

К вопросу о гарантиях постоянного нейтралитета Туркменистана

*А.В.Кондаков**

27 декабря 1995 г. Туркменистан установил для себя статус постоянного нейтралитета, приняв соответствующий конституционный закон. В соответствии с ним государство "добровольно объявляет о своем постоянном нейтралитете и будет его поддерживать и последовательно проводить в жизнь". Одновременно в Конституцию страны были внесены изменения и дополнения, фиксирующие данный статус: "Туркменистан на основании закона обладает статусом постоянного нейтралитета... Признанный мировым сообществом постоянный нейтралитет Туркменистана является основой его внутренней и внешней политики". Ранее, 12 декабря того же года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию № 80/80 "Постоянный нейтралитет Туркменистана", в которой, "приветствуя законодательное закрепление Туркменистаном статуса постоянного нейтралитета, 1) признает и поддерживает провозглашенный статус постоянно-го нейтралитета и 2) призывает государства - члены ООН уважать и поддерживать этот статус Республики, уважая также независимость, суверенитет и территориальную целостность".

Положения данной резолюции толкуются официальным Ашхабадом и некоторыми юристами как некая особая гарантия мировым сообществом (ООН) статуса постоянного нейтралитета страны. Утверждается, в частности, что "гарантии международного сообщества состоят в соблюдении всеми членами ООН своих обязательств по отношению к Туркменистану. Исходя из этого вытекает важное обстоятельство, что такой статус не может быть изменен или отменен в одностороннем порядке, без согласия на то всех членов ООН"¹. Таким образом, автор видит гарантию в обязательности положений резолюции Генеральной Ассамблеи ООН для всех государств, ее принявших, и невозможности на этом основании отмены статуса постоянного нейтралитета. Видимо, предполагается, что резолюция - это своего рода договор между Туркменистаном, с одной стороны, и ООН в лице ее членов - с другой.

* Соискатель кафедры международного права МГИМО (У) МИД России

¹ Клепбанов Е.А. Статус Туркменистана как постоянно нейтрального государства МЖМП № 4, 1998 г.

Вопрос, как представляется, состоит в следующем: что следует в данном случае понимать под гарантиями? В чем конкретно они состоят?

Для ответа необходимо проанализировать содержание понятия "гарантия" и применимость его к данному случаю. Целесообразно также рассмотреть предыдущую практику признания и гарантирования статуса постоянного нейтралитета, чтобы потом сравнить ее со случаем Туркменистана и дать ответ, гарантирован ли туркменский нейтралитет.

Понятие гарантии в международном праве

Институт гарантии в международном праве возник давно. Уже в XVIIIв. французский юрист Э.де Ваттель посвятил гарантийным договорам достаточно обстоятельное изложение. Впоследствии это понятие было тщательно рассмотрено в трудах других правоведов. В нашу задачу не входит обзор всех работ по данной проблематике - это выходит за рамки данной статьи тем более что само понятие многозначно. Наиболее общий анализ смысла гарантии в международном праве дан, на наш взгляд, в статье И.С.Перетерского "Понятие гарантии в международном праве", от которой мы далее и будем отталкиваться.

Итак, существуют различные виды гарантий, многие из которых к международно-правовому статусу Туркменистана отношения не имеют (например, гарантия как поручительство в его обычном смысле, т.е. установление ответственности поручителя за чужой долг, гарантия как передача государству-кредитору на время территории или каких-либо других объектов и др.). В настоящей статье нас интересует значение понятия международно-правовой гарантии которое большинство как отечественных, так и зарубежных юристов считает основным - обязанность государства, с одной стороны, установить и (или) поддерживать определенное положение (международно-правовой статус) и обязанность другого государства (группы государств) содействовать первому государству в его поддержании против возможных посягательств третьих стран². Аналогичного мнения придерживаются и другие юристы³. Смысловое наполнение

² Перетерский И.С. Понятие гарантии в международном праве // Советское государство и право, № 9, 1956 г.

³ См., например: Ганюшкин Б.В. Международная гарантия постоянного нейтралитета // Вопросы теории и практики международного права. М., 1959; Моджорян Л.А. Постоянно нейтральные государства и международное право // Советское государство и право. 1955, № 7; Дурденевский В.Н. Нейтралитет в системе коллективной безопасности // Советское государство и право. 1956, № 8 и др.

понятия гарантии применительно к статусу постоянного нейтралитета заключается в том, что "государство-гарант обязуется само не нарушать этот нейтралитет, посягать на целостность и неприкосновенность территории постоянно нейтрального государства и т.д. Особенность обязательств гаранта заключается в том, что он обязан не только уважать и не нарушать статус постоянно нейтрального государства, но и заставлять признавать постоянный нейтралитет данного государства. Эта обязанность и составляет сущность гарантии⁴. Необходимо уточнить, что в данном смысле обязанность является пассивной, т.е. гарант обязуется охранять указанный статус от посягательства третьего государства. Подобной гарантией является, например, договор от 20 ноября 1815 г., в котором Россия, Австрия, Пруссия, Великобритания, Португалия и Франция торжественно признали постоянный нейтралитет Швейцарии и дали ручательство в ее целостности и неприкосновенности. Как следует из подобного договора, в случае возникновения угрозы нарушения постоянного нейтралитета или угрозы нападения на постоянно нейтральное государство гаранты обязаны принять меры по предотвращению такого нарушения или нападения. Примером является все та же Швейцария - в 1856 г. когда стране угрожало нападения Пруссии, вмешательство гарантов привело к мирному разрешению конфликта⁵. В случае же нападения на постоянно нейтральное государство, гаранты должны оказать ему помощь. В зависимости от того, обязаны ли гаранты выступить все вместе или на обязанность каждого гаранта не влияет позиция остальных, различают индивидуальную (личную) или коллективную гарантии. Примером индивидуальной гарантии является упомянутый договор великих держав со Швейцарией и заключенный в 1831 г. договор о гарантии постоянного нейтралитета Бельгии. При коллективной гарантии каждый из гарантов обязан выступить в защиту постоянного нейтралитета лишь при совместном выступлении всех гарантов. Примером такой гарантии может служить договор с Люксембургом от 11 мая 1867 г. Постоянный нейтралитет этой страны был гарантирован коллективно Австрией, Англией, Пруссией, Россией, Францией и Бельгией.

Согласно подобным договорам, постоянно нейтральное государство со своей стороны также несет обязанности перед гарантами. За-

⁴ Ганюшкин Б.В. Цит. соч.

⁵ Моджорян Л.А. Цит. соч.

ключаются они, прежде всего, в поддержании установленного статуса с вытекающими для страны последствиями. Во-первых, в проведении политики постоянного нейтралитета, выражающейся, в частности, в отказе от участия в военных блоках и союзах, и, во-вторых, в том, что государство не может односторонне отказаться от установленного статуса без согласия на то других сторон договора.

Выше речь шла о международном договоре, являющимся широко распространенной формой международной гарантии. Особенностью договора о постоянном нейтралитете является то, что он бессрочен, заключается на "вечные времена", а не на период одной или нескольких войн. Если постоянный нейтралитет нарушен агрессором, то это еще не означает, что договор о нем перестает действовать. Но нередко после коренного изменения международной обстановки ставился вопрос об отмене постоянного нейтралитета государства. Так было с Бельгией и Люксембургом после Первой мировой войны. Однако при решении вопроса об отмене договора о постоянном нейтралитете необходимо явное согласие на это всех участников соглашения, и эта точка зрения является общепризнанной⁶. Само постоянно нейтральное государство может в одностороннем порядке заявить о продолжении политики постоянного нейтралитета после отмены договора о постоянном нейтралитете.

Если договор о постоянном нейтралитете не отменен, то его положения обязательны для всех участников соглашения. Недопустим отказ одного из участников многостороннего соглашения о постоянном нейтралитете от своих обязательств. Таким образом, установление постоянного нейтралитета государства путем заключения международного договора создает взаимные права и обязанности участников соглашения. Третьи государства не должны нарушать статус такого государства.

Важным моментом для понимания договорного оформления статуса постоянного нейтралитета является вопрос об объекте договора. По этому поводу существуют две точки зрения. Некоторые юристы утверждают, что, как в случае со Швейцарией, гарантируется лишь территориальная неприкосновенность. Так, Б.Э.Нольде считает, что "гарантия постоянного нейтралитета практически то же самое, что гарантия территориальной неприкосновенности"⁷ Основания для подобных утверждений понятны - в XIX в., в период непрекращающихся войн,

⁶ См. работы упомянутых выше авторов

⁷ Нольде Б.Э. Постоянно нейтральное государство. СПб, 1901. С.69

защита от внешней угрозы была основной задачей постоянно нейтральных государств, тем более что они к "великим" не принадлежали. Эффективным инструментом для ее решения, как показывает пример Швейцарии, стал постоянный нейтралитет.

Однако постоянный нейтралитет может быть нарушен не только путем агрессии третьего государства, но и другими действиями, например, вовлечением постоянно нейтрального государства в военный союз, что, очевидно, недопустимо ни по статусу постоянного нейтралитета, ни по договору о его гарантиях. При таком подходе также упускается из виду вторая часть понятия гарантии - обязательство постоянно нейтрального государства поддерживать свой статус. Возможна, например, следующая ситуация - само постоянно нейтральное государство проводит политику, несовместимую с его статусом. Следовательно, как справедливо отмечает Б.В.Ганюшкин, "объектом договора о гарантии постоянного нейтралитета является именно постоянный нейтралитет государства, которому гарантии даны".⁸

Другим способом установления постоянного нейтралитета является принятие государством закона о постоянном нейтралитете при последующем признании его со стороны других государств. В этом случае имеется лишь одностороннее волеизъявление государства участвовать в войнах, а в мирное время проводить политику, которая препятствует втягиванию его в войну. Известно, что некоторые государства в течение длительного времени не участвовали в войнах и не вступали в военные союзы в мирное время, даже не принимая закона о постоянном нейтралитете. Одним из таких государств в настоящее время является Швеция.

К числу государств, принявших законы о постоянном нейтралитете, относится Австрия. Многие юристы отрицают возможность установления нейтралитета таким путем, так как, по их мнению, государства в этом случае не в состоянии добиться уважения своего статуса. Так, одним из аргументов в пользу этой точки зрения было утверждение, что "нейтралитет, оформленный в одностороннем порядке, является добровольно принятой политикой, которая имеет лишь моральную ценность".⁹

Как известно, принятие законов, в том числе о постоянном нейтралитете, составляет исключительную компетенцию государства. Но

⁸ Ганюшкин Б.В. Цит. соч. С. 37

⁹ Тиунов О.И. Нейтралитет в международном праве. Пермь, 1968. С. 44

встает вопрос о юридической силе закона о постоянном нейтралитете для других государств. Одностороннее волеизъявление государства быть постоянно нейтральным само по себе не создает соответствующих обязательств со стороны других государств. Подобное внутреннее волеизъявление порождает обязательства только для государства, его принявшего. Для других государств оно не имеет обязывающей силы до того момента, пока ими не признано. Государства, признающие постоянный нейтралитет, установленный в одностороннем порядке, обязуются тем самым уважать его, т.е. не втягивать такое государство в военные блоки, а во время войны соблюдать в отношении него обязательства, предусмотренные международными соглашениями о нейтралитете во время войны (следует, однако, сделать оговорку, что, в отличие от договора о гарантии постоянного нейтралитета, такое заявление может быть в любое время отозвано). Во время войны положение постоянно нейтрального государства, объявившего о своем статусе в одностороннем порядке, фактически не отличается от положения государства, декларировавшего нейтралитет в конкретной войне. Воюющие обязаны уважать такой нейтралитет независимо от того, каким способом он оформлен: путем декларации о нейтралитете или закона о постоянном нейтралитете. Сложнее обстоит дело именно в мирное время, когда у других государств нет юридической обязанности уважать данный нейтралитет, если он не признан и не гарантирован. Однако признание и гарантия постоянного нейтралитета не являются условием его существования. Государства, установившие нейтралитет в одностороннем порядке, могут осуществлять его без признания или гарантии со стороны других государств.

Современная практика показывает, что государства, принявшие законы о постоянном нейтралитете, стремятся оформить или предварительно оформляют свой статус также и путем подписания международного договора (пример - Австрия; см. ниже).

Как уже было сказано, постоянный нейтралитет государства независимо от того, как он оформлен, нуждается в признании и гарантии со стороны других государств. В настоящее время можно назвать несколько способов признания постоянного нейтралитета. Во-первых, самым распространенным является признание постоянного нейтралитета молчаливо или при помощи односторонней декларации. Таким путем многие государства признали постоянный нейтралитет Швейцарии, Австрии. Например, Румыния специальным заявлением признала в декабре 1955 г. постоянный нейтралитет Австрии.

Во-вторых, постоянный нейтралитет государства может быть признан при помощи заключения международного договора между заинтересованными сторонами. Признание нейтралитета может содержаться или в договоре об установлении постоянно нейтрального статуса какого-либо государства, или в особом соглашении о признании постоянного нейтралитета, подписанном на специально созванной для этой цели конференции. Примером первого случая является признание постоянного нейтралитета Швейцарии, Бельгии и Люксембурга.

В-третьих, на предварительных переговорах между заинтересованными государствами может быть достигнута договоренность о признании статуса постоянного нейтралитета, если данное государство примет его в будущем. Например, во время переговоров в апреле 1955 г. в Москве между правительственными делегациями СССР и Австрии по вопросу заключения Австрийского Государственного договора была достигнута договоренность о том, что Австрия установит статус постоянного нейтралитета, принимая во внимание заявление СССР о его признании. На совещании министров иностранных дел четырех держав в Вене 14 мая 1955 г. представители западных держав поддержали намерение Австрии придерживаться постоянного нейтралитета. Было установлено, что Австрия представит совещанию проект декларации о нейтралитете, а СССР - проект заявления четырех держав об уважении ее статуса. После того, как австрийский парламент 26 октября 1955 года принял закон о постоянном нейтралитете, четыре державы - СССР, США, Англия и Франция первыми признали постоянно нейтральный статус этого государства.

В-четвертых, признанием постоянного нейтралитета государства может являться факт использования его услуг в ряде действий ООН.

Постоянный нейтралитет Туркменистана

Порядок установления статуса постоянного нейтралитета Туркменистана в общих чертах похож на австрийский. Он был установлен внутренним законом и признан резолюцией ООН.

Последний документ, однако, не имеет обязательной юридической силы, следовательно, ни о каком договоре между Туркменией и ООН в лице ее членов речь не идет. Отсюда вытекает важное обстоятельство - члены ООН не обязаны не нарушать статус постоянного нейтралитета страны (если только такое нарушение не создает угрозу международному миру и безопасности) и, более того, не существует их обязан-

ности защищать такой статус, "заставлять" третьи страны признавать постоянный нейтралитет Туркмении. Пункт 2 резолюции в этом отношении весьма красноречив Генеральная Ассамблея "призывает государства-члены ООН уважать и поддерживать этот статус Республики", т.е. речь в данном случае идет исключительно о рекомендации со стороны Организации, не более того. Воспользоваться ли этой рекомендацией - остается на усмотрение самих государств.

Таким образом, ответ на вопрос о гарантированности постоянного нейтралитета Туркменистана, как представляется, очевиден: гарантий в том смысле, в каком они существуют применительно к Швейцарии, не существует. Уважать ли статус постоянного нейтралитета Туркменистана, поддерживать его или нет - решают государства в каждом отдельном случае. Тем более не имеет оснований утверждение, что существует взаимная обязанность Туркменистана и ООН в этом вопросе. Первый вправе отменить установленный им статус в любое время без предварительного согласия членов ООН, что вытекает из суверенного права каждого государства устанавливать внутренние законы.

Имеют место, правда, утверждения, что гарантия туркменского постоянного нейтралитета существует в смысле п. 1 ст. 1 Устава ООН и заключается в следующем. Поскольку, согласно упомянутому положению, основная задача Организации - "поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира"¹⁰, а статус постоянного нейтралитета этой цели, безусловно, способствует, то, следовательно, этот пункт является своего рода гарантией от посягательств на данный статус государства. Резолюция же подтверждает положение Устава.

Следует в этой связи отметить, что подобные "доказательства" отнюдь не бесспорны. Нарушение статуса постоянного нейтралитета не обязательно вызывает угрозы миру и безопасности, не является обязательным их условием. К тому же в этом случае "гарантия" распространяется только на время конфликта, а ее "мирная составляющая" остается за скобками.

Основной вопрос, очевидно, заключается в том, что же все-таки гарантируется: постоянный нейтралитет Туркменистана или его терри-

¹⁰ Действующее международное право// Сост.Ю.М.Колосов, Э.С.Кривчикова. Т.1 М., 1996. С.8

ториальная целостность и неприкосновенность, что логично вытекает из членства Республики в ООН. Ответ содержится в самой резолюции. Пункт 22 гласит: "..., уважая также независимость, суверенитет и территориальную целостность". Следовательно, по выражению Б.Э.Нольде, в данном случае "гарантия постоянного нейтралитета практически то самое, что гарантия территориальной неприкосновенности"¹¹. Вытекает же она не из резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, а, во-первых, из ст.2 Устава ООН, устанавливающей общие принципы международного права, во-вторых, из Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г. и, в-третьих, из положений Заключительного акта СБСЕ 1975 г.¹²

Приведенные выше соображения ни в коей мере не умаляют значение постоянного нейтралитета Туркменистана как для самой страны, так и для установления и поддержания мира и безопасности в регионе. Стабильное политическое и успешное экономическое развитие Швейцарии, Австрии и других постоянно нейтральных государств демонстрирует важную роль, которую имеет этот статус для установившей его страны. Важен он также и в плане стабилизации ситуации в регионе в целом. Вопрос только в том, сможет ли Туркменистан сохранить его в средне- и долгосрочной перспективе, отвечает ли политика постоянного нейтралитета целям туркменского государства, или же провозглашение этого статуса - всего лишь очередной политический ход, служащий реализации сиюминутных задач. Вопрос также и в том, насколько существующая система органов государственной власти Республики, ее политический режим в состоянии обеспечить сохранение постоянного нейтралитета страны, и, в частности, вытекающие из него обязательства. В случае, если это удастся, в выигрыше окажется не только Туркменистан, но и остальные страны региона. Возможно, туркменский пример подтолкнет другие государства-бывшие республики СССР стать постоянно нейтральными, тем более что определенные подвижки в этом направлении уже имеются

¹¹ Нольде Б.Э. Цит. соч.

¹² Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 33. Приложение