

ров, конференций и “круглых столов” как на национальном, так и на региональном уровнях.

3. Сотрудничество с Российским обществом Красного Креста

МККК считает национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца своими естественными партнерами и оказывает им помощь с тем, чтобы они были готовы действовать в любых экстремальных ситуациях и могли развивать собственные оперативные возможности.

В Российской Федерации МККК заключил в 1996 году с Российским обществом Красного Креста Генеральное соглашение, которое служит основой для совместной работы во многих областях, в том числе розыска лиц, пропавших в ходе вооруженных конфликтов, распространения знаний о праве вооруженных конфликтов и т. д.

4. Оперативная деятельность

Помимо вышеупомянутых программ МККК призван предоставлять помощь и защиту жертвам вооруженных конфликтов и ситуаций беспорядков и напряженности. В рамках этой деятельности он сохраняет значительное присутствие на Северном Кавказе, где оказывает помощь в связи с последствиями происходивших в регионе вооруженных конфликтов, а также поддерживает социальные программы местных комитетов Российского общества Красного Креста. Эта работа проводится представительством МККК в Нальчике в тесном сотрудничестве с республиканскими и местными комитетами Красного Креста и охватывает 10 республик и краев Юга России.

Основные программы МККК в регионе включают в себя:

распределение продовольствия;

поддержку местных лечебных учреждений;

помощь инвалидам и престарелым;

работы по водоснабжению и санитарно-техническому обеспечению;

помощь школам в районах, особо пострадавших в результате конфликтов и напряженности.

Штат Делегации МККК в Российской Федерации насчитывает 15 делегатов-иностранцев и 71 местного сотрудника.

ВАЛЛЕТТСКИЙ МЕХАНИЗМ МИРНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ В РАМКАХ ОБСЕ

Идея создания общеевропейского механизма по мирному решению споров была инициирована Швейцарией в 1973 году и сразу же вошла в повестку дня постоянной работы СБСЕ/ОБСЕ¹. Однако до распада социалистического содружества проекты в этой области не получили логического развития.

Выработке общеевропейского механизма по мирному урегулированию споров предшествуют два основополагающих условия: межгосударственные отношения должны быть свободны от угрозы применения силы и должны основываться на общем понимании приоритета между-

народного права. Однако в годы холодной войны в Европе, разделенной на военно-политические группировки, не только не соблюдались выше-названные условия, но и отсутствовало единство во взглядах на принципы и нормы международного права. В этих условиях общеевропейский режим мирного решения споров мог бы играть лишь второстепенную роль в обеспечении безопасности на Европейском континенте по сравнению с теми гарантиями, которые могли бы дать НАТО и ОВД. В действительности это могло бы интересовать лишь государства, которые не принадлежали по тем или иным причинам ни к одному из блоков. В известной степени это справедливо в отношении малых государств, которые традиционно опирались на международное право для защиты своих интересов. Являясь своего рода “буфером”, нейтральные и неприсоединившиеся государства не могли ничего противопоставить членам НАТО и ОВД, которые составляли 2/3 членов СБСЕ. В рамках Организации тема мирного решения споров затрагивалась с определенной периодичностью: в ходе совещаний в Монтрё в 1978 году и в Афинах в 1984 году, где страны Запада и ОВД выдвигали заведомо неприемлемые друг для друга предложения².

Несмотря на это, вышеназванные совещания сыграли определенную роль. Так, в ходе встречи в Монтрё были согласованы принципы и общий подход к разработке метода мирного урегулирования споров между двумя или несколькими государствами-участниками, который должен:

- соответствовать целям и принципам Устава ООН и Хельсинкскому Заключительному акту, в частности его принципу V “Мирное урегулирование споров”;

- соответствовать суверенному равенству государств и свободе выбора средств;

- основываться на опыте и договорной и дипломатической практике, а также учитывать точки зрения всех государств-участников в этой области;

- быть приемлемым для всех государств-участников, независимо от их политических, экономических и социальных систем, а также их размера, географического положения и уровня экономического развития;

- иметь субсидиарный характер по отношению к существующим методам и институтам мирного урегулирования международных споров;

- быть дополнителем в отношении существующих методов, с тем чтобы способствовать добросовестному, в духе сотрудничества, быстрому и справедливому решению, основанному на международном праве;

- обладать гибкостью;

- обладать возможностью прогрессивного развития³.

Кардинальное изменение советской позиции в отношении международного права и Механизма мирного решения споров, вызванное перестройкой, породило надежды в рамках СБСЕ⁴. Два положения Итогового документа Венского совещания в январе 1989 года, как оказалось, содержали многообещающие перспективы. Первое, предложенное Швейцарией, указывало на то, что государства-участники “согласились в принципе на *обязательное привлечение третьей стороны*, когда спор не может быть урегулирован другими мирными средства-

ми”⁵. Эта формулировка была принята благодаря поддержке нейтральных, неприсоединившихся государств и СССР, правда, без огромного энтузиазма со стороны западных государств в целом и США в частности⁶. Другое положение предусматривало созыв новой встречи экспертов в Валлетте в 1991 году, в ходе которой необходимо было разработать *предварительный список категорий споров*, которые урегулировались бы с обязательным привлечением третьей стороны, а также создать *соответствующие процедуры и механизмы*⁷. Однако идея о вынесении третьей стороной обязывающих решений фигурировала фактически в мандате встречи экспертов лишь в качестве рабочей гипотезы⁸.

Достигнутый в 1989 году в Вене консенсус оказался недолговечным. Уже в 1990 году в ходе разработки Парижской хартии для новой Европы 12 государств—членов ЕЭС продемонстрировали свои противоречия относительно общеевропейского механизма по мирному урегулированию споров. В то же время ряд государств (США, Турция) подтвердили свои оговорки по этому вопросу⁹. В конечном счете Парижская хартия подтвердила волю государств-участников *“не только искать эффективные пути предотвращения возможных конфликтов политическими средствами, но и определять в соответствии с международным правом соответствующие механизмы мирного урегулирования любых споров, которые могут возникнуть”*¹⁰. Соответственно, государства—участники СБСЕ подтвердили свои обязательства *“изыскать новые формы сотрудничества в этой области, в частности набор методов мирного урегулирования споров, включая и обязательное привлечение третьей стороны”*¹¹. По сути, данная формулировка явилась своеобразным отступлением от положений Итогового документа Венской встречи 1980 года.

Под влиянием сложной международной обстановки, обусловленной конфликтом в Персидском заливе, на совещании экспертов, проходившем в Валлетте с 15 января по 8 февраля 1991 г., были подтверждены реальные опасения¹². Эксперты отклонили швейцарское предложение, суть которого сводилась к тому, чтобы процедура по примирению спора любой природы и арбитражная процедура в отношении некоторых категорий споров носили обязывающий характер¹³, высказывались в пользу германо-итальянского предложения, которое было менее категорично¹⁴.

Субстантивная часть окончательного варианта доклада совещания в Валлетте — “Положения процедуры СБСЕ по мирному урегулированию споров” — предоставила государствам, участвующим в общеевропейском процессе, возможность рассмотреть (в строгом соответствии с определенными условиями) двусторонний спор при помощи *“Механизма СБСЕ по мирному урегулированию споров”* (“Dispute Settlement Mechanism”). Этот Механизм не является постоянным институтом. Он может быть запущен в том случае, *“если стороны в течение разумного срока не могут в свете всех обстоятельств спора урегулировать этот спор в ходе прямых консультаций или переговоров или договориться о надлежащей процедуре урегулирования спора”* *“путем уведомления другой стороны или сторон в споре”*¹⁵.

При этом Механизм состоит из одного или более членов, выбираемых при общем согласии сторон в споре из списка квалифицированных кандидатов, органом-депозитарием которого является ЦПК¹⁶. Кроме

того факта, что Валлеттская процедура не предназначена для решения внутрисударственных споров, которые составляют большую часть современных споров на Европейском континенте, она несовершенна по четырем главным причинам.

Во-первых, она *носит лишь остаточный характер*. Эта процедура не дает какого-либо дополнительного решения в случае неудачного использования других процедур. В главе III недвусмысленно подтверждается, что она не имеет обратной силы и не относится к затронутым ранее спорам и рассматриваемым спорам в рамках других механизмов, а также в отношении споров, подлежащих уже согласованной процедуре. На совещании один из экспертов с полным основанием заявил, что было бы *“абсурдом... изъять из валлеттского Механизма спор просто потому, что осуществляется процедура обследования, которая не дала никаких результатов, или потому, что она некомпетентна рассматривать этот спор в качестве объекта такой процедуры в будущем”* и *“еще большим абсурдом было бы исключить спор по одной-единственной причине, что он может быть или уже является объектом переговоров или консультаций”*¹⁷.

Во-вторых, *Процедура имеет очень ограниченную область применения*. В противоположность тому, что предписано Венским мандатом¹⁸, доклад Валлетты не установил перечень споров, по которым должна применяться только эта Процедура, а дал список споров, не подпадающих под нее. В п. 1 раздела XII недвусмысленно исключаются вопросы, затрагивающие *“территориальную целостность”*, а тем самым и приграничные споры, *“национальную оборону”* *“права на суверенитет над территориями суши”* или *“одновременные притязания на юрисдикцию над другими районами”* (воздушное и морское пространства). Эти исключения были оставлены по настоянию стран, которые стремились сохранить за собой свободу действий в отношении ядерных испытаний (в первую очередь Франция) или избежать передачу некоторых своих двусторонних споров на рассмотрение ОБСЕ: спор о континентальном шельфе в Эгейском море (Турция), проблема Ольстера (Великобритания) и вопрос о Гибралтаре (Великобритания и Испания)¹⁹. Таким образом, чтобы Механизм не был запущен или чтобы не было продолжено его применение в случае, если он запущен, достаточно, чтобы одна из сторон *“считала”*, то есть привела бы в качестве аргумента, что данный спор подпадает под одну из четырех перечисленных выше категорий. Глава XII не только ограничивает область применения ratione materiae процедуры, но и лишает соответствующий Механизм его компетенции²⁰. Кажется, что государства-участники хотят таким образом *“вернуться к практике конца XIX — начала XX века, которая состояла в том, чтобы конвенциональные обязательства, вытекающие в результате применения общеевропейского Механизма по мирному урегулированию споров, не распространялись в отношении конфликтов, затрагивающих жизненно важные интересы: независимость или честь договаривающихся государств”*²¹.

В-третьих, Механизм ОБСЕ может быть использован лишь в рамках ограниченной компетенции. Его функции — *“помочь сторонам в определении подходящих структур урегулирования споров”* (раздел VII) и дополнительно оказать им содействие в достижении урегулирования в соответствии с международным правом и обязательствами сторон в

рамкам ОБСЕ (раздел XI). В этих двух случаях “общие или конкретные замечания или советы по существу спора”, сформулированные Механизмом, не носят обязательного характера. Как признано Американской комиссией по безопасности и сотрудничеству в Европе, “первостепенной функцией механизма Валлетты является не решение споров... Наоборот, он призван быть наименее навязчивым непосредственным шагом, чтобы облегчить самим сторонам урегулировать спор без реального вовлечения в сам процесс урегулирования спора”²². Валлеттская процедура исключает любой элемент типа арбитража. Некоторые юристы придерживаются той точки зрения, что она является “менее формализованной согласительной процедурой”²³. Другие помещают ее в так называемую “серую зону... — между добрыми услугами и посредничеством” в том смысле, что “она отошла от добрых услуг в связи с тем, что сторонам может быть предложен способ выхода из ситуации, и в то же время добрые услуги *stricto sensu* заключаются единственно в том, чтобы свести стороны. И с другой стороны — посредничество, которое в основном предусматривает рекомендации по существу спора”²⁴.

В-четвертых, процесс создания Механизма ОБСЕ неоправданно сложен, если не проблематичен. Если внимательно проанализировать раздел V Валлеттского доклада, то можно выявить чрезвычайную сложность процесса, который может быть запущен. При этом есть масса возможностей по его отводу, что по сути осложняет действие этого механизма²⁵. Положения этого раздела по своей природе позволяют достаточно “упрямой” стороне в лучшем случае замедлить, а в худшем — заблокировать процедуру. Обращает на себя внимание и тот факт, что ничто в тексте, принятом в Валлетте, не указывает на способ учреждения Механизма в случае, если спор затрагивает более двух участников²⁶.

В-пятых, и это, наверное, самое главное, — Валлеттская процедура представляет собой протаскиваемый западными сторонами в какой-то степени расходящийся со ст. 33 Устава ООН метод принудительного, навязываемого сторонами разрешения споров и ситуаций, что чаще всего справедливо вызывает напряженное отношение к нему. Практика показывает, что государства предпочитают использовать средства мирного урегулирования по своему собственному свободному выбору.

Очевидно, что процедура Валлетты “не похожа ничем на всеобъемлющую европейскую систему урегулирования споров”²⁷. Будучи лишенной привлекательности, имея ограниченную область применения и определенную сложность в практическом плане, она остается до настоящего времени невостребованной, несмотря на принятую на Стокгольмской встрече Советом министров в декабре 1992 года второстепенную поправку относительно сокращения с трех до двух месяцев срока рассмотрения спора между сторонами с использованием Механизма ОБСЕ²⁸. Но вместе с тем Валлеттский механизм, несмотря на все вышеназванные недостатки, содержит ряд позитивных моментов, которые смогут проявиться со всей очевидностью в ходе дальнейшей институализации ОБСЕ, станет основой для цивилизованного разрешения противоречий между государствами—участниками этой панъевропейской организации.

Ю. А. Яснокирский

¹ До декабря 1994 г. — Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).

² В частности, государства—члены НАТО делали упор на те положения, которые ставили страны—участницы ОВД, кроме Румынии, в положение, когда они квалифицировались как единственная враждебная группировка, которая бы подвергалась третьейскому разбирательству с обязательным для нее решением.

³ См. От Хельсинки до Будапешта: история СБСЕ/ОБСЕ в документах, 1973—1994 гг. (в трех томах) Т. 1. — М., 1994. С. 99.

⁴ Более подробно см. документы ООН: А/43/829 от 22 сентября 1989 г. и А/44/585 от 2 октября 1989 г.

⁵ Итоговый документ Венской встречи 1989 года. Раздел “Принципы”, п. 6.

⁶ США сделали оговорку: “в принципе”.

⁷ Итоговый документ Венской встречи 1989 года. Раздел “Принципы”, п. 7.

⁸ См. там же третью с конца фразу п. 7 раздела “Принципы”.

⁹ ФРГ хотела, чтобы будущий ЦПК мог играть роль органа по мирному урегулированию споров; Франция выдвинула инициативу создания “Высшего совета”; другие страны, в частности Бенилюкс, выступили принципиально против создания новых органов в целях избежания дублирования функций. К тому же Великобритания не была согласна с усложнением примирительной процедуры на основе добровольности. (См. подробнее *Gerars J. Tanja Peaceful Settlement of Disputes within the CSCE: Bridge over Troubled Waters//Helsinki Monitor. 1993. — Vol. 4. 3 1. — P. 24*).

¹⁰ Парижская хартия для новой Европы 1990 г., часть II “Ориентиры на будущее”, глава “Безопасность”, п. 6.

¹¹ Там же.

¹² См. подробнее *Charles Leben. La erection d'un Organisme CSCE pour le reglement pacifique des differends//Revue generale de droit international public. 1991. Vol. 95. P. 857—880; Kooijmans P. H. The Mountain produced a Mouse. The CSCE Meeting of Experts on Peaceful Settlement of Disputes//Leiden Journal of international Law. 1992. — Vol. 5. 3 1. — P. 91—97; Helene Ruiz-Fabriz. La CSCE et le reglement pacifique des differends: 1 elaboration d'une methode//Annuaire francais de droit international. 1991. Vol. XXXVII. P. 297—314 и Lucius Caflisch. Bale/Frencfort-sur-le-Main/Editions Helbling & Lichiernahahn. — 1993. — P. 437—456.*

¹³ См. CSCE/PSDV, 1 du 15 janv. 1991 (et Add, 1 du 18 janv. 1991).

¹⁴ Этот проект в действительности был выдвинут пятью государствами—членами ЕС. Он основывался на различии споров, представляющих опасность для мира и стабильности в Европе и подпадающих под урегулирование общеевропейского Механизма мирного урегулирования споров, и всех других споров (регулируемых примирительной процедурой ad hoc). Что же касается американского предложения (CSCE/PSDV, 3 du 28 janv. 1991), то оно предусматривает “облегченную процедуру, которая ближе к добрым услугам, чем к посредничеству”.

¹⁵ Доклад Совещания экспертов СБСЕ по мирному урегулированию споров (Валлетта, 1991), Положения процедуры СБСЕ по мирному урегулированию споров, раздел IV.

¹⁶ Берлинская встреча Совета СБСЕ (19—20 июня 1991 г.). Резюме выводов, п. 8 и Приложение 3.

¹⁷ *Lucius Caflisch. — Op. cit. — P. 450.*

¹⁸ Итоговый документ Венской встречи 1989 г. Раздел “Принципы”, п. 7.

¹⁹ *Lucius Caflisch. Op. cit. — P. 442 и Charles Leben. — Op. cit. — P. 864 (paragraphe 21).* По завершении совещания в Валлетте формулировка “одновре-

менные притязания на юрисдикцию над другими районами” стала объектом двух интерпретирующих деклараций. С одной стороны, Греция, рассматривая все исключения главы XIII.I как “достойные сожаления”, так как они “затрудняют возможности эффективного использования Механизма” ОБСЕ, заявила, что принимает спорную формулировку в контексте “использованных терминов и только в этих терминах без какой-либо квалификации” (Совещания экспертов в Валлетте. (1991. № 19. — С. 3). С другой стороны, Турция заявила, что она “толкует спорную формулировку, если она включает в себя следующие элементы: внутренние воды, территориальное море, все категории прилегающих зон, континентальный шельф, исключительную экономическую зону, другие зоны аналогичного характера, а также воздушное пространство над национальной территорией” (Там же. — С. 4); см. также интерпретирующее заявление, сделанное Турцией во время принятия Советом министров в Стокгольме примирительной процедуры, утратившей силу за давностью (Совет министров иностранных дел в Стокгольме. — 1992. № 1. — П. 7, ø).

²⁰ *Lucius Caflisch*. Op. cit. P. 451.

²¹ *Ibid.* P. 452.

²² *Peaceful Settlement of Disputes in The CSCE Process*. Washington: Commission on Security and Cooperation in Europe, — 1991. — P. 18.

²³ *Charles Leben*. Op. cit. — P. 877.

²⁴ *Zucius Caflisch*. Op. cit. — P. 448.

²⁵ *Ibid.* — P. 447.

²⁶ Сноска к п. 3 раздела V ограничивается лишь лаконичным указанием, что “проблемы, возникающие в том случае, когда в споре участвуют более двух сторон, потребуют дальнейшего рассмотрения”. Упоминание в разделе IV о “других сторонах в споре” в этом отношении лишено смысла.

²⁷ *Charles Leben*. Op. cit. — P. 878 (paragraphe 75).

²⁸ См. CSCE/3-C/Dec. 1, 14 dec. 1992 (Annex 1). Текст принят по предложению Швейцарии и США экспертами, назначенными в соответствии с разделом V доклада Валлетты. См. REF. SEC/149/95 du 12 juillet 1995.

Обе справки поступили в редакцию в декабре 1998 года.