

Вопросы теории

АВТОНОМИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

И.П. Блищенко*

Вопрос об автономии, к сожалению, совсем не разработан ни теоретиками, ни практиками. Можно отметить только общие работы, посвященные автономии в России, точнее национально-государственной автономии, и одну работу американского юриста Харста Ханума “Автономия и международное право”, где предпринимались попытки в какой-то степени осмыслить роль и место автономии в современных международных отношениях.

В 1995 году по инициативе Института международного права, грузинского и аджарского правительств прошла международная конференция в г. Батуми “Автономия и международное право”, где была принята так называемая Батумская декларация, содержащая основополагающие, общепризнанные принципы статуса любого автономного образования в рамках единого государства. Кроме того, опыт отношений центральных властей России с Татарстаном и Башкортостаном дает основание для определенных выводов, так же как и опыт отношений центральных властей России с другими субъектами Федерации.

Прежде всего следует отметить, что создание автономии может быть только результатом свободного волеизъявления всего населения, проживающего на данной территории, в том числе и тех людей, которые в силу тех или иных причин оказались временно на территории других стран.

Любая нация — это субъект международного права, и потому она может свободно выбрать путь своего развития. Это может быть автономия в рамках единого государства, но может быть и политическая независимость, что во многих случаях противоречит инте-

* Академик Международной академии высшей школы, ректор Института международного права, заведующий кафедрой международного права Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор. Подробнее об авторе см. № 1 нашего журнала за 1993 г.

ресам самого народа, но этот выбор должен быть уважаем и отношения с данной нацией необходимо строить на основе общепризнанных принципов международного права. Имеют место случаи, когда народ, добившийся независимости, вновь ставит вопрос о вхождении в состав государства, так как сама по себе политическая независимость не может решить проблемы развития данного нового государства и народа.

В чем объективное содержание права народов и наций на самоопределение? Объективное содержание заключается в том, что каждый народ или нация имеют право на свое развитие, то есть право устроить свою судьбу так, как они этого хотят.

Задача состоит в том, чтобы это развитие не наносило ущерба другим народам или нациям, не нарушало другие принципы и нормы международного права.

Причем под самоопределением нельзя понимать только политическую независимость. В подавляющем большинстве случаев политическая независимость не решает проблемы, стоящие перед народом или нацией, то есть не решает проблемы развития данного народа или нации. В целом ряде случаев (например, Эритрея) получившая независимость нация вновь стремилась войти в состав федеративного государства с тем, чтобы проблемы ее развития были решены совместно всеми народами, проживающими в данном государстве. 51% голосовавших в Квебеке отказались получить политическую независимость и согласились с автономией в рамках федеративной Канады.

Другими словами, самоопределение — это право на развитие каждого народа или нации, право устроить свою судьбу так, как они этого хотят, на путях политической независимости или в форме автономии с особым статусом, с тем чтобы все вопросы развития решались в интересах всего данного народа или нации.

Нельзя согласиться с тем, что право на самоопределение касается только отдельных народов, в частности народов, находящихся под колониальным господством. Оно должно распространяться на все народы и нации, независимо от того, в каком положении они сегодня находятся.

С этой точки зрения мы должны сделать вывод, что каждая нация или народ являются субъектами международного права, могущими участвовать в создании принципов и норм международного права. Поэтому, например, осуществляя свое право на самоопределение, любой народ или нация обязаны осуществлять это право только на основе общепризнанных норм и принципов международного права и тех конституционных норм и принципов, которые определяются этими общепризнанными принципами и нормами международного права.

Когда мы говорим об автономии, то, во-первых, автономией следует считать любой субъект федерации, где каждый народ или нация имеют международную правосубъектность, которая волей того или иного народа может быть ограничена конституцией федеративного государства или договором о разграничении полномочий между органами власти автономии и органами власти федерального центра. Во-вторых, эта международная правосубъектность находится как бы в потенции, если народ не выражает свою волю, то есть не осуществляет свое право на самоопределение сегодня.

Дело в том, что провозглашение автономии является неотъемлемым правом народа на самоопределение и должно осуществляться в соответствии с конституцией государства, на территории которого провозглашается автономия, и международным правом. Главное в том, что автономия должна основываться на свободном выражении своей воли населением определенной территории, принимая во внимание исторические, национально-этнические и другие особенности населения. При этом необходимо иметь в виду, что положения, устанавливающие автономию, должны точно определять отношения между автономией и государством, на территории которого провозглашена автономия, обязательны и для органов автономии, независимо от того, носят ли они конвенционный или обычный характер.

Автономия в соответствии с принципами уважения суверенитета и права народов на самоопределение может заключать договоры по таким вопросам, как переход границы, туризм, торговля, защита окружающей среды и др., без ущерба для интересов всего государства. Решения органов автономии, принимаемые в пределах их компетенции, обязательны и должны осуществляться центральными властями. В случае спора по вопросу компетенции вопрос должен быть решен соответствующим независимым органом.

Соглашения с иностранными государствами, касающиеся автономии, должны быть предметом принятия решений после консультации с органами автономии. Законные потребности и интересы автономии и компетенция органов должны быть приняты во внимание в целях экономического, социального и культурного развития автономии. Деятельность иностранных компаний и властей на территории автономии в пределах компетенции автономии должна быть предметом предварительного соглашения между органами автономии и центральной власти. Любое нарушение статуса автономии должно быть предметом разбирательства в соответствующем и независимом органе, который также определяет и ответственность за это нарушение.

Наконец, статус автономного образования не может быть изменен односторонне и без выражения согласия на это населения автономии путем справедливого референдума.

Как уже говорилось, эти положения носят общепризнанный характер и могут быть предметом как конституционного урегулирования, так и специального международного соглашения между центральной властью и автономией о разграничении полномочий.

Ярким примером первого может быть автономия Аландских островов, а примером второго могут служить соглашения между ООП и правительством Израиля об автономии оккупированных территорий и известные Хасавюртовские соглашения. В этих соглашениях предусмотрено голосование населения через пять лет на предмет того, оставаться ли в рамках автономии или преобразовать ее в независимое государство.

Мы уже отметили, что сама политическая независимость не решает проблем развития народа и в этих условиях самоопределение означает приобретение права на развитие как в рамках федеративного государства, так и в рамках независимого государства. Ситуация с Аландскими островами также весьма характерна.

В договоре между Татарстаном и Россией "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан" от 15 февраля 1994 г., в частности, говорится, что органы государственной власти РФ и органы государственной власти Республики Татарстан совместно осуществляют следующие полномочия: ...2) защиту суверенитета и территориальной целостности; ...4) общие и коллизийные вопросы гражданства; 5) координацию международных и внешнеэкономических связей...

Республика Татарстан, в свою очередь, в соответствии с договором может в лице своих органов представительной власти: 1) обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина; ...8) решать вопросы республиканского гражданства; ...10) устанавливать и поддерживать отношения и заключать договоры и соглашения с республиками, краями, областями, автономной областью и автономными округами, городами Москва и Санкт-Петербург РФ, не противоречащие Конституции РФ и Конституции Республики Татарстан, настоящему договору и иным соглашениям между органами государственной власти РФ и Республики Татарстан; 11) участвовать в международных отношениях, устанавливать отношения с иностранными государствами и заключать с ними соглашения, не противоречащие Конституции РФ и международным обязательствам РФ, Конституции Республики Татарстан и настоящему договору, участвовать в деятельности соответствующих международных организаций; ...13) самостоятельно осуществлять внешнеэкономическую деятельность (разграничение полномочий в области внешнеэкономической деятельности, осуществление отдельных соглашений)...

Положения этого договора наделяют определенными чертами международной правосубъектности эту автономную республику, в частности правом заключать международные соглашения, участвовать в работе международных организаций. Это позволяет сделать вывод, что Россия признала международную правосубъектность автономии в определенных пределах. Одно из важнейших условий состоит в том, что эти соглашения или участие в международных организациях не должны нарушать Конституцию РФ и Конституцию Республики Татарстан.

Статья 59 Конституции Республики Татарстан предусматривает, что Республика может самостоятельно решать вопросы экономического строительства.

РФ заключила соглашение с Республикой Татарстан о разграничении полномочий в области внешнеэкономических связей от 15 февраля 1994 г. и об урегулировании отношений в вопросах таможенного дела от 22 июня 1993 г.

Постановлениями Советов Министров РФ и Республики Татарстан устанавливаются объемы экспорта. Это определено в Постановлении кабинета министров Республики Татарстан "О порядке регулирования вывоза продукции" 1994 года, предусматривающем, что лицензирование и квотирование экспорта и импорта товаров (работ, услуг) на территории Республики Татарстан определяется Постановлениями Совета Министров РФ от 6 ноября 1992 г. № 854 "О лицензировании и квотировании экспорта и импорта товаров (работ, услуг) на территории РФ" и от 2 ноября 1993 г. № 1102 "О мерах по либерализации внешнеэкономической деятельности".

Особо следует обратить внимание на возможность осуществлять внешнеэкономические связи путем специальных соглашений, и, хотя таких специальных соглашений еще нет, сама возможность заключать такие соглашения этим договором предусмотрена.

По ст. 62 Конституции Татарстана и в соответствии с Договором о разграничении полномочий Республика может открывать свои собственные представительства за рубежом (Указ Президента Республики Татарстан "О представительствах Республики Татарстан" от 21 апреля 1992 г.). На основе договоров и соглашений о сотрудничестве создаются представительства. Уже учреждены представительства в Узбекистане, Азербайджане, Молдове, Украине, США, Франции и других государствах. Например, в соответствии с Положением о постоянном представительстве в Республике Узбекистан представительство является юридическим лицом, имеет свой расчетный счет и может иметь свои счета в банках Татарстана, странах СНГ и в других иностранных государствах. Непосредственное руководство деятельностью представитель-

ства осуществляется президентом и премьер-министром. К функциям представительства относится, в частности, “подготовка, составление и участие в заключении внешнеполитических и внешнеэкономических соглашений, договоров и других документов, регулирующих межправительственные и деловые отношения”.

В своей статье в американском журнале международного права гг. Харст и Лилих приводят примеры деятельности автономий в области международных отношений, хотя и рассматривают эти примеры в разделе “Особые проблемы”¹. В частности, они приводят в качестве примера Швейцарскую конституцию 1848 года, Конституцию Объединенных Арабских Эмиратов, положение Гренландии в составе Дании.

В частности, в статье говорится о компетенции автономных властей в области заключения международных договоров, о властях, которые могут заключать международные договоры в пределах своей компетенции, определяемой конституцией федерального государства или договором о разграничении полномочий между центральной властью и органами автономии.

Хотя ряд примеров, которые приводят авторы, являются примерами конфедераций, а не федераций, но, на наш взгляд, можно сделать вывод, что в принципе возможно такое федеративное устройство, которое было бы чем-то вроде промежуточного состояния между международной организацией, конфедеративным государством и федерацией. Раз уже зафиксировано положение о праве субъекта федерации участвовать в международных отношениях федерации, то это должно быть определенно выражено в договоре, а затем и в конституции федеративного государства.

В этой связи заслуживает поддержки предложение Грузии в отношении Абхазии о создании новой Грузии как федеративного государства, и поэтому предложение Грузии о предоставлении Абхазии права в пределах своей компетенции заключать международные договоры, о чем власти Абхазии должны информировать федеративные органы, идет в правильном направлении. Можно только пожелать, чтобы был также введен раздел об общей компетенции федеральных и абхазских властей, к которой следует отнести внешнюю политику и внешние экономические связи, что подлежало бы фиксированию в специальном договоре о разграничении полномочий.

Что касается России, то следует прежде всего подчеркнуть, что все субъекты федерации равны между собой, и это значит, что все они могут быть в принципе субъектами международного права, для чего необходимо заключение специальных международных догово-

¹ *American Journal of International Law*. — Vol. 80. — P. 874—877.

ров о разграничении полномочий с федеральной властью или фиксирование этих прав в Конституции РФ, чего, к сожалению, нет. Более того, в Конституции РФ практически речь идет об унитарном государстве, хотя специальные международные договоры о разграничении полномочий с Республикой Татарстан и Башкортостаном уже выходят за пределы Конституции, и можно сказать, что они ее как бы дополняют.

Как отмечалось выше, каждая нация или народ, то есть все проживающие на данной территории, независимо от национальности, являются носителями определенных прав и обязанностей в международных отношениях, осуществляя свое право на самоопределение, то есть право устроить свою судьбу так, как этого хочет сам народ или нация.

Например, народ, осуществляя свое право на самоопределение, действует на основе принципа международного права о самоопределении, и это право не может осуществляться за счет или в ущерб такого же права другого народа или других народов, населяющих данную территорию. Другими словами, если, например, народ Чеченской республики заявит о своем желании устроить свою судьбу вне России, то задача федеральных властей заключается в том, чтобы создать такие амортизаторы, которые не допустят укоренения у народа этой республики желания выходить из состава России, прежде всего амортизаторы экономического характера. Однако на федеральных властях лежит также ответственность за то, чтобы на территории Чеченской республики не было нарушений права других народов на самоопределение и других прав и свобод человека. Эта ответственность определяется международным правом, тем более что с точки зрения международного права вопрос о правах человека перестал быть вопросом внутренней компетенции любого государства и стал вопросом международным, тем более когда речь идет о территории одного, пусть даже федеративного, государства. Эта ответственность должна находить свое адекватное выражение вплоть до применения силы для подавления тех группировок, которые нарушают право народов на самоопределение, права и свободы человека.

Власти автономии, в свою очередь, свои действия по осуществлению договорных и других международных обязательств должны координировать с федеральной властью по всем вопросам, особенно по вопросам совместной компетенции, с тем чтобы не наносить ущерба международным связям федерации.

Как свидетельствует практика, автономии, как правило, заключают международные договоры с государствами по вопросам культуры, туризма, пограничного режима, совместного использования пастбищ, защиты окружающей среды и др.

Хасавюртовские соглашения от 30 августа 1996 г. являются примером дипломатической гибкости и одновременно представляют собой основу для решения проблемы чеченской автономии на основе общепризнанных принципов международного права. Прежде всего, эти документы при их толковании следует рассматривать вместе. Исходя из этого, "Принципы определения основ взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой" являются основой, на которой "будет строиться дальнейший переговорный процесс". В соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права являются частью национального законодательства РФ. Исходя из этого, эти принципы могут быть использованы РФ и ее субъектами в их взаимоотношениях, в том числе и в переговорном процессе, когда речь идет о прекращении огня на территории РФ и предотвращении появления дальнейших жертв конфликта.

Пункт 1 Принципов, в частности, гласит, что "соглашение об основах взаимоотношений между РФ и Чеченской Республикой, определенных в соответствии с общепризнанными нормами международного права, должно быть достигнуто до 31 декабря 2001 года", то есть дано пять лет для решения всех вопросов, связанных с развитием Чеченской республики. Затем, если речь идет об особом статусе, независимости, необходимо голосование всего населения Чеченской республики. Только оно и может решать вопрос о своей судьбе.

Не позднее 1 октября 1996 г. должна была быть создана объединенная комиссия из представителей государственной власти РФ и Чеченской республики, в обязанности которой должны войти: 1) осуществление контроля за выполнением Указа Президента РФ от 25 июня 1996 г. № 985 и подготовка предложений по завершению вывода войск; 2) подготовка согласованных мероприятий по борьбе с преступностью, терроризмом и проявлением национальной и религиозной вражды и контроль за их выполнением; 3) подготовка предложений по восстановлению валютно-финансовых и бюджетных взаимоотношений; 4) подготовка и внесение в правительство РФ программ восстановления социально-экономического комплекса Чеченской республики; 5) контроль за согласованным взаимодействием органов государственной власти и заинтересованных организаций при обеспечении продовольствием и медикаментами населения.

Было особо подчеркнуто, что законодательство Чеченской республики основывается на соблюдении прав человека и гражданина, праве народов на самоопределение, принципах равноправия народов, обеспечения гражданского мира, национального согласия и безопасности проживающих на территории Чеченской республики

граждан, независимо от национальной принадлежности, вероисповедания и иных различий.

Завершит свою работу комиссия по взаимной договоренности. Таким образом, комиссия обязана руководствоваться как общепризнанными принципами международного права, так и рядом положений Конституции РФ при ведении переговорного процесса, в ходе которого желательно наряду с принципом права народов на самоопределение зафиксировать в документах и принцип территориальной целостности как общепризнанный принцип международного права, а также принцип представительности всего населения Чеченской республики, а не только лиц чеченской национальности, то есть всего народа Чеченской республики.

Соглашение между федеральными властями РФ и Чечни от 12 мая 1997 г. говорит об этом же, то есть оно подтверждает, что "стороны: 1) навсегда отказываются от применения и угрозы применения силы в решении любых спорных вопросов, 2) строят свои отношения в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, при этом стороны взаимодействуют в сферах, определяемых конкретными соглашениями". Оно является основой для заключения дальнейших договоров и соглашений по всему комплексу взаимоотношений и вступает в силу с момента его подписания.

В соответствии с Дейтонским соглашением по Югославии Республика Сербская и Мусульмано-Хорватская Федерация могут заключать международные соглашения, и оба субъекта федерации заключили такие соглашения с Югославией и Хорватией.

29 февраля 1992 г. был заключен договор о специальных параллельных отношениях между Республикой Югославией и Республикой Сербской. В этом договоре, в частности, говорится, что обе стороны "будут способствовать расширению международного сотрудничества и взаимопонимания, а также будут прилагать совместные усилия к укреплению роли ООН и дальнейшему упрочению международного мира и безопасности".

Стороны обязались развивать свои отношения на основе дружбы, доверия, сотрудничества и уважения интересов друг друга в соответствии с принципами независимости, невмешательства во внутренние дела друг друга, равноправия и уважения основных прав и свобод человека, то есть строить свои отношения на основе международного права.

Вышесказанное позволяет считать, что определенная международная правосубъектность за субъектами федерации признается, и эта тенденция носит повсеместный характер.

Статья получена редакцией в июне 1997 г.