним от 7 декабря 2002 г. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/c/42540.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).

кретных мер борьбы с терроризмом. Как уже отмечалось, ОБСЕ не имеет собственных конвенционных основ противодействия терроризму, руководствуется в такой деятельности в первую очередь универсальными и региональными соглашениями в сфере противодействия терроризму, политико-правовыми документами самой организации и резолюциями Совета Безопасности ООН.

Среди первых можно выделить такие международные акты, как Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма. Большинство государств – членов ОБСЕ являются участниками 19 антитеррористических конвенций и протоколов, заключённых под эгидой Организации Объединённых Наций. И конечно, каждый участник ОБСЕ связан обязательствами в сфере противодействия преступности и другими международно-правовыми договорами различного уровня. Но документы, принятые в рамках ОБСЕ, органично вписываются в массив международно-правового регулирования, в какой-то степени дополняют его и нисколько ему не противоречат.

Вторая категория источников правового, а точнее, политико-правового регулирования деятельности ОБСЕ в противодействии терроризму представлена в первую очередь Заключительным актом ОБСЕ 1975 г., в котором участники Совещания выразили решимость не оказывать прямую или косвенную помощь террористической деятельности¹.

Также можно выделить такие документы, как Решение № 1 о борьбе с терроризмом и Бухарестский план действий (приняты в 2001 г.); Хартия ОБСЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним (принята в 2002 г.); Сводная концепция ОБСЕ в отношении борьбы с терроризмом (принята в 2012 г.); Декларация о роли ОБСЕ в противодействии феномену иностранных боевиков-террористов (принята в 2014 г.); Декларация о роли Организации в борьбе с похищением людей и захватом заложников террористическими группами (принята в 2014 г.); Руководство ОБСЕ по сбору данных при проведении национальной оценки рисков отмывания денег и финансирования терроризма (принята в 2014 г.); Декларация о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействии им (принята в 2015 г.); Декларация о наращивании усилий ОБСЕ по борьбе с терроризмом в свете недавних террористических атак (принята в 2015 г.)².

¹ Галиев Р.С. Развитие международно-правового регулирования борьбы с терроризмом // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2018. № 34. С. 99.

² Лыженков А.Л. Транснациональные угрозы в регионе ОБСЕ и как эффективно им противодействовать // Государственная служба. 2017. № 3. С. 106-113.

Данные документы представляют собой перенос универсальных международных соглашений в сфере борьбы с терроризмом в измеренческую сферу ОБСЕ (военно-политического, человеческого и экономико-экологического измерения).

Примером третьей группы источников можно назвать Резолюцию Совета Безопасности ООН S/RES/1624 (2005) «Угрозы международному миру и безопасности», которая, как и все другие резолюции Совета Безопасности ООН (кроме принятых по процедурным вопросам), является обязательной для исполнения всеми государствами – членами ООН.

Основную координирующую роль в противодействии терроризму в рамках ОБСЕ осуществляет Департамент по транснациональным угрозам, возглавляемый Координатором, обеспечивающим координацию деятельности государств-участников для более эффективного использования ресурсов ОБСЕ в целях противодействия терроризму.

ОБСЕ осуществляет координацию деятельности государств-участников по всем направлениям противодействия терроризму, среди которых особое внимание уделяется следующим: противодействию использованию телекоммуникационных сетей в целях терроризма, привлечению к работе по борьбе с терроризмом различных заинтересованных сторон, обсуждению международных договоров по борьбе с терроризмом, в т.ч. действующих, на предмет их эффективности и возможности применения в регионе ОБСЕ, оказанию правовой помощи по уголовным делам, обеспечению безопасности перевозочных документов, обеспечению безопасности границ, консультационно-экспертной помощи по вопросам полицейской деятельности, противодействию финансированию терроризма.

Принятые в ОБСЕ решения имеют рекомендательный характер, однако отсутствие юридической силы за такими решениями не лишает их силы морально-политической, и, более того, принятие решений основано на консенсусе, соответственно, государства-участники исполняют добровольно и исключительно в том виде, который найдут приемлемым для себя и совместимым со своим суверенитетом, интересами национальной безопасности и международно-правовыми обязательствами, в связи с чем, полагаем, что ОБСЕ является именно дополнительным инструментом реализации международных договоров в сфере противодействия терроризму.

Также одним из основных направлений деятельности ОБСЕ в сфере противодействия преступности является противодействие торговле людьми.

Торговля людьми рассматривается ОБСЕ в призме двух измерений – человеческом и военно-политическом, потому что является одновременно и грубым нарушением прав человека, и преступлением¹.

Так же как и в деятельности по противодействию терроризму, ОБСЕ, не имея собственной договорной основы противодействия торговле людьми, руководствуется в первую очередь положениями «Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2001 г.»² и «Протоколом о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее», дополняющим Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. (Палермский протокол)³.

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности устанавливает признаки транснационального организованного преступления, связывая его в первую очередь с объективной стороной преступления (место совершения, место наступления неблагоприятных последствий). Закрепляя концептуальные положения о криминализации деяний, направлений сотрудничества, Конвенция, что важно, закрепляет и общие положения о юрисдикции государств в отношении преступлений, признаваемых транснациональными и совершенными организованной преступностью. Конвенция устанавливает, по сути, универсальную юрисдикцию и принцип *aut dedere aut judicare* (либо суди, либо выдай). В соответствии с Палермским протоколом положения Конвенции применяются к нему *mutatis mutandis* (с заменой того, что подлежит замене).

По прошествии более 20 лет со дня принятия первого Решения Совета министров ОБСЕ об активизации усилий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (MC(8).DEC/1), а также принятия Палермского протокола, можно констатировать эффективность данных документов в механизме противодействия торговли людьми во всех ее проявлениях.

¹ Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: учебник для академического бакалавриата / С.В. Троицкий [и др.]; отв. ред. Р.А. Каламкарян. М.: Изд-во «Юрайт», 2019. С. 244.

² Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml (дата обращения: 10.03.2023).

³ Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: принят Резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol1.shtml (дата обращения: 10.03.2023).

Среди региональных соглашений по противодействию торговле людьми следует выделить Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми. Основное назначение Конвенции – обеспечение охраны и защиты прав человека, ставшего жертвой такой торговли. Конвенция является рамочным документом, содержащим нормы, направленные на предупреждение преступления, его криминализацию, защиту жертв преступлений, а также вопросы взаимодействия с государствами, гражданским обществом и неправительственными международными организациями. Конвенция в целом построена на понятийном аппарате Палермского протокола, при этом отличается формулировками относительно мер по защите жертв торговли людьми. Если в Палермском протоколе предлагается рассмотреть возможность реабилитации жертв, то Конвенция СЕ уже настоятельно рекомендует на законодательном и ином уровне принять необходимые положения, направленные на оказание помощи и реабилитации жертв торговли людьми.

Документами, регулирующими деятельность государств-участников по противодействию торговле людьми в рамках ОБСЕ, являются «Решение Постоянного совета ОБСЕ о сотрудничестве и взаимодействию между государствами-участниками в борьбе с торговлей людьми», принятое в 2001 г., «План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми», принятый в 2003 г.¹; «Дополнение к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми: учет особых потребностей детей, являющихся жертвами торговли людьми, в защите и помощи», принятое в 2005 г.² и «Добавление к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми “Спустя одно десятилетие”», принятое в 2013 г.³

План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми 2003 г. является основным из перечисленных документов ОБСЕ в сфере противодействия торговле людьми и направлен на укрепление сотрудничества и координацию действий участников ОБСЕ. План 2003 г. является долгосрочным стратегическим руководством, направленным на пресечение

¹ О плане действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми: решение Постоянного Совета ОБСЕ № 557 от 24.07.2003. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/1/42712.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).

² Дополнение к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми: учет особых потребностей детей, являющихся жертвами торговли людьми, в защите и помощи: решение Постоянного Совета ОБСЕ № 685 от 07.07.2005. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/15936.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).

³ Добавление к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми «Спустя одно десятилетие»: решение Постоянного Совета ОБСЕ № 1107 от 06.12.2013. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/110380.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).

преступлений, связанных с торговлей людьми, оказание защиты жертвам таких преступлений и осуществление уголовного преследования лиц, совершивших преступления. План включает в себя рекомендации по действиям на национальном уровне и действиям институтов ОБСЕ.

К 2005 г. особенно участились случаи торговли детьми и сопряженные с ними преступления, что вызвало необходимость расширения Плана 2003 г. путем принятия специального Дополнения к Плану: учет особых потребностей детей, являющихся жертвами торговли людьми, в защите и помощи (в документах ОБСЕ также упоминается как «Аддендум – 2005»).

Спустя 10 лет с принятия Плана 2003 г. был обобщен накопленный опыт, выявлены наилучшие практики, и на основе данного анализа государства – участники ОБСЕ разработали и приняли еще одно «Дополнение к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми “Спустя одно десятилетие”» (в документах ОБСЕ также упоминается как «Аддендум – 2013»). «Аддендум – 2013» включил в себя принятые Советом министров ОБСЕ политические обязательства государств в сфере противодействия торговле людьми, закрепив их в форме конкретных рекомендаций.

С развитием информационных технологий Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми значительное внимание уделяет и такой составляющей рассматриваемого преступления, как использование возможностей телекоммуникационных сетей в преступных целях. Например, в 2020 г. была выпущена публикация «Использование инноваций в борьбе с торговлей людьми: комплексный анализ технологических инструментов», в которой дана оценка всего спектра технологических инструментов, используемых в борьбе с торговлей людьми в регионе ОБСЕ и за его пределами, в т.ч. их источника, цели и потенциальных пользователей таких инструментов¹.

Еще один важный аспект, связанный с торговлей людьми, – это торговля с целью извлечения и продажи человеческих органов. ОБСЕ, основываясь на соблюдении прав человека, поддерживает всеобъемлющий подход к противодействию всех форм торговли людьми, в т.ч. и с целью извлечения человеческих органов. В данном направлении противодействия торговле людьми в 2011 г. была принята Вильнюсская Декларация Совета министров ОБСЕ². В Декларации подчеркивалась озабоченность государств-участников низкими показателями оказания по-

¹ Использование инноваций для борьбы с торговлей людьми: всесторонний анализ технологических инструментов. ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/3/476359.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).

² Декларация министров ОБСЕ о борьбе со всеми формами торговли людьми от 7 декабря 2011 г. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/88843?download=true> (дата обращения: 10.03.2023).

мощи жертвам выявленных преступлений и привлечения к ответственности виновных в их совершении. Особенно вызывающей в Декларации была отмечена форма торговли людьми с целью изъятия и продажи человеческих органов. Государства выразили решимость осуществления комплексного подхода в деле противодействия торговле людьми.

Парламентская ассамблея ОБСЕ в 2011 г. приняла Резолюцию «Борьба с незаконной торговлей человеческими органами», в которой содержится призыв к государствам-участникам противодействовать торговле людьми с целью изъятия человеческих органов и торговлей человеческими органами, а также осуществлять информационное сотрудничество для более эффективной деятельности в данном направлении¹.

В 2013 г. ОБСЕ разработала «Справочное руководство ОБСЕ по обучению полиции: торговля людьми»², в котором был проведен анализ, оценка эффективности и результатов ОБСЕ в предотвращении торговли людьми с целью извлечения органов, а также даны конкретные рекомендации по совершенствованию полицейской деятельности в данной сфере, в т.ч. посредством профессиональной подготовки.

Как уже отмечалось выше, принятые в рамках ОБСЕ решения имеют рекомендательный характер, однако отсутствие юридической силы за такими решениями не лишает их силы морально-политической, и, более того, принятие решений основано на консенсусе, соответственно, государства-участники исполняют их добровольно и исключительно в том виде, который найдут приемлемым для себя и совместимым со своим суверенитетом, интересами национальной безопасности и международно-правовыми обязательствами. Закрепленные в Плане 2003 г., «Аддендуме – 2005» и «Аддендуме – 2013» и иных документах ОБСЕ рекомендации и практики являются важными стратегическими документами координации деятельности государств – участников ОБСЕ в противодействии торговле людьми. Следует положительно отметить деятельность ОБСЕ по противодействию торговле людьми и признать существенный вклад организации в укрепление сотрудничества государств-участников, внесенный посредством принятых документов ОБСЕ, представляющих долгосрочные руководства по реализации раз-

¹ Борьба с незаконной торговлей человеческими органами: резолюция Парламентской Ассамблеи ОБСЕ 2011 г. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2011-belgrade/declaration-4/3034-belgrade-resolutions-rus/file> (дата обращения: 10.03.2023).

² Справочное руководство ОБСЕ по обучению полиции. Торговля людьми. URL: <http://www.osce.org/ru/secretariat/109936?download=true> (дата обращения 10.03.2023).

личных мер, направленных на противодействие торговле людьми во всех ее проявлениях.

Помимо противодействия терроризму и торговле людьми, ОБСЕ также противодействует таким криминальным угрозам безопасности в регионе, как незаконный оборот наркотических средств и их прекурсоров, коррупция и некоторые иные формы транснациональной преступности. К примеру, в 2005 г. в Постоянном совете ОБСЕ было принято «Решение о борьбе с угрозой незаконного оборота наркотиков № 5/05»¹. В 2012 г. была утверждена «Концепция ОБСЕ в отношении борьбы с угрозой незаконных наркотиков и утечкой химических прекурсоров»². В целом механизм противодействия преступлениям, связанным с незаконным оборотом наркотических средств, схож с аналогичными механизмами в отношении борьбы с терроризмом и торговлей людьми. Государства – участники ОБСЕ исполняют свои обязательства в рамках «Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г.»; «Конвенции о психотропных веществах 1971 г.» и «Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.», которые остаются основой международных механизмов противодействия незаконному обороту наркотических средств и их прекурсоров.

ОБСЕ осуществляет сотрудничество по вопросам противодействия преступности и с иными, кроме упомянутых ООН и СЕ, организациями, например с ОДКБ. В 2014 г. о необходимости такого сотрудничества заявили постоянные представители государств – членов ОДКБ при ОБСЕ³, указав на решимость осуществлять взаимодействие в противодействии транснациональным криминальным угрозам безопасности. Взаимодействие ОБСЕ с такими международными организациями, как ООН и ее специализированные органы (Управление ООН по наркотикам и преступности – ЮНОДТК), Интерпол, СНГ, некоторыми международными сообществами государств (например, Центральноазиатский региональный информационно-координационный центр по борьбе с не-

¹ Решение о борьбе с угрозой незаконного оборота наркотиков № 5/05 (MC.DEC/5/05). София, 6 декабря 2005 г. // Ежегодный доклад за 2005 г. о деятельности ОБСЕ. Вена: ОБСЕ. Генеральный секретарь, 2006.

² Решение № 1048 концепция ОБСЕ в отношении борьбы с угрозой незаконных наркотиков и утечкой химических прекурсоров (PC.DEC/1048). URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/a/94955.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).

³ Совместное заявление Постоянных Представителей государств-членов ОДКБ при ОБСЕ о совместных усилиях по противодействию транснациональным угрозам PC.DEL/1391/14/Rev.1 URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/a/128216.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).

законным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров – ЦАРИКЦ), является необходимым условием качественного сотрудничества государств по противодействию преступности. Широкое взаимодействие ОБСЕ подчеркивает непосредственно истинные цели организации в рассматриваемой сфере, заключающиеся не в демонстрации своего потенциала, а в противодействии международной преступности всеми возможными средствами, с использованием опыта и потенциала других акторов международных отношений.

Подводя итог, следует отметить, что ОБСЕ действительно вышла за рамки организации по сотрудничеству по безопасности исключительно от военных угроз и политических конфликтов и сегодня рассматривает категорию «безопасность» в широком аспекте ее абсолютизма безопасности от всевозможных угроз, в т.ч. криминальных. Несмотря на то, что ОБСЕ не имеет собственных конвенционных основ регулирования сотрудничества в противодействии преступности, в рамках организации происходит своего рода аккумулярование существующих универсальных и региональных международно-правовых механизмов противодействия преступности, без вмешательства в обязательства государств по закрепляющим такие механизмы соглашениям. В рамках ОБСЕ создан действительно уникальный механизм, отличающийся, с одной стороны, гибкостью, связанной с более простой процедурой принятия решений и добровольности их исполнения государствами-участниками в том виде, в каком они считают это приемлемым, с другой стороны, механизмы ОБСЕ находятся в строгих рамках международных договоров универсального и регионального характера. Отсутствие у ОБСЕ статуса международной межправительственной организации не является препятствием для организации и осуществления сотрудничества с другими международными организациями, а также использования в своей деятельности таких традиционных форм международного сотрудничества по противодействию преступности, как информационный обмен, сотрудничество по подготовке полицейских кадров, осуществление контроля за соблюдением государствами международно-правовых обязательств.

Глава 3. Стратегическое сотрудничество ОБСЕ по вопросам развития полицейской деятельности и полицейских функций

Противодействие криминальным угрозам безопасности сегодня не может быть прерогативой какого-либо одного государства, тем более что с развитием новых технологий и средств связи преступная деятельность становится все более динамичной, умело подстраивающейся к новым обстоятельствам и возникающим «благоприятным» для преступной деятельности условиям. Одним из основных акторов противодействия транснациональным преступным угрозам являются полицейские службы государств, и в рамках ОБСЕ осуществляется сотрудничество, направленное на создание демократической полицейской службы в государствах-участниках, способной эффективно противодействовать транснациональным преступным угрозам безопасности.

Деятельность ОБСЕ в полицейской области является неотъемлемой составляющей усилий организации по предотвращению конфликтов, регулированию кризисов и постконфликтному восстановлению.

В институциональной структуре ОБСЕ центральным органом по координации полицейской деятельности организации является Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента по транснациональным угрозам¹. Работает ОСВПД по двум основным направлениям:

1. Развитие и реформирование полиции в государствах-участниках на основе демократических принципов с особым вниманием на взаимодействию и построении партнерских отношений полиции с населением и общественностью. Также в рамках первого направления осуществляется работа по подготовке квалифицированных кадров полиции и выработке рекомендаций по защите пострадавших и лиц, находящихся в уязвимом положении.

2. Наращивание потенциала правоохранительных органов государств-участников, способных противодействовать различным проявлениям транснациональных криминальных угроз безопасности (терроризму, торговле людьми, незаконному обороту наркотиков, IT-преступности и др.).

Взаимодействие с полицейскими службами осуществляется во всем регионе ОБСЕ. ОСВПД имеет в своем распоряжении полицейских советников в полевых операциях и оказывает экспертную, консультационную и иную помощь по организации полицейских органов.

¹ Далее – ОСВПД.

Полевые операции ОБСЕ отличаются широким мандатом, который, конечно, не ограничивается только лишь поддержкой правоохранительных органов, и включают в себя также инициативы по поддержке прав национальных меньшинств, анализу и совершенствованию законодательства, верховенству закона и свободе СМИ, а также по продвижению тем терпимости и недискриминации и многих других направлений.

Касаясь полицейского аспекта полевых операций, следует отметить несколько основных направлений, касающихся развития и реформирования полиции:

- ✓ развитие потенциала правоохранительных органов в сфере противодействия транснациональной организованной преступности;
- ✓ подготовка полицейских кадров, в т.ч. по направлениям руководящих кадров;
- ✓ обучение передовому опыту проведения следствия;
- ✓ повышение квалификации по вопросам противодействия экономическим преступлениям, отмыванию денег и активов, полученных преступным путем, и конфискации таких средств и активов;
- ✓ разработка и продвижение инициатив по построению партнерских отношений с населением и иными представителями общественности;
- ✓ противодействие бытовому насилию;
- ✓ содействие в информационном обмене между пограничными органами государств-участников;
- ✓ консультирование по вопросам анализа и совершенствования законодательства;
- ✓ наблюдение по соблюдению полицией международных стандартов прав человека;
- ✓ поддержка регионального и международного сотрудничества полицейских служб.

Оценивая конкретные потребности, организация оказывает помощь государствам-участникам в укреплении потенциала, подготовке квалифицированных кадров полиции, оценке законодательства и деятельности полиции. Данная помощь направлена в первую очередь на поддержку верховенства права, обеспечения прав и свобод человека и восстановления от последствий криминальных угроз безопасности.

ОБСЕ, используя подход, основанный на принципе невмешательства во внутренние дела государств, только с их согласия осуществляет деятельность, связанную с полицейскими функциями. Такая деятельность направлена в первую очередь на развитие и укрепление потенциала полиции, создание прозрачных и результативных систем управления полицией, обеспечение истинно демократических начал в деятельности полиции, связанных с ее подотчетностью и взаимодействием с обществом.

Особенность вклада ОБСЕ в деятельность, связанную с полицейскими функциями, заключается в ее всеобъемлющем и межизмеренческом подходе к безопасности. Данный подход одинаково применим и в отношении полицейских функций, в рамках всех трех измерений в контексте противодействия преступности при обеспечении верховенства права и уважения прав и свобод человека. Кроме того, необходимо отметить широкое присутствие представителей ОБСЕ в государствах-участниках и наличие платформ обсуждения различных проблем, обмена мнениями, позволяющих во взаимодействии с экспертным сообществом и институтами гражданского общества выявлять и обобщать наилучшие практики осуществления полицейской деятельности. Конечно, важной составляющей в рассматриваемой сфере деятельности ОБСЕ является осуществление сотрудничества с универсальными и региональными международными организациями по вопросам полицейской деятельности и противодействия преступности.

В настоящее время основными площадками реализации деятельности ОБСЕ по полицейскому сотрудничеству являются полевые операции (миссии). К примеру, на постсоветском пространстве такие операции осуществляются в Таджикистане, Киргизии, Узбекистане, Украине. В частности, в рамках этих полевых операций осуществляется и подготовка полицейских кадров, например в октябре 2020 г. ОСВПД организовал региональный учебный семинар по полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации для представителей правоохранительных органов из Казахстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана, в ноябре 2021 г. Программный офис ОБСЕ в Душанбе организовал обучение сотрудников Агентства по контролю за наркотиками Таджикистана по противодействию незаконному обороту наркотиков через интернет.

Рассмотрим реализацию деятельности ОБСЕ на примере институционального партнерства ОБСЕ и Киргизской Республики и роли ОБСЕ в укреплении государственных институтов Киргизии.

Киргизская Республика является активным членом ОБСЕ и использует платформы и инструменты организации для обеспечения своей безопасности и развития в регионе. В Киргизии существует представительство Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которое занимается различными проектами для предотвращения преступности и укрепления правового государства. Киргизия играет важную роль в Центральноазиатском регионе, который является ключевым для обеспечения стабильности и безопасности в ОБСЕ, потому что восточные границы организации начинаются в Центральной Азии.

Программный офис ОБСЕ в Бишкеке занимается деятельностью в рамках модели всеобъемлющей безопасности, которая включает воен-

но-политическое, экономическое, экологическое и правовое измерения. Все эти направления тесно взаимодействуют друг с другом для достижения целей. Программный офис ОБСЕ в Бишкеке начал работу в своем нынешнем формате в мае 2017 г. после принятия действующего мандата и отчитывается о своей программной деятельности во всех трех измерениях ОБСЕ в тесном сотрудничестве с принимающей страной. Он также помогает Киргизской Республике выполнить свои обязательства в рамках ОБСЕ. Действующий мандат основан на намерении правительства принимающей страны модернизировать задачи ОБСЕ в Киргизской Республике, которые существовали с 1998 г.

Работа Программного офиса тесно связана с усилиями принимающей страны по преобразованию Киргизской Республики в безопасное государство с устойчивым обществом в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Программный офис оказывает стабильную поддержку правительству Киргизской Республики в осуществлении обязательств ОБСЕ и стремится тесно сотрудничать с принимающей страной для эффективного выполнения ее растущих потребностей и приоритетов. Сотрудничество осуществляется через Консультативный механизм – платформу для совместного диалога с принимающей страной по программной деятельности Программного офиса. Программный офис ОБСЕ в Бишкеке работает в различных областях, включая поддержку реформ правоохранительных органов, борьбу с коррупцией, защиту прав человека и развитие гражданского общества, оказывает помощь Киргизской Республике в укреплении государственных институтов, улучшении законодательства и укреплении правового государства.

Одним из ключевых направлений работы Программного офиса является поддержка реформ правоохранительных органов в Киргизской Республике. Программный офис проводит тренинги и обучение сотрудников правоохранительных органов, разрабатывает и реализует проекты по совершенствованию полицейской деятельности и повышению их эффективности, активно работает по борьбе с коррупцией, оказывает помощь в разработке и внедрении антикоррупционной политики, проводит тренинги и обучение сотрудников правоохранительных органов и других государственных институтов по борьбе с коррупцией. Защита прав человека и развитие гражданского общества также являются важными направлениями работы Программного офиса, проводящего мониторинг ситуации с правами человека, оказывает помощь по развитию гражданского общества, поддерживает организации гражданского общества в их работе по защите прав человека.

В целом Программный офис ОБСЕ в Бишкеке играет важную роль в укреплении правового государства и обеспечении безопасности Кир-

гизской Республики в регионе ОБСЕ. Он продолжает активно работать во всех направлениях своей деятельности, сотрудничая с принимающей страной и другими партнерами, чтобы достичь поставленных целей и задач, будет и впредь содействовать осуществлению амбициозной программы реформ руководства страны, что отражено в национальных стратегических документах, таких как «Национальная стратегия устойчивого развития на 2018-2040 годы»¹; Стратегия цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан на 2019-2023 годы»².

Работа Программного офиса ОБСЕ в Бишкеке в военно-политическом измерении основана на тесном сотрудничестве с партнерами в органах безопасности и правоохранительных органах и следует комплексному подходу к безопасности и поддержке Киргизской Республики в выполнении ее обязательств в области военно-политического измерения.

Основные области взаимодействия:

• *Создание современных, демократических и проактивных полицейских служб, способных реагировать на развивающиеся внутренние, а также транснациональные угрозы с уделением особого внимания охране общественного порядка и укреплению сотрудничества между полицией и населением.*

Цель проекта – укрепление взаимодействия милиции с населением в сфере обеспечения общественной безопасности, содействие развитию правоохранительной системы, основанной на принципах социального партнерства. Партнерами ОБСЕ в данном направлении выступают МВД Киргизской Республики, Ассоциация женщин сектора безопасности, Жогорку Кенеш³ Киргизской Республики, Совет Безопасности Киргизской Республики.

Международная нормативно-правовая база:

✓ РС.DEC/1049 – Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями⁴;

¹ Национальная стратегия развития Киргизской Республики на 2018-2040 гг. URL: <https://mineconom.gov.kg/storage/directs/documents/209/15421950795bec078718fff.pdf> (дата обращения: 04.05.2023).

² Стратегия цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан на 2019-2023 годы». URL: gov.kg...12...transformatsii...kyrgyzstan_2019_2023.doc (дата обращения: 04.05.2023).

³ В переводе с киргизского языка – Верховный Совет.

⁴ РС.DEC/1049: Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/d/94956.pdf> (дата обращения: 04.05.2023).

✓ DOC.FSC/1/95 – Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности¹;

✓ MC.DEC/14/04 – План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства².

Национальная нормативно-правовая база:

✓ О мерах по реформе системы правоохранительных органов Киргизской Республики: Указ Президента Киргизской Республики от 18 июля 2016 г. № 161³;

✓ О механизмах взаимодействия ОВД Киргизской Республики с институтами гражданского общества: постановление Правительства Киргизской Республики от 30 июля 2015 г. № 547⁴.

Достигнутые результаты:

✓ создана Киргизская Ассоциация женщин сектора безопасности, правопорядка и законности;

✓ внедрена комплексная оценка деятельности органов внутренних дел (ОВД);

✓ внедрена практика передвижных приемных милиции (ППМ);

✓ укрепляется потенциал Общественного совета (ОС) МВД и Форума женщин – депутатов Киргизской Республики.

Мероприятия по данному направлению:

✓ поддержка МВД в оптимизации и внедрении принципов квартальной милиции – поддержка ППМ;

✓ поддержка МВД в открытии новых сервисных центров, предоставляющих услуги по принципу «единого окна»;

✓ оказание консультативной поддержки при создании патрульной милиции;

✓ повышение квалификации сотрудников пресс-службы МВД Киргизской Республики и Академии МВД Киргизской Республики;

¹ DOC.FSC/1/95: Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/41359.pdf> (дата обращения: 04.05.2023).

² MC.DEC/14/04: План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/8/23298.pdf> (дата обращения: 04.05.2023).

³ О мерах по реформе системы правоохранительных органов Киргизской Республики: Указ Президента Киргизской Республики от 18 июля 2016 г. № 161. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/69165> (дата обращения: 04.05.2023).

⁴ О механизмах взаимодействия ОВД Киргизской Республики с институтами гражданского общества: постановление Правительства Киргизской Республики от 30 июля 2015 г. № 547. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97806> (дата обращения: 04.05.2023).

✓ содействие в укреплении потенциала женщин – сотрудниц правоохранительных органов.

В Стратегии развития органов внутренних дел Киргизской Республики на 2020-2023 годы отмечается¹, что тенденции преступности свидетельствуют о снижении количества тяжких преступлений против личности, но росте организованных имущественных преступлений, таких как кражи и мошенничество. Главной целью данной стратегии является создание эффективной системы правоохранительных органов, которая защищает права и свободы личности и граждан, а также общество и государство с упором на предотвращение преступности. Несмотря на недостаток ресурсов и изменения в социально-политической обстановке, достигнут прогресс в области укрепления общественного доверия между милицией и организациями гражданского общества, таких как встречи с общественностью и взаимодействие с Общественным советом. Для повышения эффективности работы милиции функционируют штатные мобильные приемные милиции и центры общественной профилактики, была увеличена численность участковых инспекторов и инспекторов по делам несовершеннолетних. Создан Департамент патрульной службы милиции, отвечающий за обеспечение общественного порядка и безопасности дорожного движения, а также подразделения туристической милиции в Бишкеке, Иссык-Кульской и Ошской областях.

В Национальной программе развития Киргизии на 2021-2026 гг. отмечается, что профилактика преступности и развитие партнерских отношений между милицией и общественностью являются главными приоритетами программы реформирования милиции. Сотрудничество местных сообществ с правоохранительными органами значительно улучшилось после введения мобильных приемных милиции в рамках инициативы «Общественная безопасность» в 2011 г., которая является частью программы ОБСЕ по реформированию милиции в стране. Приказом МВД № 283 в апреле 2022 г. введена новая штатная инструкция, которая будет и дальше регулировать и расширять работу мобильных приемных подразделений милиции².

В целом создание мобильных приемных милиции является важным шагом в совершенствовании правоохранительной системы Киргизии. Это позволяет улучшить доступность и качество услуг, оказываемых милицией, особенно в отдаленных районах и кварталах с низким уров-

¹ Стратегия развития органов внутренних дел Киргизской Республики на 2020-2023 гг.: приложение 1 к приказу МВД Киргизской Республики от 28 января 2020 г. № 64. С. 4-8.

² Об организации передвижных приемных милиции ОВД Киргизской Республики: приказ МВД Киргизской Республики от 8 апреля 2022 г. № 283.

нем доверия населения. Благодаря наличию представителей гражданского общества в составе мобильных приемных милиции эта служба становится более открытой и прозрачной, что способствует укреплению доверия между милицией и населением.

Это делает их не просто патрульной службой, а универсальным пунктом связи с людьми и их проблемами или спорами. Каждое подразделение гендерно сбалансировано из сотрудников ОВД, что способствует укреплению доверия между всеми гражданами. Кроме того, в состав подразделений входят представители гражданского общества, особенно из служб защиты жертв, например, для обеспечения надлежащего и эффективного реагирования на случаи бытового и семейного насилия. Они также оказывают широкий спектр социальной и правовой поддержки, например, при разрешении земельных и водных споров, предоставлении юридических консультаций, поиске и возвращении пропавших детей и рассмотрении случаев похищения невест.

Однако, несмотря на принятые меры, преступность в Киргизии остается высокой, особенно в отношении имущественных преступлений. Это свидетельствует о необходимости продолжения реформ в правоохранительной системе, улучшения профессиональной подготовки сотрудников милиции и обеспечения их необходимыми ресурсами, в т.ч. техническими и материальными средствами.

Кроме того, важно продолжать работу по укреплению партнерских отношений между милицией и общественностью, в т.ч. путем участия гражданских организаций в контроле за деятельностью милиции для обеспечения прозрачности ее работы. Такие меры позволят улучшить эффективность работы правоохранительных органов и повысить уровень безопасности в стране.

• *Повышение потенциала правительства Киргизской Республики по борьбе с организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков посредством оказания экспертной, методологической и технической поддержки.*

Целью данного проекта является содействие укреплению потенциала правоохранительных органов Киргизской Республики в борьбе с организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков. Партнером ОБСЕ в данном направлении выступает МВД Киргизской Республики.

Международная нормативно-правовая база:

✓ MC.DOC/4/12 – об усилиях ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам¹;

¹ MC.DOC/4/12: об усилиях ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/98317> (дата обращения: 04.05.2023).

✓ PC.DEC/1048 – «О Концепции ОБСЕ в отношении борьбы с угрозой незаконных наркотиков и утечкой химических прекурсоров»¹;

✓ PC.DEC/1049 – Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями².

Национальная нормативно-правовая база:

✓ О противодействии организованной преступности: закон Киргизской Республики от 29 мая 2013 г. № 82³;

✓ Концепция национальной безопасности Киргизской Республики: Указ Президента Киргизской Республики от 20 декабря 2021 г. № 570⁴;

✓ О мерах по реформе системы правоохранительных органов Киргизской Республики: Указ Президента Киргизской Республики от 18 июля 2016 г. № 161⁵.

Достигнутые результаты:

✓ создано и функционирует Управление оперативного анализа МВД Киргизской Республики;

✓ создано и функционирует Управление защиты свидетелей МВД Киргизской Республики;

✓ создан координационный центр при СКМ МВД Киргизской Республики.

В 2014 г. было создано специализированное подразделение – Департамент по защите свидетелей, которое занималось защитой участников уголовного судопроизводства. Впоследствии в рамках реформы оно было преобразовано в Департамент организации государственной охраны Министерства внутренних дел.

В 2016 г. было создано шесть независимых служб в рамках Министерства внутренних дел: Служба общественной безопасности, Служба уголовной милиции, Служба по борьбе с экстремизмом и незаконной

¹ PC.DEC/1048: О Концепции ОБСЕ в отношении борьбы с угрозой незаконных наркотиков и утечкой химических прекурсоров. URL: <https://www.osce.org/ru/pc/94955> (дата обращения: 04.05.2023).

² PC.DEC/1049: Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/d/94956.pdf> (дата обращения: 04.05.2023).

³ О противодействии организованной преступности: Закон Киргизской Республики от 29 мая 2013 г. № 82. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203890> (дата обращения: 04.05.2023).

⁴ Концепция национальной безопасности Киргизской Республики: Указ Президента Киргизской Республики от 20 декабря 2021 г. № 570. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430810?cl=ru-ru> (дата обращения: 04.05.2023).

⁵ О мерах по реформе системы правоохранительных органов Киргизской Республики: Указ Президента Киргизской Республики от 18 июля 2016 г. № 161. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/69165> (дата обращения: 04.05.2023).

миграцией, Служба по борьбе с наркотиками, Следственная служба и Служба внутренних расследований.

Для обеспечения безопасности туристов в Бишкеке была создана туристическая милиция в 2018 г., а в Ошской и Иссык-Кульской областях – в 2019 г.¹

Мероприятия по данному направлению:

- ✓ содействие в улучшении законодательства Киргизской Республики в сфере противодействия организованной преступности;
- ✓ содействие в укреплении потенциала сотрудников Службы криминальной милиции и Управления Государственной защиты МВД Киргизской Республики;
- ✓ содействие в проведении мероприятий по предупреждению наркомании среди молодежи.

При поддержке ОБСЕ по всей стране было проведено более 200 профилактических мероприятий, направленных на пропаганду здорового и активного образа жизни, творчества и нетерпимости к любому виду употребления наркотиков среди молодежи. Также совместно была разработана кампания по повышению осведомленности молодежи с использованием онлайн- и офлайн-каналов связи для освещения рисков для здоровья и юридической ответственности, связанных с употреблением наркотиков или незаконным оборотом.

• *Укрепление потенциала Киргизской Республики по эффективному устранению и предотвращению угроз насильственного экстремизма и радикализации, которые ведут к терроризму, путем оказания помощи в разработке соответствующего законодательства и укрепления потенциала национальных контртеррористических агентств в управлении системами регистрации фамилий пассажиров (PNR) и расширенной информации о пассажирах (API), а также взаимодействие с гражданским обществом в его усилиях по борьбе с насильственным экстремизмом.*

Целью данного проекта является содействие в укреплении потенциала антитеррористических структур Киргизской Республики в противодействии терроризму и насильственному экстремизму.

Партнерами ОБСЕ в данном направлении выступают Антитеррористический центр ГКНБ Киргизской Республики, Институт профессиональной переподготовки и повышения квалификации ГКНБ Киргизской Республики им. генерал-лейтенанта А.К. Бакаева, Центр реагирования на компьютерные инциденты в Киргизской Республике.

¹ Стратегия развития органов внутренних дел Киргизской Республики на 2020-2023 гг. Приложение 1 к приказу МВД Киргизской Республики от 28 января 2020 г. № 64. С. 10.

Международная нормативно-правовая база:

- ✓ MC.DOC/1/16 – Декларация о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему¹;
- ✓ MC.DOC/5/14 – О роли ОБСЕ в противодействии феномену иностранных боевиков-террористов²;
- ✓ MC.DOC/6/16 – О более широком использовании предварительной информации о пассажирах³;
- ✓ UNSCR 2178 (2014) – О предотвращении угроз, исходящих от иностранных террористов-боевиков⁴;
- ✓ UNSCR 2396 (2017) – По борьбе с международным терроризмом⁵.

Национальная нормативно-правовая база:

- ✓ Концепция государственной политики Киргизской Республики в религиозной сфере на 2021-2026 гг.⁶;
- ✓ Программа Киргизской Республики по противодействию экстремизму и терроризму на 2023-2027 гг.⁷;
- ✓ О противодействии терроризму: закон Киргизской Республики от 4 июля 2022 г. № 55⁸;
- ✓ О противодействии экстремистской деятельности: закон Киргизской Республики от 24 февраля 2023 г. № 40⁹.

¹ MC.DOC/1/16: Декларация о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/4/307336.pdf> (дата обращения: 04.05.2023).

² MC.DOC/5/14: О роли ОБСЕ в противодействии феномену иностранных боевиков-террористов. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/149566.pdf> (дата обращения: 04.05.2023).

³ MC.DOC/6/16: О более широком использовании предварительной информации о пассажирах. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/a/290371.pdf> (дата обращения: 04.05.2023).

⁴ UNSCR 2178 (2014): О предотвращении угроз, исходящих от иностранных террористов-боевиков. URL: <http://unscr.com/en/resolutions/2178> (дата обращения: 04.05.2023).

⁵ UNSCR 2396 (2017): По борьбе с международным терроризмом. URL: <http://unscr.com/en/resolutions/2396> (дата обращения: 04.05.2023).

⁶ Концепция государственной политики Киргизской Республики в религиозной сфере на 2021-2026 гг. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430711> (дата обращения: 04.05.2023).

⁷ Программа Киргизской Республики по противодействию экстремизму и терроризму на 2023-2027 гг. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/160032> (дата обращения: 04.05.2023).

⁸ О противодействии терроризму: закон Киргизской Республики от 4 июля 2022 г. № 55. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112387> (дата обращения: 04.05.2023).

⁹ О противодействии экстремистской деятельности: закон Киргизской Республики от 24 февраля 2023 г. № 40. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112515> (дата обращения: 04.05.2023).

Достигнутые результаты:

- ✓ изучается и внедряется система предварительной информации о пассажирах (СПИП – API) в Киргизской Республике;
- ✓ укрепляются оперативные возможности антитеррористических структур Киргизской Республики по предотвращению и реагированию на террористические атаки;
- ✓ укрепляется материально-техническая база антитеррористических структур Киргизской Республики;
- ✓ улучшается международное сотрудничество и обмен передовым опытом в области противодействия НЭРВТ.

Мероприятия по данному направлению:

- ✓ поддержка в создании Информационно-ресурсного центра при Институте ГКНБ Киргизской Республики;
- ✓ учебные курсы по борьбе с терроризмом и противодействию НЭРВТ для сотрудников сектора безопасности;
- ✓ содействие обучению сотрудников антитеррористических структур на специальных учебных курсах;
- ✓ организация ежегодной экспертной встречи по противодействию терроризму;
- ✓ содействие АТЦ ГКНБ Киргизской Республики в разработке веб-сайта;
- ✓ юридическая и техническая консультативная поддержка в целях содействия внедрению СПИП – API;
- ✓ поддержка работы межведомственной рабочей группы по внедрению СПИП – API и комитета по авиационной безопасности;
- ✓ семинары и курсы по кибербезопасности для Центра реагирования на компьютерные инциденты в Киргизской Республике;
- ✓ участие экспертов в международных семинарах и конференциях по борьбе с терроризмом, по кибербезопасности, по СПИП – API.
- *Поддержка соответствующих государственных органов в борьбе с кибертерроризмом и киберпреступностью.*

В Киргизии важное значение придается борьбе с киберпреступностью, поскольку она является одной из важнейших проблем в современном мире. В этой связи планируется создание специализированного подразделения, отвечающего за техническую и информационную поддержку в дополнение к специализированной бригаде, обеспечивающей нейтрализацию деструктивной деятельности в киберпространстве. В настоящее время детали о создании такой структуры находятся в разработке.

Недавние поправки к Уголовному и Уголовно-процессуальному кодексам Киргизии, которые были внесены в 2021 г., значительно расширили законодательную базу, что облегчит расследование киберпреступ-

лений и судебное преследование по ним. Согласно изменениям в Уголовном кодексе Киргизской Республики, новые преступления будут охватывать многие виды киберпреступлений, в т.ч. противодействие кибербезопасности. Также в Уголовно-процессуальном кодексе Киргизской Республики определены электронные доказательства и электронные документы как возможные источники доказательств в уголовных расследованиях.

Планируются дальнейшие изменения в законодательстве, чтобы обеспечить криминализацию всех крупных преступлений, связанных с использованием компьютеров или направленных на них. Также правоохранительным органам будут предоставлены процессуальные полномочия для эффективной защиты электронных доказательств, используемых в уголовном судопроизводстве, однако стандартные оперативные процедуры идентификации, изъятия и анализа электронных доказательств еще предстоит внедрить.

- *Укрепление национального потенциала в выполнении военно-политических обязательств и обязательств в области нераспространения путем оказания помощи Киргизии в реализации резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности ООН о нераспространении оружия массового уничтожения (ОМУ), противодействие радиологическим, химическим, биологическим и ядерным (РХБЯ) угрозам, содействие в охране стратегических объектов и контроле над вооружениями.*

Целью данного проекта является содействие в укреплении потенциала госорганов в области нераспространения ОМУ, предотвращении угроз РХБЯ, охраны стратегических энергетических объектов и контроля над вооружениями.

Партнерами ОБСЕ в данном направлении выступают Генеральный штаб Вооруженных Сил Киргизской Республики (ГКДО КР, НГ ВС КР), Аппарат Правительства Киргизской Республики, Министерство экономики Киргизской Республики.

Международная нормативно-правовая база:

- ✓ UNSCR 1540 (2004) – О нераспространении оружия массового уничтожения¹;

- ✓ Решение ФСОБ ОБСЕ № 4/15 «Роль ОБСЕ в содействии осуществлению UNSCR 1540»²;

¹ UNSCR 1540 (2004): О нераспространении оружия массового уничтожения. URL: <http://unscr.com/en/resolutions/1540> (дата обращения: 04.05.2023).

² Роль ОБСЕ в содействии осуществлению UNSCR 1540: решение ФСОБ ОБСЕ № 4/15. URL: <https://www.osce.org/fsc/175471> (дата обращения: 04.05.2023).

✓ Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (03.12.1994)¹;

✓ Венский документ 2011 года (22.12.2011)².

Национальная нормативно-правовая база:

✓ О стратегических объектах Киргизской Республики: закон Киргизской Республики от 23 мая 2008 г. № 94³;

✓ Об утверждении Плана действий Киргизской Республики по выполнению резолюции 1540 Совета Безопасности ООН на 2022-2025 годы: постановление Правительства Киргизской Республики от 24 декабря 2021 г. № 340⁴;

✓ Положение о Генеральном штабе Вооруженных Сил Киргизской Республики (О некоторых вопросах ГШ ВС КР: Указ Президента Киргизской Республики от 12 марта 2014 г. УП № 55)⁵.

Достигнутые результаты:

✓ принят Иссык-Кульский заключительный документ по выполнению UNSCR 1540 (ЦА + Республика Беларусь);

✓ оборудовано 2 класса по инженерной подготовке;

✓ предоставлено оборудование для войск РХБ-защиты;

✓ проведено КШУ «Токтогул – 2018»;

✓ предоставлена система видеонаблюдения для головного водозаборного сооружения в с. Аксай Баткенского района.

Мероприятия по данному направлению:

✓ региональная встреча по экспортному контролю стран – участников партнерского обзора по РСБ ООН 1540 (5+1);

✓ региональные семинары по вопросам выполнения КЗХО и КБТО в контексте РСБ ООН 1540;

¹ Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (03.12.1994). URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/41359.pdf> (дата обращения: 04.05.2023).

² Венский документ 2011 года (22.12.2011). URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/86600.pdf> (дата обращения: 04.05.2023).

³ О стратегических объектах Киргизской Республики: закон Киргизской Республики от 23 мая 2008 г. № 94. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202305?cl=ru-ru> (дата обращения: 04.05.2023).

⁴ Об утверждении Плана действий Киргизской Республики по выполнению резолюции 1540 Совета Безопасности ООН на 2022-2025 годы: постановление Правительства Киргизской Республики от 24 декабря 2021 г. № 340. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/158910> (дата обращения: 04.05.2023).

⁵ Положение о Генеральном штабе Вооруженных Сил Киргизской Республики (Указ Президента Киргизской Республики от 12 марта 2014 г. УП № 55 «О некоторых вопросах ГШ ВС КР»). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/62790/30?cl=ru-ru> (дата обращения: 04.05.2023).

- ✓ круглый стол по итогам исполнения постановления Правительства Киргизской Республики от 24 июля 2017 г. № 443 по выполнению Плана действий по РСБ ООН 1540;
- ✓ содействие участию в региональных и международных мероприятиях по выполнению РСБ ООН 1540;
- ✓ предоставление оборудования и проведение курсов для специалистов в области РХБЗ;
- ✓ предоставление систем видеонаблюдения для Токтогульской ГЭС и Камбаратинской ГЭС-2;
- ✓ проведение регионального семинара по обезвреживанию взрывоопасных предметов (ЦА + Афганистан);
- ✓ проведение практических курсов по электронному учету легкого стрелкового оружия и запасов обычных боеприпасов;
- ✓ содействие в оптимизации законодательства Киргизской Республики в сфере государственного регулирования оборота военных товаров;
- ✓ проведение семинара по использованию коммуникационной сети ОБСЕ и предоставление оборудования;
- ✓ содействие участию офицеров ГШ ВС Киргизской Республики в мероприятиях по вопросам укрепления мер доверия и безопасности (Венский документ 2011 г.).

• *Развитие профессионального потенциала Пограничной службы Государственного комитета национальной безопасности Киргизской Республики путем проведения мероприятий по наращиванию потенциала для противодействия транснациональным угрозам, расширения регионального и международного сотрудничества в области управления границами и безопасности.*

Целью данного проекта является содействие эффективному противодействию транснациональным угрозам путем укрепления потенциала Государственной пограничной службы Киргизской Республики, а также развитие регионального и международного сотрудничества в сфере обеспечения безопасности границ. Партнером ОБСЕ по данному проекту является Государственная пограничная служба Киргизской Республики.

Международная и национальная нормативно-правовая база:

- ✓ национальная стратегия создания и внедрения системы комплексного управления государственной границей Киргизской Республики¹;

¹ Утратило силу в соответствии с постановлением Кабинета министров Киргизской Республики от 18 апреля 2023 г. № 213.

✓ О Государственной границе Киргизской Республики: закон Киргизской Республики от 16 мая 2005 г. № 98¹;

✓ MC.DOC/2/05/Corr.1 от 6 декабря 2005 г. – Концепция ОБСЕ в области безопасности границ и пограничного режима².

Достигнутые результаты:

✓ оказано содействие в проведении командно-штабных учений (КШУ) «Заслон»;

✓ организован товарищеский турнир по мини-футболу между пограничными ведомствами Киргизии, Узбекистана, Таджикистана и ОБСЕ;

✓ укрепляется потенциал сотрудников Государственной пограничной службы (семинары, учебно-практические поездки и др.).

Мероприятия по данному направлению:

✓ командно-штабные учения «Заслон – 2019»;

✓ курсы для преподавателей по поисковым действиям и выявлению поддельных документов;

✓ товарищеский турнир по мини-футболу между пограничными ведомствами Киргизии, Узбекистана, Таджикистана и ОБСЕ;

✓ практический курс по освещению приграничных вопросов;

✓ оснащение помещений для международных встреч Государственной пограничной службы Киргизской Республики;

✓ обеспечение участия представителей Государственной пограничной службы Киргизской Республики в региональных и международных мероприятиях по пограничным вопросам.

• *Поддержка работы и повышение потенциала Киргизской ассоциации женщин в секторе безопасности в целях поощрения гендерного равенства, а также для содействия участию женщин в процессе принятия решений в секторе безопасности в Киргизии.*

ОБСЕ занимается поддержкой вопросов гендерного равенства и защиты прав женщин. В 2010 г. была создана Киргизская ассоциация женщин-милиционеров (КАЖМ), которая первоначально объединяла женщин-милиционеров, выступая за расширение их прав и возможностей в милиции. Однако чтобы усилить роль женщин в правоохранительных органах, необходимо расширить этот подход на весь сектор безопасности.

¹ О Государственной границе Киргизской Республики: закон Киргизской Республики от 16 мая 2015 г. № 98. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111141> (дата обращения: 04.05.2023).

² MC.DOC/2/05/Corr.1 от 6 декабря 2005 г.: Концепция ОБСЕ в области безопасности границ и пограничного режима. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/8/18782.pdf> (дата обращения: 04.05.2023).

В марте 2017 г. Министерство внутренних дел совместно с Программным офисом ОБСЕ в Бишкеке и КАЖМ создали Киргизскую ассоциацию женщин сектора безопасности (КАЖСБ), объединив усилия женщин, работающих в милиции, с женщинами из других секторов, таких как судебная система, оборона, национальная безопасность, прокуратура и пограничная служба. Ассоциация создала возможности для продвижения гендерных вопросов, координации и сотрудничества с международными организациями, а также для обмена опытом и знаниями. Кроме того, КАЖСБ содействовала внесению изменений в политику найма и приема на службу в целях гендерного равенства в правоохранительных органах, например, введя систему внутренней и внешней оценки рабочих процессов и показателей работы сотрудников. КАЖСБ также продвигает лидерство, наставничество и программу магистратуры для женщин.

Одним из самых продолжительных и флагманских проектов в рамках организации является проект Академии ОБСЕ. Академия ОБСЕ в Бишкеке является важным центром образования и исследований в сфере безопасности и сотрудничества в Евразии. Она была основана в 2002 г. как ответ на вызовы, связанные с укреплением демократии и стабильности в Центральной Азии. С тех пор Академия ОБСЕ стала ключевым партнером для правительств, международных организаций и гражданского общества в этом регионе и за его пределами.

Академия ОБСЕ в Бишкеке – это учебное заведение, созданное по инициативе правительства Киргизской Республики и ОБСЕ. Академия не просто продвигает и укрепляет принципы ОБСЕ в регионе Центральной Азии, но и объединяет лучшие молодые умы со всей Центральной Азии, Монголии и Афганистана. Основная цель Академии – способствовать академическому обмену по вопросам, связанным с безопасностью, политикой и развитием в регионе, а основная задача – предоставить высококачественное образование в области прав человека, безопасности и устойчивого развития для представителей правительственных и неправительственных организаций, международных организаций, научных и исследовательских учреждений, а также гражданского общества.

Академия ОБСЕ в Бишкеке также является платформой для диалога и обмена опытом между участниками из разных стран и культур. Она играет важную роль в укреплении международного сотрудничества и улучшении понимания международных проблем и вызовов.

Открытие Академии ОБСЕ в Бишкеке было расценено как важный шаг в укреплении международной безопасности в регионе Центральной Азии. Академия стала центром притяжения для участников со всего мира, которые стремятся улучшить свои знания и навыки в области управ-

ления и безопасности. Она оказала значительное влияние на повышение квалификации и подготовку специалистов в области безопасности и управления в регионе, а также стала площадкой для проведения множества важных международных конференций и семинаров.

Академия предлагает три магистерские программы в области политики и безопасности, в области экономического управления и развития и права человека и устойчивого развития. Профессиональные курсы, многочисленные конференции, исследования и семинары в течение года также способствуют повышению ценности Академии как регионального центра интеллектуального обмена и более широкого политического диалога в регионе.

На сегодня Академия выпустила более пятисот человек, которые готовы занимать высокие руководящие позиции в своих странах. Из этих выпускников свыше семидесяти процентов работают и живут в Центральной Азии и Афганистане. Бывшие студенты Академии добиваются успехов в государственном секторе, международных организациях, образовательных и исследовательских учреждениях, а также в частном и некоммерческом секторах.

В целом ОБСЕ в Киргизии работает над тем, чтобы укрепить правовое государство и обеспечить безопасность всех граждан, способствуя устойчивому развитию страны. Киргизия – равноправный член ОБСЕ и должен использовать все платформы ОБСЕ для политического диалога и многосторонней дипломатии для достижения своих всеобъемлющих целей в области безопасности, а также все готовые к использованию инструменты ОБСЕ для достижения устойчивого, свободного и демократического развития. Киргизия также способствует безопасности других государств, что соответствует принципам ОБСЕ и обязательствам, которые страна взяла на себя при вступлении 31 год назад. Опыт Киргизии высоко ценится во всем регионе ОБСЕ.

В Российской Федерации такое направление деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими органами, не проводится, однако это не говорит об отвлеченности Российской Федерации от деятельности ОБСЕ. Если говорить о взаимоотношениях России и ОБСЕ в полицейской области, в первую очередь обращают на себя внимание европейские полицейские стандарты, принятые в рамках ОБСЕ и успешно реализуемые в законодательстве, регламентирующем деятельность полиции в Российской Федерации.

Само понятие «стандарт» является собирательной категорией, употребляемой для обозначения эталона, образца, правила в международном праве. Стандарты далеко не всегда закрепляются в договорных источниках, что не умаляет их значения для унификации той или иной сферы общественных отношений.

В целом международные стандарты обладают некоторыми общими признаками, присущими в т.ч. и полицейским стандартам ОБСЕ:

- ✓ носят основополагающий характер;
- ✓ являются общепризнанными (в т.ч. в границах определенного региона, если речь идет о региональных стандартах);
- ✓ содержат минимальные условия, основанные на научных исследованиях и лучших практиках;
- ✓ подлежат реализации в национальных правовых системах;
- ✓ носят рамочный характер.

Конечно, большая часть европейских полицейских стандартов содержится в документах обязательного и рекомендательного характера, принятых в рамках Совета Европы. Стандарты ОБСЕ в данном случае выступают продолжающими и развивающими стандарты Совета Европы документами.

Полицейские стандарты, принятые в рамках ОБСЕ, как уже упоминалось выше, не имеют договорной основы и представляют собой нормы мягкого права. Под эгидой ОБСЕ были опубликованы такие практически значимые для работы правоохранительных органов документы, как «Руководство по демократическим основам полицейской деятельности», «Наилучшая практика первоначальной полицейской подготовки», выработанные старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, а также «Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе», составленные Верховным комиссаром ОБСЕ по вопросам национальных меньшинств.

Действующая сегодня законодательная основа деятельности полиции в целом коррелируется с принятыми в рамках ОБСЕ стандартами. Так, например, полномочие полиции на законное ограничение права лица на свободу и личную неприкосновенность, т.е. исключительно на основании и в порядке, предусмотренных законом, закрепленные в ст. 55-64 «Руководства ОБСЕ по демократическим основам полицейской деятельности», нашли свое отражение в ст. 14 федерального закона «О полиции».

Стандарт о взаимодействии полиции с обществом и государством, построении партнерских отношений между полицией и населением, закрепленные в Руководстве ОБСЕ «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом», также нашли свое отражение в действующем законодательстве в ст. 9, 10, подп. 34-37 ст. 13, ст. 50 федерального закона «О полиции», где закрепляются положения о регулярном информировании полицией государственных и муниципальных органов, граждан о своей деятельности, отчетов должностных лиц перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными

органами местного самоуправления. В соответствии со ст. 9 федерального закона «О полиции» полиция должна стремиться обеспечивать общественное доверие и поддержку граждан. При органах внутренних дел на всех уровнях образуются общественные советы, осуществляется общественный контроль за деятельностью полиции.

В разработанных в 2006 г. Верховным комиссаром по вопросам национальных меньшинств ОБСЕ «Рекомендациях по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе» закреплены в числе прочих рекомендации по включению в программы подготовки и повышения квалификации полицейских кадров вопросы межнациональных отношений¹. На сегодняшний день в рамках повышения квалификации сотрудников ОВД в образовательных организациях системы МВД данный аспект учитывается при повышении квалификации сотрудников, направляемых в командировки в Северокавказский регион.

В Руководстве ОБСЕ «Наилучшая практика первоначальной полицейской подготовки – аспекты учебной программы»² указывается на первоначальную полицейскую подготовку, предполагающую обучение профессиональным навыкам, разделенным в руководстве на три основные группы:

1-й блок «Система ценностей и этические нормы» включает в себя обучение основам прав человека, демократическим основам полицейской деятельности, партнерству полиции и общества, культурному многообразию, гендерным вопросам, полицейской этике, антикоррупционному поведению.

2-й блок «Система ценностей и этические нормы в действии» включает в себя обучение по действию полиции при массовых беспорядках, основам применения силы и огнестрельного оружия, задержания, особенностей работы с несовершеннолетними, а также обучения по таким темам, как преступления на почве ненависти, торговля людьми и преступления, связанные с эксплуатацией людей, насилие в семье, виктимология.

¹ Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе. Нидерланды: Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, 2006. Разд. III // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/ru/hcnm/32228?download=true> (дата обращения: 10.03.2023).

² Наилучшая практика первоначальной полицейской подготовки – аспекты учебной программы: Руководство ОБСЕ. Вена: Старший полицейский советник Генерального секретаря ОБСЕ, 2009 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <http://polis.osce.org/library/f/3555/2733/OSCE-AUS-SPM-3555-RU-2733> (дата обращения: 10.03.2023).

3-й блок «Профессиональные навыки» включает в себя четыре основных направления подготовки:

3.1. Основные требования (использование полицейской техники, информационных технологий, навыки общения и самоконтроля, навыки выживания и оказания первой помощи).

3.2. Патрулирование (профессиональные навыки патрулирования, законодательство в сфере безопасности дорожного движения, навыки проведения личного досмотра и обыска, знание мер быстрого реагирования в случаях серьезных инцидентов).

3.3. Основы расследования (основы уголовного процесса).

3.4. Полевая подготовка, направленная на применение знаний и навыков, полученных в аудитории, в ситуациях практической полицейской деятельности, т.е. прохождение практики.

Анализ программ профессионального обучения граждан, впервые поступивших на службу в ОВД, реализуемых в образовательных организациях МВД России и центрах профессиональной подготовки территориальных органов внутренних дел МВД России, позволяет констатировать соответствие образовательных программ требованиям рассматриваемого руководства ОБСЕ.

Подводя итог, необходимо отметить, что сотрудничество по вопросам полицейской деятельности в рамках ОБСЕ не является формой традиционного полицейского сотрудничества, которое осуществляется в рамках специальных полицейских международных организаций, таких, как, например, Интерпол, Европол, Асеанопол, Америкпол. Сотрудничество по вопросам полицейской деятельности в рамках ОБСЕ осуществляется в несколько ином направлении и представляет собой не столько площадку по реализации ключевых задач полиции, сколько вспомогательный механизм развития потенциала национальных полицейских органов. Данное обстоятельство нисколько не умаляет важность и необходимость такого сотрудничества. По большому счету деятельность полиции как элемента государственного принуждения является вопросом, входящим во внутреннюю компетенцию каждого государства, и механизмы ОБСЕ, не предусматривающие обязательность претворения в жизнь решений организации, невозможность развертывания полевой операции (миссии) без согласия принимающей стороны (сторон), позволяют сделать вывод о большей гибкости таких механизмов по сравнению с механизмами, закрепленными в рамках учредительных актов международных полицейских организаций, принимая обязательства по которым государства-участники добровольно ограничивают свой суверенитет.

Осуществляемые ОБСЕ два основных направления по вопросам полицейской деятельности – развитие и реформирование полиции в соот-

ветствии с демократическими основами в государствах-участниках и наращивание потенциала правоохранительных органов государств-участников по противодействию преступности, носящей транснациональный характер, – позволяют решать многие общие задачи организации в межизмеренческом подходе. Справедливо будет отметить, что криминальные угрозы международной и национальной безопасности сегодня представляют серьезную угрозу стабильному миропорядку, и именно органы полиции являются одним из основных субъектов противодействия таким угрозам. В связи с этим указанные выше основные направления деятельности ОБСЕ по вопросам полиции и ее функциям позволяют создать в государствах-участниках эффективную полицию, адекватную существующим угрозам безопасности.

Заключение

На основе проведенного анализа статуса ОБСЕ, ее деятельности в сфере противодействия преступности мы пришли к следующим выводам.

Исходя из правовой природы ОБСЕ, данная организация не в полной мере отвечает традиционному пониманию международной межправительственной организации ввиду того, что создана не на основе международного договора. По мнению некоторых правоведов, международно-правовой основой деятельности ОБСЕ следует считать Заключительный акт по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и последующие принятые в его развитие документы. При этом необходимо учитывать, что Заключительный акт СБСЕ 1975 г. не является международным договором в его понимании Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и является скорее документом политическим, нежели правовым.

При этом справедливо будет отметить, что, поставив подписи под Заключительным актом, представители тридцати пяти государств придали ему не только морально-политическую, но и в какой-то степени определенную юридическую силу, тем более что все признали за данным документом один из источников основных принципов международного права.

Отсутствие учредительного документа ОБСЕ является существенным препятствием для эффективного осуществления деятельности. Указанный аспект позволяет говорить о незавершенности процесса институционализации и рассматривать ОБСЕ только в качестве вспомогательного элемента, призванного дополнять договорные международные организации и оказывать им помощь в обеспечении коллективной безопасности в регионе ОБСЕ. Полагаем, что принятие целостного учредительного акта ОБСЕ придало бы организации новое качество. Такие изменения позволили бы укрепить статус ОБСЕ как субъекта международного права, что, в свою очередь, будет способствовать повышению эффективности деятельности по противодействию новым угрозам и вызовам, в т.ч. и международной преступности.

Существующая институциональная структура ОБСЕ, представленная органами, комитетами и должностными лицами в личном качестве, является на сегодняшний день оптимальной, однако существующие недостатки организации деятельности институциональных структур в первую очередь выражаются в неурегулированности периодичности саммитов, отсутствии механизмов процедуры передачи вопросов из одного органа в другой, перегруженности встреч в рамках Совета мини-

стров иностранных дел аналитической информацией, что, по существу, вызывает формальное обсуждение вопросов, требует улучшения нынешней институциональной структуры ОБСЕ для конкретизации их функций и полномочий, что в итоге приведет к увеличению ее эффективности.

Одним из направлений деятельности ОБСЕ является координация деятельности государств – участников по обеспечению безопасности от криминальных угроз. Противодействие преступности в рамках ОБСЕ, конечно, имеет определенные особенности, в первую очередь обусловленные отсутствием какой-либо собственной конвенционной основы, что не умаляет роли организации в рассматриваемой сфере сотрудничества. Основное направление сотрудничества в противодействии преступности, являющееся объектом внимания ОБСЕ, – это противодействие терроризму, торговле людьми, незаконному обороту наркотиков и коррупции.

ОБСЕ не имеет собственных конвенционных основ противодействия преступности и руководствуется в такой деятельности в первую очередь универсальными и региональными соглашениями, политико-правовыми документами самой организации и резолюциями Совета Безопасности ООН. Принятые в ОБСЕ документы в сфере противодействия преступности представляют собой перенос универсальных международных соглашений в измеренческую сферу ОБСЕ (военно-политического, человеческого и экономико-экологического измерения).

Принятые в ОБСЕ решения имеют рекомендательный характер, однако отсутствие юридической силы за такими решениями не лишает их силы морально-политической, и, более того, принятие решений основано на консенсусе. Соответственно, государства-участники исполняют решения добровольно и исключительно в том виде, который найдут приемлемым для себя и совместимым со своим суверенитетом, интересами национальной безопасности и международно-правовыми обязательствами, в связи с чем полагаем, что ОБСЕ является именно дополнительным инструментом реализации международных договоров в сфере противодействия преступности.

Взаимодействие ОБСЕ с такими международными организациями, как ООН и ее специализированные органы (Управление ООН по наркотикам и преступности – ЮНОДТК), Интерпол, СНГ, некоторыми международными сообществами государств (например, Центральноеазиатским региональным информационно-координационным центром по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров – ЦАРИКЦ), является необходимым условием качественного сотрудничества государств по противодействию преступности. Широкое взаимодействие ОБСЕ подчеркивает непосред-

ственно истинные цели организации в рассматриваемой сфере, заключающиеся не в демонстрации своего потенциала, а в противодействии международной преступности всеми доступными средствами, с использованием опыта и потенциала других акторов международных отношений.

Деятельность ОБСЕ, связанная с полицейскими функциями, является ключевым элементом усилий организации по противостоянию угроз безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ, возникающим в результате организованной преступной деятельности, в т.ч. терроризма, торговли наркотиками и людьми, и неотъемлемой частью ее усилий в области предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления. Стратегические документы ОБСЕ в области полицейских функций обеспечивают осуществление полицейской деятельности в соответствии с демократическими принципами и верховенством права.

Такая форма сотрудничества, как полевые миссии ОБСЕ, зарекомендовали себя с положительной стороны на примере деятельности Программного офиса ОБСЕ в Бишкеке, реализующего основные цели ОБСЕ в рамках модели всеобъемлющей безопасности, которая включает военно-политическое, экономическое, экологическое и правовое измерение. Можно прийти к утверждению о несомненном положительном влиянии на развитие национального законодательства Киргизской Республики, построение полиции на основе стандартов ОБСЕ.

Стратегические документы ОБСЕ в области реализации полицейских функций основаны на универсальных договорах и международных стандартах, которые всецело были учтены в ходе начавшейся в 2011 г. реформе полиции. Закрепленные в документах ОБСЕ цели развития партнерских отношений полиции и населения (взаимодействия полиции с местным населением) в качестве ключевого элемента полицейской деятельности, укрепление связи и сотрудничества между полицией, другими государственными учреждениями и населением в должной степени реализуются в законодательстве Российской Федерации и практике российской полиции.

Список литературы

I. Международные договоры и иные документы

1. Устав Организации Объединенных Наций (принят в Сан-Франциско 26 июня 1945 г.). URL: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (дата обращения: 10.03.2023).

2. Венская Конвенция о праве международных договоров (заключена в Вене 23.05.1969) // Международное публичное право: сб. док-тов. М.: БЕК, 1996. Т. 1. С. 67-87.

3. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15.11.2000). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml (дата обращения: 10.03.2023).

4. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15.11.2000). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol1.shtml (дата обращения: 10.03.2023).

5. Заключительный акт Сопения по безопасности и сотрудничеству в Европе (подписан в г. Хельсинки 01.08.1975) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 544-589.

6. Парижская хартия для новой Европы (1990). URL: <https://www.osce.org/node/39516> (дата обращения: 10.03.2023).

7. Стамбульский документ 1999 года. Хартия европейской безопасности. URL: <https://www.osce.org/node/39573> (дата обращения: 10.03.2023).

8. Астанинская юбилейная декларация: на пути к сообществу безопасности (2010 года). URL: <https://www.osce.org/ru/cio/74990> (дата обращения: 10.03.2023).

9. Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом от 4 декабря 2001 г. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/42529> (дата обращения: 10.03.2023).

10. Укрепление безопасности и стабильности в Центральной Азии: наращивание всесторонних усилий по противодействию терроризму: декларация международной конференции (Бишкек, 13-14 декабря 2001 г.). URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/a/42544.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).

11. Хартия по предотвращению терроризма и борьбе с ним от 7 декабря 2002 г. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/c/42540.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).
12. О плане действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми: решение Постоянного Совета ОБСЕ № 557 от 24.07.2003. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/1/42712.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).
13. Решение Постоянного Совета ОБСЕ № 685 «Дополнение к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми: учет особых потребностей детей, являющихся жертвами торговли людьми, в защите и помощи» от 07.07.2005. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/15936.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).
14. Добавление к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми «Спустя одно десятилетие»: решение Постоянного Совета ОБСЕ № 1107 от 06.12.2013. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/110380.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).
15. Декларация министров ОБСЕ о борьбе со всеми формами торговли людьми от 7 декабря 2011 г. URL: <https://www.osce.org/ru/tmc/88843?download=true> (дата обращения: 10.03.2023).
16. Борьба с незаконной торговлей человеческими органами: резолюция Парламентской Ассамблеи ОБСЕ 2011 г. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2011-belgrade/declaration-4/3034-belgrade-resolutions-rus/file> (дата обращения: 10.03.2023).
17. Решение о борьбе с угрозой незаконного оборота наркотиков № 5/05 (МС.DEC/5/05). София, 6 декабря 2005 г. // Ежегодный доклад за 2005 г. о деятельности ОБСЕ. Вена: ОБСЕ. Генеральный секретарь, 2006.
18. Концепция ОБСЕ в отношении борьбы с угрозой незаконных наркотиков и утечкой химических прекурсоров (РС.DEC/1048): решение № 1048. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/a/94955.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).
19. Совместное заявление Постоянных Представителей государств – членов ОДКБ при ОБСЕ о совместных усилиях по противодействию транснациональным угрозам РС.DEL/1391/14/Rev.1. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/a/128216.pdf> (дата обращения: 10.03.2023).
20. О Государственной границе Киргизской Республики: закон Киргизской Республики от 16 мая 2015 г. № 98. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111141> (дата обращения: 04.05.2023).
21. О некоторых вопросах Генерального штаба Вооруженных Сил Киргизской Республики: Указ Президента Киргизской Республики от

12 марта 2014 г. УП № 55. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/62790/30?cl=ru-ru> (дата обращения: 04.05.2023).

22. О стратегических объектах Киргизской Республики: закон Киргизской Республики от 23 мая 2008 г. № 94. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202305?cl=ru-ru> (дата обращения: 04.05.2023).

23. Об утверждении Плана действий Киргизской Республики по выполнению резолюции 1540 Совета Безопасности ООН на 2022-2025 годы: постановление Правительства Киргизской Республики от 24 декабря 2021 г. № 340. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/158910> (дата обращения: 04.05.2023).

24. Программа Киргизской Республики по противодействию экстремизму и терроризму на 2023-2027 гг. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/160032> (дата обращения: 04.05.2023).

25. О противодействии терроризму: закон Киргизской Республики от 4 июля 2022 г. № 55. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112387> (дата обращения: 04.05.2023).

26. О противодействии экстремистской деятельности: закон Киргизской Республики от 24 февраля 2023 г. № 40. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112515> (дата обращения: 04.05.2023).

27. Концепция государственной политики Киргизской Республики в религиозной сфере на 2021-2026 гг. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430711> (дата обращения: 04.05.2023).

28. Стратегия развития органов внутренних дел Киргизской Республики на 2020-2023 гг.

29. О противодействии организованной преступности: закон Киргизской Республики от 29 мая 2013 г. № 82. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203890> (дата обращения: 04.05.2023).

30. Концепция национальной безопасности Киргизской Республики: Указ Президента Киргизской Республики от 20 декабря 2021 г. № 570. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430810?cl=ru-ru> (дата обращения: 04.05.2023).

31. О мерах по реформе системы правоохранительных органов Киргизской Республики: Указ Президента Киргизской Республики от 18 июля 2016 г. № 161. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/69165> (дата обращения: 04.05.2023).

32. Об организации передвижных приемных милиции ОВД Киргизской Республики: приказ МВД Киргизской Республики от 8 апреля 2022 г. № 283.

33. О механизмах взаимодействия ОВД Киргизской Республики с институтами гражданского общества: постановление Правительства Киргизской Республики № 547 от 30 июля 2015 г. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97806> (дата обращения: 04.05.2023).

34. Национальная стратегия развития Киргизской Республики на 2018-2040 годы. URL: <https://mineconom.gov.kg/storage/directs/documents/209/15421950795bec078718fff.pdf> (дата обращения: 04.05.2023).

35. Стратегия цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан на 2019-2023 годы». URL: [gov.kg>...12...transformatsii...kyrgyzstan_2019_2023.doc](#) (дата обращения: 04.05.2023).

36. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

II. Рекомендации и публикации ОБСЕ

37. Использование инноваций для борьбы с торговлей людьми: все-сторонний анализ технологических инструментов. ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/3/476359.pdf> (дата обращения 10.03.2023).

38. Справочное руководство ОБСЕ по обучению полиции: Торговля людьми. URL: <http://www.osce.org/ru/secretariat/109936?download=true> (дата обращения: 10.03.2023).

39. Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в много-национальном обществе. Нидерланды: Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, 2006. Разд. III // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/ru/hcnm/32228?download=true> (дата обращения: 10.03.2023).

40. Наилучшая практика первоначальной полицейской подготовки – аспекты учебной программы: Руководство ОБСЕ. Вена: Старший полицейский советник Генерального секретаря ОБСЕ, 2009 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <http://polis.osce.org/library/f/3555/2733/OSCE-AUS-SPM-3555-RU-2733> (дата обращения 10.03.2023).

III. Научная и учебная литература, диссертации

41. Актуальные проблемы деятельности международных организаций: теория и практика / под ред. Г.И. Морозова. М.: Международные отношения, 1982.

42. Ашавский Б.М. Международные конференции // Курс международного права: в 7 т. Т. 6. Отрасли международного права (И.Н. Арцибасов, И.И. Лукашук, Б.М. Ашавский и др.). М.: Наука, 1992.

43. Бекашев К.А. Право международных организаций // Международное публичное право: учебник / Л.П. Ануфриева, Д.К. Бекашев, К.А. Бекашев, В.В. Устинов [и др.]; отв. ред. К.А. Бекашев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2004.
44. Блищенко И.Л. Международные организации. М.: РУДН, 1994.
45. Во имя мира, безопасности и сотрудничества: на общеевропейском Совещании // Правда. 1975. 1 авг.
46. Галиев Р.С. Деятельность международных организаций в противодействии преступности: учеб. пособие. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2020.
47. Галиев Р.С. Деятельность Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в противодействии терроризму // Актуальные проблемы международного сотрудничества в борьбе с преступностью: сб. ст. по итогам междунар. научно-практ. конф-ции, приуроченной к 20-летию принятия Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (Москва, 29 октября 2020 г.). М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020. С. 45-48.
48. Галиев Р.С. Деятельность Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по противодействию торговле людьми // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2020. № 39. С. 99-101.
49. Галиев Р.С. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе как элемент институциональной системы международного сотрудничества государств по противодействию преступности // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы девятнадцатой междунар. научно-практ. конф-ции / под ред. Д.Л. Проказина. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2021. Ч. 2. С. 55-57.
50. Галиев Р.С. Развитие международно-правового регулирования борьбы с терроризмом // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2018. № 34.
51. Гарипов Р.Ш. Правовые основы деятельности ОБСЕ по обеспечению европейской безопасности в рамках военно-политического измерения: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004.
52. Капустин А.Я. Понятие, предмет, источники и субъекты права международных организаций // Лекции по актуальным проблемам международного и европейского права / под ред. проф. Л.Н. Галенской и проф. М.Л. Энтина. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2004.
53. Киясханов Х.Ш. ОБСЕ в борьбе с терроризмом: учеб. пособие / ред. Ф.П. Васильев, Х.Ш. Киясханов. М.: Юнити-Дана, 2015. 524 с.
54. Ковалева Т.М. Правотворчество межгосударственных организаций и его виды. Калининград, 1999.

55. Козлова А.А. Международно-правовые основы сотрудничества государств в сфере противодействия незаконному обороту человеческих органов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.
56. Колосов Ю.М. Хельсинкский объединительный процесс // Курс международного права: в 7 т. Т. 7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире (М.П. Бардина, С.А. Войтович, Ю.М. Колосов и др.). М.: Наука, 1993.
57. Кольяр К. Международные организации и учреждения / под ред. В.Г. Шупаева. Пер. с франц. З.И. Луковниковой, А.С. Маликова. М.: Изд-во «Прогресс», 1972.
58. Костин С.А. Международно-правовое обеспечение коллективной безопасности в Европе: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2018.
59. Кривчикова Э.С. Основы теории права международных организаций. М.: МГИМО, 1979.
60. Кривых О.В. Юридическая природа международных организаций универсального характера по решению глобальных проблем. М.: МГУ, 1996.
61. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001.
62. Лукашук И.И. Форма международных договоров: учебно-практ. пособие. М.: Спарк, 2001.
63. Лыженков А.Л. Транснациональные угрозы в регионе ОБСЕ и как эффективно им противодействовать // Государственная служба. 2017. № 3. С. 106-113.
64. Мазов В.А. Принципы Хельсинки и международное право. М.: Наука, 1979.
65. Макарова Г.Н. Современные международно-правовые и организационные аспекты повышения эффективности деятельности организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ): дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008.
66. Малинин С.А. Избранное. Статьи и отрывки из книги: Право международной безопасности и международных организаций, договорное, морское, атомное право. СПб., 2003.
67. Малинин С.А., Ковалева Т.М. Правотворческая деятельность международных организаций как способ реализации учредительного акта // Проблемы реализации норм международного права: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1989.
68. Маргиев В.И. Международные организации (теоретические аспекты). Майкоп: ГЕРИПП «Адыгея», 2001.
69. Международное право: учебник / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Международные отношения, 2000.

70. Международное право: учебник / отв. ред. Е.Т. Усенко, Г.Г. Шинкарецкая. М.: Юрист, 2003.
71. Международное публичное право: сб. док-тов. Т. 1. Составители К.А. Бекашев, А.Г. Ходаков. М.: Изд-во БЕК, 1996.
72. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: учебник для академического бакалавриата / С.В. Троицкий [и др.]; отв. ред. Р.А. Каламкарян. М.: Изд-во «Юрайт», 2019.
73. Международные соглашения Российской Федерации в сфере сотрудничества по противодействию преступности [Электронный ресурс]: учебно-метод. пособие / Р.С. Галиев, А.Е. Баньковский, И.А. Поликарпов. Электрон. текст. дан. (10,3 Мб). Барнаул: ФГКОУ ВО «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 2020.
74. Местников В.А. Проблемы статуса и деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
75. Морозов Г.И. Международные организации: некоторые вопросы теории. М.: Изд-во «Мысль», 1969.
76. Муравьев В.И. Международные организации – специфические субъекты международного права: учеб. пособие. Киев: Изд-во УМК ВО при Минвузе УССР, 1990. 72 с.
77. Муравьев В.И. Характерные черты международной организации – субъекта международного права. Киев: Киевский университет, 1988. Деп. в ИНИОН АН СССР.
78. Право международных организаций: учебник / под ред. И.П. Блищенко, А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2013. 597 с.
79. Решетов Ю.А. К вопросу о «мягком праве» // Московский журнал международного права. 2002. № 1 (45). С. 26-31.
80. Скубишевский К. Взгляд из Варшавы // Международная жизнь. 1990. № 12.
81. Талалаев А.Н. Право международных договоров. Общие вопросы. М.: Международные отношения, 1980.
82. Талалаев А.Н. Хельсинки: принципы и реальность. М.: Юрид. лит., 1985.
83. Тункин Г.И. Право и сила в международной системе. М.: Международные отношения, 1983.
84. Тункин Г.И. Теория международного права / под общей ред. проф. Л.Н. Шестакова. М.: Изд-во «Зерцало», 2000.
85. Шарназанашили Г.В. Международные межправительственные организации: учеб. пособие. М.: Изд-во УДН, 1986.
86. Шибаева Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М.: Изд-во МГУ, 1988.

87. Шибаева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. М.: Международные отношения, 1986.

88. Basic Distinctions in the Law of International Organizations by Finn Seyersted / Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century, Edited by Jerry Makarezyk, Kluwer Law International. The Hague-London-Boston, 1996.

89. Beichman A. The Long Pretence Soviet Treaty Diplomacy: from Lenin to Gorbachev. Transaction Publishers: New Brunswick (USA) and London (UK), 1991.

90. Bowett's Law of International Organizations, Fifth edition / Philippe Sands and Pierre Klein / Sweet and Macwell. London, 2001.

91. Henkin L. International Law: Politics and Values. Publisher: Kluwer Law International; 1st edition (August 15, 1996).

92. Malcolm N. Shaw. International Law. Fourth Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

93. Mary Frances Dominick, Igor I. Kavass. Human Rights, European politics and the Helsinki Accord: the documentary evolution of the CSCE, 1973-1975 // Vanderbilt Journal of International Law. 1980. Vol. 13.

94. Principles of Public International law by Jan Brownlie. Fourth Edition. Oxford: Clarendon Press, 1990.

95. Rosenne S. Developments in the Law of Treaties. Cambridge: Cambridge University press, 1989.

96. The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities / Peter Henri Frederics Bekker, Kluwer Law International, 2001.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Международно-правовые аспекты статуса ОБСЕ	8
§ 1.1. Правовые и доктринальные аспекты статуса международных организаций	8
§ 1.2. Историко-правовые вопросы развития и становления статуса СБСЕ/ОБСЕ	16
Глава 2. Современная структура ОБСЕ и деятельность организации по противодействию криминальным угрозам безопасности	27
§ 2.1. Институциональная основа деятельности ОБСЕ	27
§ 2.2. Деятельность ОБСЕ в сфере международного сотрудничества по противодействию преступности.....	33
Глава 3. Стратегическое сотрудничество ОБСЕ по вопросам развития полицейской деятельности и полицейских функций.....	42
Заключение.....	64
Список литературы	67

Научное издание

Галиев Рустам Салимжанович
Адамбекова Айлен Доктурбековна

Монография

**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
как институциональный механизм международного
сотрудничества в противодействии преступности**

Редактор	Ю.С. Жолобова
Корректura	
и компьютерная верстка	С.В. Калининой
Дизайн обложки	О.А. Розум

Лицензия ЛР № 02213552 от 14.07.1999 г.
Лицензия ПЛр № 020109 от 05.07.1999 г.

Подписано в печать 01.11.2023. Формат 60х90 1/16.
Ризография. Усл. п.л. 4,8. Тираж 26 экз. Заказ 411.
Барнаульский юридический институт МВД России.
Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.
656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49; бюи.мвд.рф.