

<sup>2</sup> (1915) 107 Tex. 226, 176 S. 717.

<sup>3</sup> (1906) 216 Pa. 362, 65 A. 801.

<sup>4</sup> (1892) 131 Ind. 277 N.E. 59.

<sup>5</sup> См. *Keith W. Blinn, Claude Duval, Honore Le Leuch, Andre Pertuzio*. International Petroleum Exploration and Exploitation Agreements: Legal, Economic and Policy Aspects, Eurininey Publications. — 1986. — P. 33.

<sup>6</sup> См. Oil and Gas Law in a Nutshell by Lohn S. Lowe, West Publishing Co. — St. Paul, 1988.

<sup>7</sup> См., например, Нефтяной закон Великобритании 1934 года или французский Закон от 21 апреля 1910 г.

<sup>8</sup> См. *Keith W. Blinn, Claude Duval, Honore Le Leuch, Andre Pertuzio*. Op. cit. — P. 28.

<sup>9</sup> Текст Конвенции 1982 года приводится по книге «Морское право: официальный текст Конвенции ООН по морскому праву с приложениями и предметным указателем». — ООН, Нью-Йорк. — 1984.

<sup>10</sup> См. *F.V.W. (Van) Penick*. Offshore Financing: The Nature of Security Interests in Oil and Gas Projects on the Continental Shelf, The Alberta Law Review. — 1985. — Vol. XXIII. — 1.

*Статья поступила в редакцию в августе 1996 г.*

## **НЕ ТОЛЬКО ТУШИТЬ, НО И ПРЕДУПРЕЖДАТЬ КОНФЛИКТЫ**

**(Правовая основа превентивной политики и дипломатии)**

**Г.Б. Старушенко\***

От успехов общественных наук, науки международного права в частности, зависят востребованность, а в итоге — и успехи других наук. Говорю об этом не из склонности к парадоксам, а учитывая, что у нас в результате крупных ошибок, которые имели место в ходе развития и общества, и наук об обществе, у многих сложилось убеждение, что естественные науки — это «естественные», а общественные — «противоестественные». Этот парадокс так часто повторялся и в стенах Академии наук, что многие начали воспринимать его как истину. Недооценка, а то и игнорирование общественных наук оказывают резко отрицательное влияние на об-

---

\*Член-корреспондент Российской академии наук. Статья подготовлена на основе выступления на международной конференции «50 лет ООН и международное право».

щество и на науку. Выдающиеся достижения естественных наук не могут быть использованы, не имеют выхода на практику, не улучшают условия жизни людей. В 90-е годы, объявленные ООН Десятилетием международного права, и эта научная дисциплина оказалась в таком положении, что некоторые коллеги имели основание говорить, что у нас она умирает (проф. И.И. Лукашук).

Значение международного права особенно возрастает именно сегодня, когда мир из двухполюсного, конфронтационного превращается в многополюсный, демократический<sup>1</sup>. Во время существования двух сверхдержав ошибки, противоправные действия одного государства встречали противодействие или в какой-то мере корректировались со стороны другой группы государств. Теперь такой возможности нет. Отпор правонарушениям должно отныне оказывать мировое сообщество, а чтобы этот отпор был эффективным и конструктивным, его члены должны руководствоваться по возможности единообразно толкуемыми принципами и нормами. Для регулирования межнациональных и социальных отношений и на мировом, и на государственном уровне, для предотвращения перерастания противоречий в вооруженные конфликты все большее значение приобретает принцип равноправия и самоопределения народов.

В 50—60-е годы советские юристы одни из первых в науке международного права сформулировали основные положения правового принципа самоопределения, который до этого рассматривался как политический и, следовательно, не обязательный к соблюдению. В частности, было показано, что:

- через международно-правовую практику Советской России и сопредельных государств он стал региональной нормой, а с включением его в Устав ООН — и общепризнанной нормой международного права;

- его содержание не сводится к праву на образование одностороннего государства, как это предполагал выдвинутый Французской революцией принцип национальности, а предусматривает такие формы его имплементации, как федерализм, автономия, дружеское сожительство в границах единого демократического государства и т.п.;

- субъектом права на самоопределение являются народы, нации и народности, а также народы, состоящие из нескольких наций, народностей или национальных групп, имеющие общую территорию, одну или несколько других общностей (историческую, культурную, языковую, религиозную и т.п.) и объединенные общностью цели, которой они хотят достичь посредством самоопределения;

- за колониальными народами, добивающимися самоопределения, признавалось право на вооруженную борьбу (западные государства против этого возражали, объявляя ее террористичес-

кой), а предпочтительной политической формой реализации этого права было создание независимого государства и др.

Очевидные сегодня некоторые ошибки и недочеты в ходе анализа принципа самоопределения, допущенные автором и его коллегами, позже ими же были исправлены<sup>2</sup>. Для своего времени позиция, занятая советскими юристами, была значительным шагом в направлении разработки правовых методов регулирования национальных, прежде всего колониальных, а также социальных проблем<sup>3</sup>.

От колониального гнета в реализацию рассматриваемого принципа освободились свыше 100 стран, причем абсолютное большинство из них — мирным, невоенным путем. Но позже национальные движения приобрели широкий размах и в независимых государствах, большинство из которых многонациональные или имеют значительные национальные меньшинства, что видно из следующей таблицы.

#### Национальные меньшинства в европейских государствах<sup>4</sup>.

| <i>Государства</i>                                                                                                                        | <i>Доля меньшинств в населении</i> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Португалия                                                                                                                                | меньшинства отсутствуют            |
| Албания, Дания, Германия, Финляндия, Франция, Греция, Великобритания, Ирландия, Италия, Норвегия, Австрия, Польша, Чехия, Швеция, Венгрия | менее 10%                          |
| Болгария, Литва, Нидерланды, Румыния, Словакия, Словения, Турция                                                                          | 10 — 20%                           |
| Хорватия, Испания, Украина, Белоруссия                                                                                                    | 20 — 30%                           |
| Эстония, Югославия, Македония, Молдова                                                                                                    | 30 — 40%                           |
| Латвия                                                                                                                                    | 40 — 50%                           |
| Бельгия, Босния-Герцеговина, Россия, Швейцария                                                                                            | многонациональные государства      |

В 90-е годы ситуация в мире существенно изменилась. Ликвидирована политическая надстройка колониализма, прекратилась холодная война, от защиты прав наций мировое сообщество постепенно начало переходить к расширению и охране прав народов и человека. Получает все более широкое понимание то, что мир должен быть не только многополюсным, но и многоукладным (в социально-экономическом плане). Все это потребовало уточнения

и доработки принципа самоопределения — этого наиболее эффективного метода международного регулирования национальных и социальных отношений<sup>5</sup>.

Такое регулирование в 80 — 90-е годы осуществлялось ООН и региональными организациями. Положительные результаты в плане политического урегулирования достигнуты в Камбодже, Афганистане, Сальвадоре, Югославии и некоторых других странах. Главное, что удалось сделать в названных странах, — это прекратить кровопролитие, спасти десятки и сотни тысяч людей.

В ряде регионов и стран прекращены военные действия, но до окончательного урегулирования конфликтов еще далеко (Ближний Восток, Западная Африка, Кавказ и Северный Кавказ).

Попытки Соединенных Штатов под флагом ООН прекратить гражданскую войну в Сомали, примирить враждующие между собой две курдские партии в Ираке закончились провалом. Сообществу государств, ООН, региональной Организации африканского единства в частности, в первой половине 90-х годов не удалось предотвратить массового убийства миллиона людей в Центральной Африке. ООН не смогла оперативно организовать направление туда необходимого контингента войск, а государства не были готовы к выделению соответствующих воинских частей. В 1996 году Совет Безопасности был вынужден еще раз в спешном порядке обращаться к государствам — членам ООН с просьбой о выделении воинских контингентов для предотвращения очередной крупномасштабной резни в этом же регионе. Причина указанных неудач — устаревшее представление, будто противоречия разрешимы только через конфликты.

Международное регулирование национальных и социальных отношений для упреждения конфликтов — акция сравнительно новая, хотя она косвенно и предусмотрена Уставом ООН (гл. VII). Устав исходит из того, что планы применения вооруженных сил должны составляться Советом Безопасности совместно с Военно-штабным комитетом (ст. 46), который, находясь в подчинении Совета Безопасности, «несет ответственность за стратегическое руководство любыми вооруженными силами», предоставленными в его распоряжение государствами — членами ООН (ст. 47). Поскольку Военно-штабной комитет не создан, в первой половине 90-х годов неоднократно складывалась ситуация, когда международные вооруженные силы фактически находились под командованием одной державы. Это создавало конфликтные ситуации, которых можно не допускать.

Вопрос о правомочности международного регулирования национальных и социальных отношений решен, но опять-таки в первом приближении. ООН в лице Совета Безопасности, а также региональные организации, указывается в Уставе, уполномочиваются

«расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор» (ст. 34). И если продолжение этого спора или ситуации может создать угрозу международному миру и безопасности, Совет Безопасности может «рекомендовать надлежащую процедуру или методы урегулирования» (ст. 36).

Если же речь идет о ситуациях, не создающих угрозы всеобщему миру, то они должны регулироваться государствами в строгом соответствии с основными принципами международного права, в частности принципом равноправия и самоопределения народов (ст.55). К сожалению, выдвинутый политиками и разработанный юристами принцип самоопределения ввиду крайней сложности регулируемых им проблем порождает большое число спорных, а то и ошибочных толкований. Вот несколько типичных примеров такого толкования:

- право на самоопределение признается только за нацией, причем только коренной, а интересы других наций и групп населения самоопределяющейся территории игнорируются;

- не учитываются интересы населения государства, от которого намерена отделиться самоуправляющаяся территория;

- самоопределение сводится к сепессии (отделению), в то время как в современных условиях оно может и, как правило, должно реализоваться в границах государства, в состав которого входит самоопределяющийся народ;

- от этого принципа вообще следует отказаться, поскольку он провоцирует сепаратизм, вооруженные конфликты, ведет к балканизации государств.

Такие суждения присутствуют и в некоторых статьях, опубликованных в последнее время в «Независимой газете», кстати единственном печатном органе, широко пропагандирующем правовой подход к решению национальных проблем.

Принцип самоопределения подчас не только нарушается, но и сознательно используется для оправдания грубых нарушений прав человека, терроризма, этнических чисток, геноцида даже в отношении собственного народа. Чем же объяснить, что этот благороднейший и гуманнейший принцип зачастую используется неправомерно? Объективная причина — в его недостаточной корректировке с учетом условий новейшего времени, когда в результате миграции, взаимопроникновения народов многие из них лишились своей территории и не могут самоопределиться в форме национально-территориальной автономии. В РФ в таком положении оказались более 30 млн. человек национальных меньшинств и малых народов. Очевидно, решать проблему самоопределения в этих условиях нужно по-новому.

Существуют и субъективные причины «кризиса самоопределения». На практике люди продолжают руководствоваться извращенными, догматическими представлениями об этом принципе, а то и вообще не имеют о нем сколько-нибудь четкого представления. Что такое «самоопределение», не знают, по собственному признанию, 67% граждан Российской Федерации (опрос Института СПИ РАН). Агрессивный национализм и шовинизм спекулируют на этой неосведомленности. Между тем научное международно-правовое его толкование дает возможность успешно решать выдвигаемые жизнью проблемы в интересах не одной нации, одного народа, одного класса, а всех народов, классов, государств. Для этого, как минимум, нужно дать правильный ответ на следующие вопросы: во-первых, в чем конкретно проявляется самоопределение, то есть каково содержание этого права; во-вторых, кому оно принадлежит (его субъект); наконец, в-третьих, как оно осуществляется, допустимо ли при этом применение силы?

В связи с кардинальной социально-политической перестройкой в мире в Советском Союзе и в новых государствах — его бывших республиках учеными и политиками предпринимаются усилия ответить на эти вопросы, разрабатывать дальше теорию самоопределения. Опубликовано несколько книг и брошюр, а также ряд статей, полностью или частично посвященных этому принципу<sup>5</sup>.

## 1. Содержание самоопределения

Многие авторы и политики по незнанию или умышленно все еще подменяют принцип самоопределения принципом нации: одна нация — одно государство. В такой форме принцип, предшествовавший принципу самоопределения, действительно был выдвинут Робеспьером и провозглашен в Декларации прав человека и гражданина ее редактором аббатом Грегуаром с трибуны Конвента. Со временем стало очевидно, что в условиях многонациональных обществ государств, колониальных империй принцип национальности «не работает», и от него потихоньку отказались. Но проблема межнациональных отношений сохранилась, требовала определения путей своего решения. 100 лет тому назад, в 1896 году, на Лондонском конгрессе Второго Интернационала был провозглашен новый принцип — право наций на самоопределение. Но это был уже совершенно другой принцип с противоположным содержанием, проникнутый идеей объединения, а не разделения людей, — идеей интернационализма. Если бы это было то же самое, что и «право нации», то зачем его надо было провозглашать?

Отождествлять принцип самоопределения, регулирующий межнациональные отношения и объединяющий народы, с предшествовавшим ему исторически «принципом нации», поощрявшим раскол государств и народов, никак нельзя. Недопустимо это и сегодня. Принцип самоопределения, в отличие от последнего, во-первых, исходит **не из обязательности отделения** и образования однопациональных государств, **а из желательности сохранения крупных государств и добровольного объединения** разных народов и наций в такие государства на началах федерализма, автономии и иных; во-вторых, признает право на самоопределение за всеми без исключения народами, а не только за нациями; в-третьих, акцентирует внимание на необходимости не только предоставлять народам формальное право на самостоятельное существование, но и обеспечивать им условия, которые помогут осуществить это право; в-четвертых, признает право не только на национальное и социальное освобождение, но и на самостоятельное определение направления и форм своего социально-экономического развития, своей судьбы; в-пятых, исходит из недопустимости приобретения прав одним народом за счет ущемления или игнорирования прав и интересов других; наконец, в-шестых, в качестве критерия при определении политической формы самоопределения использует возможности реализации прав человека.

По настоянию Советского Союза принцип самоопределения народов был включен в Устав ООН (п. 2 ст. 1, а также ст. 55). Это не только придало принципу самоопределения обязательный конвенционный характер, но и содействовало его дальнейшей разработке. От регулирования колониальных отношений в интересах метрополий международное право перешло к регулированию процесса отношений между народами не только в колониях, но и в независимых государствах. Поскольку право на самоопределение предлагалось как средство урегулирования до того времени непримиримых противоречий и конфликтов, в его содержание было внесено принципиально важное уточнение, раскрывающее его назначение, — «принцип равноправия и самоопределения народов»<sup>6</sup>. Это понятно: без признания равноправия сторон обычно нет соглашения. Кстати, в нашей Конституции 1993 года в преамбуле этот единый принцип разделен: «исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов». Можно, конечно, и так, поскольку правильное его название дано в ст. 5. Но в таком важном документе законодатель обязан быть точным.

Каждый народ имеет право реализовать свои пожелания, устроиться так, как он желает, как это диктуется уровнем его развития, геополитическими соображениями, но при одном исключительно важном и обязательном условии — не за счет других народов (ведь

все равны). Договаривайтесь, спорьте, но обязательно приходите к общему согласию. Без него нет самоопределения, а возможно только перемирие. Это требование часто не учитывалось не только в политической практике и в средствах массовой информации, но и в научных трудах, что дезориентировало общественное мнение, порождало новые противоречия, заводило в тупик уже существующие. Между тем при правильном толковании самоопределения оно может и должно служить правовой основой превентивной дипломатии.

Указанный смысл принципа самоопределения (так его обычно называют для краткости) был подчеркнут и Декларацией принципов международного права 1970 года, которая разрабатывалась в течение 10 лет и была принята ООН на основе консенсуса. Принцип самоопределения, говорится в этом документе, «не должен толковаться как санкционирующий или поощряющий расчленение, частичное или полное нарушение территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения».

Из сказанного следует, что нет никаких оснований заявлять: «Я против права Чечни на самоопределение, как и любой другой части России», как это сделал мой коллега проф. А. Бельчук в содержательной, интересной статье в «Независимой газете». Во-первых, как видно из статьи, он сам не исключает самоопределения в других формах (в частности, территориально-культурной автономии), а во-вторых, допускает сецессию и Чечни при условии ее одобрения на общероссийском референдуме. Но сказанное только подтверждает недопустимость отождествления самоопределения с сецессией. Это, а не «разрушение основы военной организации дудаевских сил», и есть «прививка от сепаратизма». Бельчук мне друг, но истина дороже...<sup>7</sup>

О самоопределении подчас стыдливо пытаются умалчивать по вполне понятным политическим соображениям. Так, в Концепции государственной национальной политики, принятой в 1996 году, хотя и говорится о «стремлении народов к самоопределению», в перечне основных принципов государственной национальной политики он не упоминается. Нужно не отказываться от самоопределения, а разъяснить его смысл, настойчиво искать и предлагать для заинтересованных сторон новые формы его реализации. А такие решения существуют. Можно, к примеру: 1) отложить окончательное урегулирование на 5 — 20 и более лет, как это имеет место в практике латиноамериканских государств и сделано в Чечне, или 2) согласиться на сохранение самоопределяющейся территории в составе государства и предоставить ей подтверждаемую договором фактически полную независимость де-факто (Аландские острова



со шведским населением в составе Финляндии), или 3) предоставить самоопределяющейся территории независимость при условии, что это произойдет в точно установленную уже сегодня дату, скажем в 2020 году, что будет гарантировано ООН или каким-либо государством. Возможны и другие решения, например такие, как сохранение территориальной целостности Боснии и Герцеговины при предоставлении сербам, мусульманам и хорватам возможности самоопределиться на национальной основе в форме республик.

На основе принципа самоопределения и с учетом мирового опыта 30 августа 1996 г. были подписаны Хасавюртовские соглашения о прекращении военных действий в Чечне. Они отложили **политическое** урегулирование на пять лет, но уже со дня подписания начали «работать» — спасти жизнь тысячам и тысячам людей, приостановили дальнейший подрыв экономики Чечни и РФ, а также компроментацию их народов как цивилизованных (террористическая деятельность одного и война против гражданского населения другого). За пять лет должны быть подготовлены экономические и политические аспекты самоопределения, а главное — нужно «обеспечить выявление устойчивого и ответственного волеизъявления самоопределяющейся общности», как справедливо подчеркивает Г. Старовойтова<sup>8</sup>.

Поскольку в процессе самоопределения, особенно в независимых государствах, затрагиваются интересы других его участников (народов, государства, а иногда и сопредельных государств) и все они равноправны, их интересы также должны учитываться. Рассматриваемый принцип — часть единой международной правовой системы, а система поэтому и является системой, что все части ее взаимосвязаны и вырывать из нее один элемент без учета других значит нарушать всю систему. Взаимный учет интересов достигается путем регулирования указанного процесса на основе не только принципа самоопределения, но и всех других фундаментальных принципов международного права. «Применяются они, — как справедливо подчеркивает доктор юридических наук, председатель Государственного совета Татарстана В.Н. Лихачев, — во взаимосвязи, системно... Должна быть выработана такая форма отношений, которая, с одной стороны, выражала бы баланс интересов России и Чеченской Республики, а с другой — не допускала бы возникновения противоречий между правом на самоопределение и принципом территориальной целостности. Опыт Татарстана свидетельствует о возможности такого решения»<sup>9</sup>. При условии его правильного толкования и реализации принцип самоопределения и сегодня дает возможность оптимально, на основе компромисса, удовлетворять интересы наций и народов мирными средствами, обуздывать националистический эгоизм, защищать права человека.

В наше время особое значение приобретает именно **гуманистическое содержание самоопределения**. Статья 55 напоминает, что для создания в мире «условий стабильности и благополучия» отношения между государствами должны основываться не только «на уважении принципа равноправия и самоопределения народов», но и на «всеобщем уважении и соблюдении прав человека и основных свобод для всех». Не защищая прав человека, невозможно оградить интересы государства, народа, нации. К тому же это — главное назначение государства. В Уставе намечаются основные направления, по которым должна вестись такая защита. Это — повышение уровня жизни, обеспечение полной занятости населения, экономического и социального прогресса, условий для развития и др. (пп. а, с ст. 55).

Критерий при выборе той или иной политической формы самоопределения — права человека, интересы личности, а потом уже народа, нации. Ни государство, ни группа лиц, напоминает Всеобщая декларация прав человека, не должны «совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод личности» (ст. 30). Если та или иная форма самоопределения попирает права человека, она должна быть заменена на более приемлемую или же самоопределение не должно состояться в этой форме. Самоопределение народа, нации не самоцель, а лишь средство защиты прав человека, личности. Не человек для нации, а нация для человека — такой подход диктует нам международное право и подтверждает подлинно гуманистическое мышление. И иностранный, и наш опыт свидетельствует: если во внимание принимаются только интересы нации, права личности зачастую попираются, страдают люди, сотни тысяч лишаются родины, крова, близких и самой жизни.

Возникновение сотни новых государств поставило в повестку дня **вопрос о праве их народов быть хозяином в своих внутренних делах**, свободно распоряжаться своими естественными ресурсами, решать другие вопросы внутреннего развития. Пункт 1 ст. I Международных пактов о правах человека определяет рассматриваемый принцип и как право «свободно устанавливать свой политический статус и свободно обеспечивать свое экономическое, социальное и культурное развитие». А пункт 2 этой же статьи признает за народами право «свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципах взаимной выгоды, и из международного права». Иначе говоря, эта вытекающая из принципа самоопределения норма превентивно направлена на недопущение новых конфликтов.

Некоторые руководители национальных и социальных движений право на определение своего политического статуса и свободное обеспечение экономического, социального и культурного развития толкуют как право на выбор любого общественного строя. Между тем характер общественного строя определяется не желанием лидеров или правящих партий, а уровнем развития производительных сил, особенностями социально-экономического развития общества. Так, после освобождения от колониализма у руководителей многих молодых государств проявлялось стремление установить у себя именно социалистический общественный строй, хотя необходимых для этого экономических и политических предпосылок, в частности высокоразвитых производительных сил, у них не было. В результате эти люди или теряли власть (Матье Кереку в Бенине, Сукарно в Индонезии, Альенде в Чили и др.), или отказывались от своих утопических программных установок (Бенджидит в Алжире, руководители АНК и ЮАКП в ЮАР, Асад в Сирии). Склонность к игнорированию объективных закономерностей общественного развития при определении направления социального развития в начале 90-х годов проявилась также в РФ и некоторых восточноевропейских государствах.

В условиях прекращения холодной войны и противоборства двух систем корректировка общественного строя достигается опять-таки через реализацию принципа самоопределения. Примеры КНР, Вьетнама, Лаоса показывают, что в силу все тех же объективных закономерностей народы сами вносят коррективы, и порой весьма существенные, в организацию жизни и направление развития своего общества. Несостоятельными оказались и навязываемые нам извне рекомендации шоковой приватизации. Россия выстрадала и начала осуществлять свою модель развития общества, которая в Конституции 1993 года характеризуется следующими институтами: социально ориентированное государство, многоукладная экономика, федерализм нового вида, самоуправление, демократия. Очевидно, что игнорирование права россиян на внутреннее самоопределение и навязывание им моделей, не учитывающих местных особенностей, могли бы иметь трагические последствия и не только для России. Ошибочно полагать, будто проблема социального самоопределения важна только для развитых и бывших социалистических стран. После воссоединения Германии недостаточный учет немецкими властями особенностей восточногерманского населения, слепая вера в абсолютное превосходство собственного образа жизни имели своим результатом серьезный экономический кризис.

**Итак, в соответствии с закономерностями развития общества и принципом равноправия и самоопределения характер общес-**

твенного устройства государства детерминирован уровнем социально-экономического прогресса и средств производства, а политический режим — борьбой и постоянно меняющимся соотношением внутренних политических сил. Для изменения общественного строя требуется время, измеряемое жизнью нескольких поколений, а политического режима — несколько лет. Учет этих объективных истин — condition sine qua non... самоопределения, стабильности. Таким образом, выдвинутый в целях более успешного регулирования межнациональных отношений рассматриваемый принцип наполняется и социальным содержанием.

Признание в процессе самоопределения прав и за личностью дает в руки общества ключ для мирного и конструктивного решения и такой сложнейшей проблемы, как **право на социальный выбор**. Делая свободный выбор между разными формами собственности, методами хозяйствования и, соответственно, направляя свою деятельность в государственный, кооперативный, частный или другой уклад, люди смогут в известной степени по-разному социально самоопределиваться и в границах одного государства. Для этого нужно, чтобы равноправие форм собственности было не только законодательно закреплено, но и строго соблюдалось на практике. Есть основания полагать, что это значительно ослабит центробежные силы.

Самоопределение личности не подменяет самоопределение народа, нации, а придает ему такие государственно-политические формы, наполняет их таким содержанием, которые соответствуют реальным потребностям личности и возможностям общества. Реальные попытки корректировать национальную политику с учетом интересов личности предпринимаются и за рубежом, и у нас.

## **2. Субъект самоопределения (кому принадлежит это право)**

Становление рассматриваемого принципа сопровождалось изменением дестинатора, носителя вытекающих из него прав. И это естественно, поскольку менялись и усложнялись жизнь и задачи, которые решались посредством самоопределения. Вначале по традиции, восходящей к принципу национальности, это были нации, но только «цивилизованные»; затем нации и население колоний, но только бывших германских; наконец, и все население любого государства и любой колонии. Наука, в частности международное и конституционное право, этнология, политология и некоторые другие дисциплины, а также политические деятели и дипломаты приложили немало усилий, чтобы разобраться в порождаемых

практикой самоопределения вопросах и ответить на них в теории. Ряду теоретических выводов мировое сообщество придало характер правовых норм. Приведенное выше и подтвержденное практикой понятие «субъект права на самоопределение» подводило правовую базу под международное регулирование процесса деколонизации, но не решало полностью вопрос о субъекте самоопределения в независимых государствах. Его определение через понятие «народ» нуждалось в дополнительных разъяснениях.

В п. 2 ст. 1 Устава, где о нем идет речь, упоминаются не только «народы» («peoples»), но и «нации» («nations»): цель ООН — «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов». Многие, в том числе и автор этой статьи, отдавая дань традиции («право **наций** на самоопределение вплоть до отделения...»), исходя из не совсем точного официального перевода (в данном случае слова «nations» только как «нации»), толковали это как признание не только народа, но и нации субъектом права на самоопределение. **Нация, как таковая, действительно может быть субъектом этого права, но только в том случае, когда она одна проживает на самоопределяющейся территории.** Если же на этой территории проживают и другие этносы, то правом на самоопределение наряду с ней обладают и они, а субъектом этого права является все население данной территории, «демос, а не этнос», по выражению Р.Б. Леоновича<sup>10</sup>. Толковать приведенное выше уставное положение п. 2 ст. 1 (на это обращал внимание и один из разработчиков Устава проф. С.Б. Крылов<sup>11</sup>) следует так: ООН ставит своей целью развитие дружественных отношений не только между своими членами-государствами («nations»), но и между народами («peoples»), входящими в состав суверенных государств и не имеющими своего государственного бытия.

Для того чтобы такие отношения были возможны, авторы Устава, определив, что неотъемлемой составной частью принципа самоопределения является равноправие народов, подчеркивали не только недопустимость приобретения преимуществ, дополнительных прав и благ в ущерб интересам и за счет других народов, но и универсальный характер этого права: им обладают все государства и все народы без исключения. На практике это означает, подчеркнем еще раз, что если данная форма самоопределения народа ущемляет права государства, в состав которого он входит, или одного из народов этого, а то и других государств, то самоопределяющийся народ должен или избрать другую форму самоопределения, приемлемую для всех, или отложить реализацию рассматриваемого права на определенный срок, или, наконец, отказаться от нее.

Итак, проблема определения субъекта права на самоопределение сводится к определению понятий «государство» и «народ».

**Вопрос о праве на самоопределение государства** и на практике, и в теории встает сравнительно редко, поскольку население государства представляет собой «народ» и признание за ним права на самоопределение равносильно признанию этого же права за его государством. Однако констатация наличия такого права у государства чрезвычайно важна для превентивной дипломатии в силу ряда обстоятельств.

Во-первых, весь народ государства имеет такое же право на обеспечение для себя оптимально благоприятных условий, как и его часть — население самоопределяющейся территории. Поэтому, безусловно признавая за ее населением это право, государство имеет основания настаивать, чтобы оно осуществлялось в тех политических формах, которые могут быть одобрены остальным населением государства или — от его имени — властями. Игнорирование такого подхода к проблеме может иметь крайне неблагоприятные последствия и для населения государства, и для самоопределяющегося народа. Именно нежелание чеченских лидеров считаться с интересами всей Федерации в начале 90-х годов привело к вооруженному конфликту. **Поскольку принцип самоопределения не может осуществляться с нарушением равноправия, интересы самоопределяющегося народа, пусть и справедливые, должны совмещаться, согласовываться с интересами и правами других этносов и всего населения страны.** В современном мире без согласия государства нет конструктивного самоопределения. К примеру, при решении вопроса о самоопределении Прибалтийских республик игнорирование тогдашним советским руководством воли населения Союза, высказавшегося в ходе референдума 17 марта 1991 г. за сохранение единого государства, а также нарушение Закона о порядке выхода республик из состава Советского Союза и некоторых международно-правовых норм обернулись тяжелой трагедией для граждан СССР, да и прибалтов.

Во-вторых, непризнание за государством прав, гарантируемых принципом равноправия и самоопределения, лишает его народ возможности «осуществлять по своему усмотрению свое политическое, экономическое и культурное развитие». В таком положении оказалось население постсоветских государств, когда ему через МБР и МВФ была навязана монетаристская модель социально-экономического развития, разработанная для развитых и заведомо непригодная для уникальных евроазиатских стран. Это, кстати, признал и Г. Попов, который одно время был ее сторонником<sup>12</sup>. Существовали другие, более пригодные модели. Примеры КНР, Вьетнама, Лаоса и некоторых других стран свидетельствуют, что

исправление пороков плановой экономики и тоталитаризма вполне возможно и без монетаристской шоковой терапии. Конференции ООН по окружающей среде (1992 г.) и по социальному развитию (1995 г.) призвали все государства отказаться от нынешней преобладающей в мире парадигмы общественного развития и приступить к разработке моделей устойчивого развития, более пригодных для местных условий.

В-третьих, принцип самоопределения защищает государство от несанкционированного отторжения от него той части территории, политический статус которой еще предстоит определить. Вряд ли можно согласиться с мнением некоторых чеченских юристов, которые считают, что за столом будущих переговоров о политическом урегулировании в Чечне в качестве отправного пункта должны быть приняты Конституция РФ и Конституция Чечни. Иначе говоря, они исходят из того, что Чечня уже в канун 1997 года находится вне сферы РФ и речь идет только об оформлении взаимоотношений двух субъектов права. Но подписание Хасавюртовских соглашений, как справедливо отмечает В.Н. Лихачев, «не означает, что государственно-правовой статус Чечни автоматически трансформировался после 31 августа 1996 г. в новое качество, хотя процесс его поиска, уточнения и согласования уже начался»<sup>13</sup>. Этот процесс можно только затормозить, замедлить поспешными, неподготовленными действиями, такими как новая конституция, новый уголовный кодекс, новое правительство и т.п. Он может усложниться, неоправданно затянуться, и тогда придется вновь договариваться о продлении особого периода, причем на срок после 2001 года. А это нежелательно и для чеченцев, и для всех россиян. С позиций права в период, отведенный для решения вопроса о будущем статусе самоопределяющейся территории, она должна управляться смешанной администрацией, в данном случае федерально-чеченской.

Хотя ни ученым, ни ООН и другим международным организациям не удалось выработать признаваемого всеми определения понятия «народ», большинство государств по вопросу о субъекте права на самоопределение пришло к мнению, что, во-первых, право на самоопределение является всеобщим; во-вторых, слово «народы» означает население во всех странах и территориях вне зависимости от того, являются ли они независимыми или несамоуправляющимися, и что, в-третьих, этот термин следует понимать в самом общем смысле и ни в каком едином определении нет необходимости, так как вопросы, связанные с самоопределением, должны решаться конкретно в каждом отдельном случае.

Совещание экспертов ЮНЕСКО по углубленному изучению прав народов (Париж, февраль 1990 г.) пришло к выводу, что понятие «народ» следует определять следующим образом: «Народ в

контексте прав народов в международном праве, включая право на самоопределение, обладает следующими характеристиками: 1) группа отдельных людей, обладающих некоторыми или всеми из следующих общих признаков: общая историческая традиция, расовое или этническое единство, культурная однородность, единый язык, религиозная или идеологическая общность, связь с территорией проживания, общая экономическая жизнь; 2) группа должна включать определенное число людей, которое необязательно должно быть большим, однако должно представлять собой нечто большее, чем простая ассоциация отдельных лиц в рамках государства; 3) группа в целом должна стремиться к тому, чтобы ее считали народом, или осознавать себя народом; при этом допускается, что группы или некоторые члены таких групп, обладая вышеперечисленными характеристиками, могут не стремиться к этому или не осознавать себя народом; 4) возможно, группа должна обладать структурами или иными средствами выражения своих общих характеристик и стремления к самопознанию».

Таким образом, определение народа как субъекта права на самоопределение, сформулированное отечественными учеными 40 лет назад, во многом совпадает с его определением современными нашими коллегами. Следует только учитывать, что в независимых государствах субъектом самоопределения является все население, а не только нация, которая была инициатором его создания.

Сказанное важно иметь в виду, поскольку, раз самоотделившись, народ не утрачивает право на повторное самоопределение. Это право, как правильно отметил наш коллега Ю.Г. Барсегов, «непогашаемо»<sup>5</sup>. При кардинально изменившихся внутренних и внешних условиях народ может поставить вопрос о повторном самоопределении, об изменении и формы, и содержания реализации этого права. Иными будут и условия, в которых оно теперь осуществляется, чем в период борьбы против колониализма, объявленного вне закона. Во-первых, самоопределяющийся народ лишается права получать помощь и поддержку извне, что означало бы вмешательство во внутренние дела суверенного государства. Во-вторых, в этом случае недопустимо ставить вопрос об изменении существующих государственных границ, если против этого возражает любое другое государство. Венская конвенция о праве договоров 1969 года в ст. 62 «а», а также Конвенция о правопреемстве в отношении договоров (1978 г.) прямо указывают, что, если даже возникают какие-либо основания для изменения условий договора, они не могут служить основанием для изменения границ. Клаузула *rebus sic stantibus* к границам не применима. Граница, конечно, может быть изменена и на основе принципа самоопределения, но только при согласии всех заинтересованных сторон.



В независимом государстве народы, ставящие вопрос о самоопределении, при выборе формы его реализации должны учитывать интересы не только своего государства и других его народов, но и общие интересы обеспечения мира и условий для социального прогресса в данном регионе.

Государство, со своей стороны, в соответствии с международными обязательствами должно признавать **за всеми** входящими в его состав народами это право и стремиться создавать оптимально благоприятные условия для их развития. Именно ему принадлежит последнее слово при решении вопроса о политической форме и сроках самоопределения. Государство может официально провозглашать самоопределение принципом своей внутренней политики или не делать этого (его суверенное право). Но оно не может вообще отказывать народу в праве на самоопределение. Однако если по вине государства тот или иной народ будет поставлен в условия, угрожающие его существованию (апартеид, геноцид), если возникнет ситуация, создающая угрозу международной безопасности, то сообщество государств в соответствии с Уставом ООН на основании решения Совета Безопасности может оказать поддержку самоопределяющемуся народу.

В некоторых многонациональных государствах принцип самоопределения народов официально провозглашается в качестве государственно-правового. Право на самоопределение реализуется здесь в формах федерации, автономии, территориальной или национально-культурной и др. В СССР, некоторых других государствах республики формально могли реализовать его в форме выхода из состава государства при соблюдении установленной законом процедуры. Грубые нарушения этой процедуры (игнорирование результатов референдума, несоблюдение установленного срока оформления выхода и др.) содействовали развалу Союза, кризису других постсоциалистических государств. Конституция РФ 1993 года, признавая право на самоопределение, исключает его реализацию в форме выхода из Федерации. Кстати, право на выход из состава государства не содержится ни в одной конституции существующих в мире без малого 200 государств и сегодня не поддерживается ООН. Мировое сообщество исходит из возможности и необходимости обеспечивать соблюдение национальных и социальных прав народов в границах существующих государств и считает, что удваивать их количество не только излишне, но и опасно. Такого мнения придерживался бывший Генеральный секретарь ООН Бутрос Гали. Есть основания полагать, что эту же линию продолжит его преемник Кофи Аннан, который последние годы занимался миротворческими операциями.

### 3. Средства и методы реализации права на самоопределение

Если после провозглашения принципа самоопределения в Уставе ООН (1945 — 1955 гг.) борьба велась прежде всего по вопросу, является ли этот принцип правовым и обязательным к соблюдению, то на втором этапе (1955 — 1965 гг.) на первый план выдвинулась проблема средств и методов его осуществления на практике. Освобождающиеся от колониализма народы, натолкнувшись на сопротивление колониальных держав, нередко оказывались вынужденными братья за оружие и таким путем добиваться реализации своего права. Их требование признать законность вооруженной борьбы, несмотря на сопротивление западных держав, в ООН было поддержано большинством, подтверждено не только в ряде резолюций этой организации, но и в некоторых документах, принятых на основе консенсуса. Главным обоснованием допустимости вооруженной борьбы угнетенных народов, как уже указывалось, было признание колониализма преступлением, которое необходимо безотлагательно пресечь.

Не только Советский Союз и другие страны социалистического выбора, но и государства западной ориентации (Швеция, Канада, Финляндия и др.) оказывали взявшимся за оружие угнетенным народам эффективную поддержку. Однако после ликвидации колониализма как политического института (экономическая зависимость еще сохраняется) применение вооруженного насилия недопустимо. Оно запрещается и Уставом ООН, и внутригосударственным законодательством. В любой независимой стране применять насилие имеет право только государство и его органы, причем с известными ограничениями.

Исходя из норм современного международного права, парламентская сессия Совета Европы в Резолюции 1086 (1996) от 24 апреля 1996 г. «безоговорочно осудила» нарушения прав человека и международного гуманитарного права в Чечне, «захват заложников и жестокие террористические нападения, совершаемые чеченскими бойцами, что нельзя оправдать никакими причинами, а также занятие позиций вблизи гражданских поселений без четкого предупреждения граждан об эвакуации до занятия таких позиций». В то же время было осуждено «неизбирательное и непропорциональное применение силы российскими войсками, особенно против гражданского населения, что является нарушением Женевских конвенций 1949 года и Второго протокола к ним 1977 года». Резолюция настаивала «на принятии без дальнейших промедлений конкретных мер по осуществлению элементов мирных планов, начиная с прекращения огня, и считает, что эти усилия увенчаются успехом

только в том случае, если к ним будут привлечены все стороны конфликта и они будут действовать в духе доброй воли и если российские власти прекратят называть «бандитами» чеченских бойцов, действующих на территории Чечни, которые не прибегают к террористическим средствам».

Чтобы не поощрять вооруженное насилие на международной арене и в границах суверенных государств, мировое сообщество все шире применяет такие меры, как:

- отказ в международном признании псевдогосударственных образований, возникших в результате несанкционированного насилия («Турецкая республика Кипр»);

- отказ государству-оккупанту в предоставлении титула на оккупированные территории, а в 1996 году, чтобы не допускать увековечивания режима оккупации острова Тимор и привлечь к этому внимание мировой общественности, руководителям борьбы против оккупационного режима была даже присуждена Нобелевская премия;

- использование миротворческих сил (Югославия) и нанесение бомбовых ударов с целью прекращения военных действий против национальных движений (1996 г., США в Ираке);

- принятие более эффективных мер против терроризма, международного и внутригосударственного, и др.

Однако следует признать, что проблема эффективности военных мер и контрмер в процессе самоопределения еще далеко не разработана. Миротворческие акции нередко совершаются с грубыми нарушениями международного и гуманитарного права, оружием бесконтрольно продается действующим и потенциальным террористам, всеобъемлющая международная конвенция о борьбе с терроризмом еще не заключена, поспешность, с которой последовало международное признание новых государств, возникших на территориях бывшей Югославии и СССР, поощряет сепаратистов и в других странах.

Решить национальный вопрос «окончательно» и «бесповоротно», как демагогически утверждает кое-кем и сегодня, невозможно, им следует заниматься постоянно. Нужно своевременно решать порождаемые жизнью противоречия и проблемы не только политического, но и социально-экономического характера, не допуская их перерастания в антагонизмы<sup>14</sup>. Вооруженные конфликты неизмеримо легче предотвращать, чем прекращать. **От улаживания конфликтов пора более последовательно переходить к превентивному регулированию и национальных и социальных отношений в планетарном плане, к управлению ими в границах государств.** Правовой основой таких подходов остается принцип самоопределения в сочетании с другими основными принципами

международного права. Только на такой правовой основе, а не в ходе базарного торга, возможен оптимальный учет интересов всех заинтересованных сторон, без чего нет принципиальных устойчивых решений. А ООН, как это предлагает министр иностранных дел Российской Федерации Е.М. Примаков, должна максимально использовать для этого все имеющиеся политико-дипломатические возможности и сохраняться в качестве единственной организации, дающей санкции на применение силовых методов<sup>15</sup>.

<sup>1</sup> *Примаков Е.М.* На горизонте — многополюсный мир // Независимая газета. — 1996. — 22 окт.

<sup>2</sup> *Сперанский Л.В.* Принцип самоопределения в международном праве. — М., 1961; *Старушенко Г.Б.* Принцип самоопределения народов и наций во внешней политике Советского государства. — М., 1960; *его же.* Нация и государство в освобождающихся странах. — М., 1967; *Карташкин В.А.* Территориальные проблемы развивающихся стран. — М., 1965; *Игнатенко Г.В.* От колониального режима к национальной независимости. — М., 1966; *Тузмухамедов Р.А.* Национальный суверенитет. — М., 1966; *Emerson R.* From Empire to Nation. The Rise to Self-assertion of Asian and African Peoples. — Cambridge (Mass.), 1960.

<sup>3</sup> В частности, разработки самоопределения советскими учеными были положительно оценены в ООН. См. Право на самоопределение: осуществление резолюций Организации Объединенных Наций. Исследование, подготовленное Гектором Грос-Эспиелем, Специальным докладчиком Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. — Нью-Йорк, 1980.

<sup>4</sup> *Europa ethnica.* — 1995. — № 2—3. — Р. 87.

<sup>5</sup> См. Международный опыт регулирования национальных отношений. Исследование сотрудников РАН / Соавтор, отв. редактор Старушенко Г.Б. // Вестник РАН. — 1993. — Т. 63. — № 11. — С. 964 — 974; *Барсегов Ю.Г.* Принцип самоопределения — основа демократического решения национальных проблем. — Ереван, 1989.

<sup>6</sup> См. *Крылов С.Б.* Материалы к истории Организации Объединенных Наций. — Вып. 1. — М.—Л., 1949. — С. 106 — 107.

<sup>7</sup> *Бельчук А.* Нужна прививка от сепаратизма // Независимая газета. — 1996. — 23 авг. См. также *Старушенко Г.* Самоопределение без сепаратизма // Правда. — 1995. — 9 нояб.

<sup>8</sup> *Старовойтова Г.* Хасавюртовские соглашения и международное право // Независимая газета. — 1996. — 23 окт.

<sup>9</sup> *Лихачев В.Н.* Баланс интересов России и Чечни // Независимая газета. — 1996. — 10 сент.

<sup>10</sup> *Леонович Р.Б.* Спор между географией и демографией // Независимая газета. — 1996. — 4 сент.

<sup>11</sup> См. *Крылов С.Б.* Цит. соч.

<sup>12</sup> *Попов Гавриил.* Третья модель // Независимая газета. — 1994. — 25 февр.

<sup>13</sup> Лихачев В.Н. Цит. соч.

<sup>14</sup> См. Энтин М.Л. От урегулирования к предотвращению конфликтов: потребность в превентивной дипломатии // Международные исследования. Ассоциация теории и моделирования международных отношений. — 1991. — № 1—2.

<sup>15</sup> См. Примаков Е.М. Цит. соч.

*Статья поступила в редакцию в январе 1997 г.*