

Хроника

САММИТ В ХЕЛЬСИНКИ ГЛАЗАМИ ЮРИСТА

А.И. Лебедев*

Состоявшаяся 20—21 марта в столице Финляндии встреча российского и американского президентов должна была дать ответ на основной вопрос: окажут ли отчетливо выявившиеся в последние месяцы противоречия между двумя странами (прежде всего по вопросам расширения НАТО, сокращения вооружений и т.д.) негативное воздействие на процесс взаимодействия между ними или же удастся продолжить конструктивный диалог в духе партнерства?

Многочасовые беседы Б.Н. Ельцина и Б. Клинтона в предоставленной в их распоряжение резиденции финляндского президента, активный, не прекращавшийся ни на минуту, порой просто драматический диалог между двумя делегациями как за столом переговоров, так и по существу «на ходу», в коридорах и холлах, сделали реальными главный политический итог саммита: скатывание к новой конфронтации удалось преодолеть, намечены конструктивные пути решения многих наболевших проблем.

Результаты хельсинкской встречи зафиксированы в пяти подписанных по ее завершении документах — совместных заявлениях президентов России и США. Их подготовка (она была начата за несколько месяцев до Хельсинки, а последний раунд переговоров прошел накануне саммита, в ходе визита Е.М. Примакова в Вашингтон) также проходила весьма напряженно, а согласование последних существенных элементов осуществлялось буквально за полчаса до церемонии подписания.

Как можно оценить эти документы с точки зрения юриста, специализирующегося на проблематике права международных договоров?

Как известно, и Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года (далее по тексту — Венская конвенция), и

* Кандидат исторических наук, заведующий отделом международных договоров МИД РФ.

принятый в 1995 году Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) предусматривают возможность того, чтобы международный договор имел самые различные наименования — «соглашение», «конвенция», «меморандум», «протокол» и т.д.¹ Не исключается, соответственно, и такое название международного договора, как «совместное заявление».

Более того, в российской договорной практике последних лет уже есть примеры совместных заявлений — международных договоров, в частности по итогам инвентаризации договорно-правовой базы отношений Российской Федерации с Нидерландами. Главное при уточнении того, является ли то либо иное совместное заявление международным договором, — не только выяснение наличия традиционной договорной атрибутики (преамбулы, заключительных положений, касающихся порядка вступления в силу данного документа), но прежде всего характера содержащихся в нем обязательств с точки зрения регулируемости их международным правом.

До последнего времени в юридической и политической науке дискутируется такой, например, вопрос: к какой категории по характеру обязательств следует отнести документы ОБСЕ/СБСЕ: хельсинкский Заключительный акт, Парижскую хартию, Стокгольмские и Венские документы по мерам доверия и безопасности и др. Однозначного решения эта дискуссия не дала. Скажем, американские юристы высказывают мнение, что общеевропейские документы имеют специфический характер и заключенный в них элемент гибкости по сравнению с договорными нормами дает возможность более эффективной их адаптации к меняющимся европейским реалиям.

Практика же свидетельствует о том, что государства—участники общеевропейской организации осуществляют конкретные обязательства по данным документам во многом аналогично своим обязательствам по международным договорам. Это относится, в частности, к нотификациям, обменов информацией, ограничениям масштабов военных учений, подпадающим под меры доверия и безопасности. По сути, никто не ставит под вопрос всеобщность такого содержащегося в Заключительном акте принципа, как нерушимость существующих в Европе границ.

В то же время опыт ОБСЕ/СБСЕ показывает, что ссылки на «юридическую обязательность» положений тех или иных документов используются подчас как удобный предлог для их невыполнения отдельными государствами, достаточно вспомнить подкреплявшуюся этим аргументом линию руководства бывшего СССР в 70 — 80-е годы в вопросах соблюдения прав человека.

Как проявилось, в частности, на лиссабонском саммите ОБСЕ, большинство западных стран упорно настаивает на том, чтобы ограничить возможности расширения договорной базы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, что на практике снижает эффективность ее инструментария. При этом, как правило, никаких обоснованных мотивов, за исключением ссылок на то, что так-де повелось, не приводится.

К числу **двусторонних совместных заявлений**, приближающихся с точки зрения содержащихся в них обязательств к международным договорам, можно отнести подписанную 25 апреля 1996 г. в Пекине Совместную российско-китайскую декларацию, закрепляющую принципы стратегического взаимодействия России и Китая в XXI веке. (Китайские юристы-международники в беседах с автором неоднократно подчеркивали, что считают положения этой декларации юридически обязывающими.)

Двусторонние совместные заявления имеются и в практике российско-американских отношений. Достаточно указать, что значительная часть документов, принятых на сессиях активно действующей в последние годы Российско-американской комиссии по экономическому и технологическому сотрудничеству («Комиссия Черномырдин—Гор»), называется именно так. Как правило, эти совместные заявления носят статус своеобразных меморандумов о взаимопонимании, однако есть и имеющие договорный характер.

Анализируя под этим углом зрения **заявления хельсинкского саммита**, приходишь к общему выводу, что хотя они международными договорами, в строгом смысле Венской конвенции и Федерального закона, не являются, тем не менее нельзя ряд из них отнести и к документам, содержащим лишь политические обязательства. При этом все из пяти совместных заявлений не сходны между собой по характеру обязательств и поэтому нуждаются в рассмотрении каждое по отдельности.

Ключевым документом, подписанным в Хельсинки, как представляется, стало **Совместное российско-американское заявление по европейской безопасности**, затрагивающее наиболее острые аспекты нынешних взаимоотношений между двумя государствами, прежде всего вопрос о расширении НАТО.

Принципиально важно, что в этом документе зафиксированы конкретные параметры обязательств, которые должны быть отражены в документе о взаимоотношениях между Россией и НАТО, готовящемся на переговорах с Генеральным секретарем НАТО Х. Соланой. Б. Клинтон четко констатировал, что альянс не предусматривает потенциально угрожающего наращивания размещенных на постоянной основе вблизи России боевых сил НАТО, что у

членов НАТО «нет ни намерений, ни планов, ни причин» для развертывания ядерного оружия на территории любых государств, не являющихся в настоящее время членами альянса. Представляется, что это не только декларация, но и обязательство со стороны крупнейшего государства—участника НАТО, которое должно быть в ближайшем будущем юридически оформлено.

Как следует из заявления, будущий документ Россия—НАТО будет подписан на самом высоком политическом уровне, то есть руководителями России и стран альянса. Он будет фиксировать твердые обязательства сторон (правда, из текста не ясно, будет ли документ носить юридически обязывающую форму).

В Совместном заявлении по европейской безопасности отражено положение и об ускорении переговоров об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Имеется в виду, что к середине этого года должно быть заключено рамочное соглашение об адаптации этого подписанного в 1990 году Договора, то есть о пересмотре тех его параметров, которые в настоящее время поставлены под вопрос новыми политическими реалиями и конфигурацией сил в Европе, ставшими результатом распада Варшавского договора и развала СССР.

Включены в Совместное заявление и принципиально важные положения о «максимально возможном совместном принятии решений» и совместных действиях по вопросам безопасности между Россией и НАТО, а также о трансформации НАТО.

Вышеперечисленное свидетельствует о том, что хотя Совместное заявление по европейской безопасности с правовой точки зрения нельзя рассматривать как международный договор, оно предопределяет многие существенные элементы таких договоров, которые предполагается заключить в ближайшем будущем. Разумеется — как подчеркивается в преамбуле Венской конвенции — это должно делаться только на основе принципов свободного согласия и добросовестности.

Другое важнейшее совместное заявление, подписанное в ходе саммита, касается Договора по ПРО. Именно этот вопрос в нынешней повестке дня российско-американских отношений оказался одной из самых «болевых точек». По существу, речь шла об определении на высшем уровне путей решения проблемы, которая уже в течение многих лет обсуждается между делегациями двух стран в Женеве, — о необходимости Договора об ограничении систем стратегической противоракетной обороны путем использования систем, основанных на новых технологиях.

Фактический тупик, создавшийся в Женеве во многом из-за усилий США «застолбить» свое технологическое превосходство в противоракетной области, в Хельсинки удалось преодолеть за счет

одобрения в Совместном заявлении формулировок и параметров, определяющих ключевые пути выхода на новые соглашения. Президенты России и США дали инструкции своим экспертам подготовить как можно скорее для подписания договоренность по высокоскоростным системам нестратегической ПРО. Более того, в Совместном заявлении отражены и наиболее важные технические параметры, которые должны найти место в новой договоренности.

Таким образом, несмотря на то, что Совместное заявление в отношении Договора по ПРО международным договором само по себе не является, оно содержит в себе важные составные элементы будущего соглашения, оформленные пока в виде политических обязательств. Очевидно, что их реализация напрямую зависит от того, как быстро пойдут дела на переговорах в Женеве.

Несколько иной характер имеет подписанное как бы «в пакете» с заявлением по ПРО Совместное заявление о параметрах будущих сокращений ядерных вооружений. Речь в нем идет по преимуществу не о вопросах, обсуждаемых в настоящий момент, а о перспективной проблематике — дальнейших направлениях двусторонних переговоров.

Зафиксированы важные их элементы. Прежде всего согласованы те суммарные уровни стратегических ядерных боезарядов, на которые Россия и США планируют выйти в результате заключения Договора СНВ-2: 2000—2500 единиц.

Предусмотрено, что в отличие от Договоров СНВ-1 и СНВ-2 стороны будут уничтожать не только средства доставки ядерного оружия (ракеты, стратегические бомбардировщики и т.п.), но и непосредственно ядерные боеголовки. Тем самым будущий Договор СНВ-3 будет содержать качественно новое обязательство.

Кроме того, впервые достигнута договоренность о том, что на переговорах по СНВ-3 будут обсуждаться и возможные меры, касающиеся ядерных крылатых ракет морского базирования большой дальности (ранее американская сторона, ссылаясь на трудности контроля, вообще отказывалась обсуждать эту проблему).

Фактически в данное Совместное заявление включена и договорная норма. Речь идет о согласии сторон продлить до 31 декабря 2007 г. срок ликвидации стратегических носителей ядерного оружия по Договору СНВ-2. Стороны обязались согласовать конкретные формулировки на сей счет, «которые будут представлены в Государственную Думу и после одобрения Государственной Думой Договора СНВ-2 — в Сенат Соединенных Штатов». Это положение Совместного заявления — по сути поправка принципиального характера к международному договору по смыслу ст. 39 Венской конвенции.

Совместное заявление по химическому оружию близко по своему характеру к Заявлению по ПРО. В документе твердо зафиксировано, что США «будут добиваться выделения необходимых финансовых средств на строительство объекта по уничтожению нервно-паралитических отравляющих веществ в России». Это — подтверждение Вашингтоном ранее взятого на себя обязательства, которое пока еще не реализовано. Наличествуют в данном заявлении и обязательства чисто политического характера, например и Россия, и США выразили стремление добиваться скорейшего завершения процедур ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожения.

Наконец, **Совместное заявление по российско-американской экономической инициативе** — чисто политический по своему содержанию документ, не содержащий каких-либо элементов, имеющих договорный характер. Это и неудивительно, поскольку речь в нем идет о развитии рыночных форм взаимодействия, в частности о «создании соответствующих условий для распространения на Россию режима наибольшего благоприятствования на постоянной и безусловной основе» и стимулировании инвестиций.

Таким образом, остается констатировать, что солидные дипломатические итоги Хельсинкского саммита нашли отражение в документах, которые, хотя и нельзя отнести к категории международных договоров, тем не менее закладывают основу для подписания ряда существенных соглашений в ближайшем будущем. В ближайшие месяцы можно будет судить о том, увенчаются ли успехом усилия сторон по закреплению взятых на себя в Хельсинки обязательств в договорной форме.

¹ Венская конвенция о праве международных договоров, ст. 2, п. 1, пп. «а»; Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», ст. 1, п. 2; ст. 2, п. «а».

Хельсинки—Москва

Статья получена редакцией в апреле 1997 г.