

Голоса молодых

ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ СЕВЕРНОГО СОВЕТА И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С. В. Шульга*

История, обусловленность и формы сотрудничества государств на региональном и субрегиональном уровнях всегда привлекали внимание юристов-международников¹. Этот интерес стимулировался также разнообразием и объемом имеющегося в этой области фактического материала.

Актуальность исследования интеграционных процессов между государствами севера Европы не вызывает сомнений прежде всего в силу неразработанности этой проблемы в отечественной и зарубежной литературе.

Положительный опыт тесного интеграционного сотрудничества между собой Швеции, Финляндии, Норвегии, Дании и Исландии в течение длительного исторического периода следует рассматривать в неразрывной связи с общим процессом сближения европейских государств в рамках Европейского союза.

Общеввропейская интеграция в масштабах континента была подготовлена всем предшествующим развитием сотрудничества государств Европы в различных областях и определялась прежде всего успешным решением общих для отдельных регионов задач. Таким образом, общеевропейский интеграционный процесс складывается из отдельных субрегиональных интеграций. Последние естественным образом стимулировались общностью исторического развития народов, населяющих субрегион, их национальных культур, языков, климатических и географических условий, а также экономическими, политическими и правовыми предпосылками их сотрудничества.

Субрегиональное сотрудничество пяти североевропейских стран – привлекательный объект для изучения, так как имеет длительный исторический опыт, традиции и может служить примером

* Аспирант, Московская государственная юридическая академия.

установления взаимовыгодных межгосударственных отношений. Это тем более важно в свете рассмотрения в настоящее время большинством членов Северного Совета вопроса о вступлении в Европейский союз. Вопрос о присоединении к Союзу Исландии пока не рассматривался, однако опрос населения этой страны показал, что 80% исландцев поддерживают идею полноправного участия своего государства в ЕС.

В рамках настоящей статьи попытаемся расширить представление об интеграционных процессах севера Европы, а также рассмотрим их исторические предпосылки.

В период раннего средневековья на севере Европы существовало четыре государственных образования: Дания, Норвегия, Швеция и Исландия. Позднее произошло объединение финских племен. До конца XIV века отношения между этими странами поддерживались в короткие промежутки между войнами и не имели международно-правовой основы.

К началу XIV века наибольшие территориальные завоевания удалось осуществить Дании, которая в экономическом и военном отношении представляла в то время самую могущественную страну на севере Европы.

В 1397 году заключением Кальмарской унии* Данией, Норвегией, Исландией, а также Швецией, в состав которой на правах автономного образования входила территория компактного проживания финских племен, было положено начало установлению политических и правовых отношений между северными странами². Кальмарская уния имела целью создание бессрочного союза указанных государств в экономической, политической и военной областях при доминирующей роли Дании.

Специфика объединения северных стран под сюзеренитетом Дании в рамках Кальмарской унии выражалась в сохранении суверенной монархической власти в каждой из этих стран и относительной самостоятельности государств, входящих в унию.

В 1523 году Швеция расторгла унию и добилась полной независимости от Дании. В 1814 году из унии вышла Норвегия и была включена в состав Швеции, с которой заключила политический союз, просуществовавший до 1905 года. Исландия стала независимой от Дании лишь в 1944 году.

В 1243 году территория современной Финляндии была завоевана Швецией и включена в ее состав на правах колониальной провинции. В 1809 году Финляндия вышла из сферы влияния скандинавских государств и приобрела статус автономного великого княжества

* По названию города Кальмар на юго-востоке Швеции.

в составе Российской империи, после распада которой в 1917 году получила государственную независимость.

Нахождение одного государства в составе другого и объединение их всех в единую унию, особые нормы и принципы межгосударственных отношений, установленные Кальмарской унией и действовавшие на протяжении нескольких столетий, тесное переплетение исторических и политических судеб северных стран оказали решающее влияние на формирование экономических, политических и правовых предпосылок их долгосрочного сотрудничества.

Основные принципы межгосударственных отношений, сложившихся на севере Европы в процессе сотрудничества в рамках субрегиона, определили и сформировали единую политику взаимодействия государств при решении общих для них задач, характеризующуюся резким неприятием какого-либо ущемления прав государств, их правосубъектности и стремлением максимально использовать преимущества демократических традиций "лояльного" взаимозависимого интегрирования.

Уместно отметить, что Кальмарская уния самим фактом своего существования выработала идеологию северного сотрудничества, своего рода североевропейского мировоззрения в сфере международных отношений на субрегиональном уровне, названного в научной литературе "северной гармонией" (или "северным балансом"). Нельзя не согласиться в этой связи с Ю.И. Лавровым, который, изучая феномен интеграционных процессов на севере Европы, заметил, что "северный баланс" – "это реальное явление... общественно-психологического характера"³.

По мере исторического развития государства в рамках Кальмарской унии получали все больше самостоятельности, и в результате интенсификации хозяйственных торгово-экономических связей между государствами расширялись сферы их сотрудничества, становились более разнообразными его формы. Северные страны своей внешнеполитической и внешнеэкономической деятельностью стали постепенно выходить за пределы унии, как бы "размывая" ее границы.

В XIX веке сотрудничество северных стран получило новый импульс для своего развития. По определению О.А. Сергиенко, «в результате социально-экономических перемен, развития промышленного и сельскохозяйственного производства, а также изменений на международной арене в Скандинавии возникла тенденция к новому политическому объединению, получившая название "скандинавизм"».

Сущность "скандинавизма" заключалась в дальнейшем углублении сотрудничества северных стран, переходящего в их взаимную

интеграцию и взаимопроникновение социально-экономических и правовых систем, то есть прежде всего он означал усиление степени взаимозависимости северных стран в экономической сфере, корреляцию проводимой ими внешней политики с учетом интересов большинства государств субрегиона, а также сотрудничество в правовой области, наиболее характерным проявлением которого был начавшийся в тот период процесс унификации их внутренних законодательств. Возникнув на базе принципов организации и деятельности Кальмарской унии, развиваясь вместе с ними и постепенно вырастая из них, "скандинавизм" составил и суть межгосударственных отношений на севере Европы.

Становление "скандинавизма" означало переход от силы как основного аргумента в отношениях между государствами субрегиона к добровольному их волеизъявлению при решении общих задач, свободному сотрудничеству, гуманизации всего блока международных общественных отношений северных стран. "Скандинавизм" ознаменовал приведение этих отношений в соответствие с нормами международного права.

Показательными в этом отношении были создание в середине XIX века Почтового союза северных стран, унифицировавшего систему оказания и оплаты почтовых услуг, и заключение между Швецией и Данией Конвенции об исполнении судебных решений по гражданским делам, согласно которой решения, принятые судебными органами Дании, подлежали безусловному исполнению также на территории Швеции, и наоборот. В конце XIX века Дания, Норвегия и Швеция подписали соглашение о создании валютного союза.

В это же время северные страны приступают к широкой унификации законодательств с целью ликвидации наиболее существенных различий между ними и устранения правовых препятствий для дальнейшего углубления процесса интеграции.

Успешное развитие "скандинавизма" увенчалось образованием северными странами в 1907 году Межпарламентского союза. Создание союза диктовалось необходимостью координации интеграционных процессов в субрегионе, управления ими, определения приоритетных направлений дальнейшего развития сотрудничества и их упорядочения*.

* В результате сотрудничества стран в рамках Межпарламентского союза ими были осуществлены важные проекты, такие как: прокладка 25 электрокабелей по дну пролива Оресунд между Швецией и Данией в 1912 году; создание в 1946–1948 годах объединенной скандинавской авиакомпании SAS; образование в 1948–1949 годах общескандинавского комитета обороны; учреждение специализированного межсеверного органа "Нордель", координировавшего сотрудничество стран субрегиона в области гидроэнергетики, и др.

Межпарламентский союз был органом сотрудничества высших органов законодательной власти северных стран. Представители правительств не принимали участия в работе союза.

С 1918 года под эгидой Межпарламентского союза стали практиковаться региональные консультации глав правительств и министров северных стран по различным направлениям сотрудничества. До 1934 года в этих встречах принимали участие представители правительств Дании, Швеции, Норвегии и Исландии. Позднее к ним присоединились финские представители.

В связи с нарастанием объема совместных проектов, углублением северной интеграции и наличием межгосударственных договорных обязательств лидерами скандинавских стран стали обсуждаться вопросы учреждения всесеверного регионального органа с полномочиями координации всего объема интеграционных процессов, происходящих на севере Европы.

На одной из консультационных встреч глав правительств и министров северных стран в 1938 году министр иностранных дел Дании П. Мунк в письме на имя министра иностранных дел Швеции впервые выдвинул конкретное предложение о создании такого органа, который предложил назвать Северным Советом.

После окончания второй мировой войны и вступления в силу Устава Организации Объединенных Наций, статьи 1, 2 и 52 которого, в частности, предписывают государствам принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру, для поддержания международного мира и безопасности, вопрос о создании Северного Совета приобрел повышенную актуальность.

30 августа 1951 г., выступая на 28-й сессии Межпарламентского союза в столице Швеции Стокгольме, лидер социал-демократической партии Дании Х. Хедтофт сделал официальное предложение: создать Северный Совет в целях сохранения и развития северного субрегионального сотрудничества.

Инициатива Х. Хедтофта была поддержана, и по решению 28-й сессии Межпарламентского союза была образована комиссия по подготовке вопроса об учреждении Северного Совета. В состав комиссии вошли видные государственные и политические деятели северных стран, а также ученые-юристы. Комиссия заседала в период с 30 августа по 21 октября 1951 г. По итогам работы комиссии ее члены Х. Хедтофт и шведский юрист профессор Н. Херлитц подготовили памятную записку, тезисы основных положений и проект устава Северного Совета.

21 октября 1951 г. эти основополагающие документы были представлены Хедтофтом и Херлитцем комиссии на ее последнем заседании. До 8 ноября 1951 г. проводилась работа по устранению

отмеченных комиссией недостатков и внесению в представленные проекты дополнений и изменений.

8 ноября 1951 года комиссия передала доработанный проект устава Северного Совета для обсуждения на сессию Межпарламентского союза. В период с ноября 1951 года по февраль 1952 года Устав Совета обсуждался в Межпарламентском союзе, а также на консультационных встречах глав и членов правительств северных стран, где в него вносились соответствующие дополнения и изменения.

В марте 1952 года работа над проектом устава Северного Совета была завершена и текст был передан Межпарламентским союзом на утверждение в парламент Швеции – риксдаг, Норвегии – стортинг, Дании – фолькетинг, Исландии – альтинг и Финляндии – эдускунту.

В феврале 1953 года в столице Дании Копенгагене состоялась первая сессия Северного Совета, в которой приняли участие Швеция, Норвегия, Дания и Исландия. С 1955 года в его работе участвует Финляндия.

Своеобразны правовая природа Северного Совета и процедура утверждения его Устава, ставшая примечательным международно-правовым прецедентом, подтвержденным судебным решением.

Текст Устава был согласован в рабочем порядке полномочными представителями стран-участниц Совета без подписания. Затем он был одобрен парламентами государств-учредителей Северного Совета и принят ими независимо друг от друга путем издания соответствующих парламентских актов⁵. Таким образом, до начала 60-х годов Устав Северного Совета представлял собой пять самостоятельных документов с согласованным, но не подписанным представителями отдельных стран аутентичным текстом.

В доктрине существуют различные мнения о международно-правовых способах учреждения международных организаций и сообществ государств.

Английский юрист-международник Ян Броунли отмечает, что в основе создания союзов, подобных Северному Совету, лежат как традиционные, так и нетрадиционные источники международно-правовых норм⁶. Такого же мнения придерживаются В.С. Котляр и датский ученый П. Сёренсен, утверждающий, в частности, что "пример с созданием Северного Совета показывает, что международное соглашение, на основе которого создается международная организация, не всегда получает традиционную форму официального многостороннего международного договора, заключенного в письменной форме с подписями представителей стран-участниц. Международное соглашение может быть заключено путем принятия идентичных законодательных актов заинтересованных государств, а международная организация может быть создана путем координированного решения национальных органов стран-участниц"⁷.

Эта концепция подтверждается решением Постоянной палаты международного правосудия от 7 июня 1932 г., согласно которому "односторонний законодательный акт, рассматриваемый в совокупности с предшествовавшими дипломатическими переговорами, является выражением международного обязательства"⁸.

Из изложенного следует, что юридически Северный Совет был создан в 1952 году, когда парлаенты большинства стран-членов одобрили и утвердили его Устав в одностороннем порядке, предварительно согласовав друг с другом редакцию этого документа. Деятельность Северного Совета регламентировалась нормами Устава в период с 1952 по 1962 год.

23 марта 1962 г. в столице Финляндии Хельсинки страны – участницы Северного Совета подписали Соглашение о сотрудничестве между Финляндией, Данией, Исландией, Норвегией и Швецией, в текст которого органично и без изменений были включены нормы Устава Северного Совета. Два нормативных документа образовали единый акт под названием "Хельсинкское соглашение 1962 года".

14 февраля 1971 г. в Копенгагене было заключено Соглашение об изменении Соглашения о сотрудничестве от 23 марта 1962 г. между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией⁹.

Таким образом, единую исходную международно-правовую базу функционирования Северного Совета составляли положения Устава Северного Совета, включенные в Хельсинкское соглашение, нормы Хельсинкского соглашения (в части, не измененной Копенгагенским соглашением) и Копенгагенское соглашение, дополнившее и частично изменившее Хельсинкское соглашение.

Цели интеграционного сотрудничества северных стран, положенные в основу создания Северного Совета, сформулированы в преамбулах соглашений 1962 и 1971 годов.

В преамбуле Хельсинкского соглашения указано, что его заключили "правительства Финляндии, Швеции, Дании, Исландии и Норвегии, желая в еще большей степени содействовать развитию той тесной общности, которая существует между северными народами в области культуры, а также в отношении правовых и общественных понятий, и еще больше развивать сотрудничество между северными странами, стремясь к единым правилам в северных странах в возможно большем количестве случаев, желая установить целесообразное разделение труда между странами во всех областях, где к тому имеются предпосылки, желая продолжать имеющее важное значение для этих стран сотрудничество в Северном Совете и других органах сотрудничества".

Согласно преамбуле Копенгагенского соглашения, правительства Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии и Швеции заключили

его с тем, чтобы "укрепить и расширить организационные основы сотрудничества северных стран, считая целесообразным изменение в этой связи соглашения между ними от 23 марта 1962 года, принимая поэтому решение о включении в Соглашение о сотрудничестве основополагающих положений о Северном Совете, а также решение о включении в Соглашение о сотрудничестве положений о Совете министров северных стран с полномочиями, касающимися всех областей северного сотрудничества".

Давая общую характеристику этим международным соглашениям, отметим, что Соглашение 1962 года определяет основные направления и формы сотрудничества северных стран в правовой сфере, в области культуры, по социальным вопросам, в сфере экономики и коммуникаций. Эти общие положения конкретизируются в Соглашении 1971 года, дополняющем и изменяющем Соглашение 1962 года. Кроме того, Копенгагенский документ определяет компетенцию и структуру центральных аппаратов Северного Совета и Совета министров северных стран и их органов, устанавливает процедуру принятия решений, сроки полномочий должностных лиц, порядок их избрания на соответствующие посты и должности, состав центральных и второстепенных органов Северного Совета и Совета министров, порядок их работы, а также некоторые другие вопросы функционирования организации.

Высшим органом Северного Совета является Пленарная ассамблея; очередные сессии ассамблеи проводятся не реже одного раза в год. По мере необходимости созываются чрезвычайные сессии. В период между сессиями деятельностью Совета руководит Президиум, который возглавляет Президент. На пленарных сессиях Совет представлен национальными делегациями стран-участниц, в которые входят представители их парламентов. Одно из структурных звеньев Совета – постоянно действующие рабочие комиссии и технические комитеты, занимающиеся проработкой отдельных вопросов сотрудничества стран в конкретных областях. Подготовленные ими решения представляются Пленарной ассамблее на рассмотрение. Северный Совет имеет свои статистические службы и печатные органы.

Совет министров является органом сотрудничества правительств северных стран. Он периодически отчитывается о проделанной работе на сессиях Северного Совета.

В течение более чем сорокалетнего периода сотрудничества северные страны достигли высокой степени интеграции во всех областях: созданы координационные органы – Северный Совет и Совет министров, обеспечивающие сохранение в полном объеме суверенитета и международной правосубъектности их участников на фоне возрастающей взаимозависимости их друг от друга.

Бесспорный интерес представляют также достижения этих стран в области унификации норм их внутренних законодательств.

В практическом плане ярким примером эффективности сотрудничества служат три зоны, образованные приграничными областями Финляндии, Швеции и Норвегии: "Арко", "Нордкаллот" и "Оресунд", на территории которых действует особый режим, проявляющийся в том, что местные органы власти сопредельных государств совместно управляют ими и сообща используют ресурсы этих районов¹⁰.

Фактически государства-члены Северного Совета создали на севере Европы единое экономическое, политическое и правовое пространство, или так называемое интеграционное поле. Изучение этого явления представляет известную ценность для стран, находящихся в аналогичных исторических, экономических и правовых условиях.

Так, представляется полезным использовать позитивные результаты сотрудничества северных стран в процессе сближения и установления равноправных межгосударственных отношений между странами, образовавшими Содружество Независимых Государств. Это возможно, поскольку существуют, с одной стороны, объективная взаимозависимость государств СНГ, их общее историческое прошлое, близкие уровни экономического развития и стремление к экономической интеграции при сохранении политической независимости и, с другой стороны, недостаточность экономико-правовых механизмов сближения и дальнейшего развития их сотрудничества.

Опыт сотрудничества северных государств интересен и для отдельных стран СНГ. Так, в настоящее время наблюдается расширение сферы сотрудничества стран-участниц Северного Совета в рамках их контактов с государствами бассейна Балтийского моря, где одним из активных их партнеров является Россия.

¹ См. подробнее: **Пуплин Э.А.** Международный юридический процесс и международное право. — Кемеровский государственный университет, 1990. — С. 38—45; **Тункин Г.И.** Право и сила в международной системе. — М., 1983. — С. 59—67, 145; **Шибасва Е.А.** Право международных организаций: вопросы теории. — М., 1986. — С. 3; **Кривчикова Э.С.** Основы теории права международных организаций. — М., МГИМО, 1979. — С. 76; **Шармазанашвили Г.В.** Международные межправительственные организации. — М., 1979; **Специализированные учреждения ООН в современном мире**/Под ред. Г.И. Морозова, В.Г. Шкунаева, В.М. Шундеева. — М., 1967 и др.

² См. **Большая Советская Энциклопедия.** — Издание третье. — Т. 2. — М., 1973. — С. 693—694.

³ **Лавров Ю.И.** Скандинавская модель: внешнеполитические аспекты. — М., 1990. — С. 65—66.

⁴ **Сергиенко О.А.** Скандинавские страны: внешние факторы роста и регионализм. — М., 1985. — С. 103—104.

⁵ Устав Северного Совета был принят риксдагом 17 мая 1952 г., фолькетингом 28 мая 1952 г., стортингом 25 июня 1952 г., альтингом 10 декабря 1952 г. Эдускунта Финляндии одобрила текст Устава лишь в 1955 году, присоединившись к Северному Совету с оговоркой о неучастии Финляндии в обсуждении в Северном Совете военно-политических вопросов и ограничении сотрудничества в рамках Совета социально-экономической и культурной сферами.

⁶ См. Броунли Я. Международное право/Под ред. Г.И. Тункина. — Кн. 2. — М., 1977. — С. 411—412.

⁷ Цит. по: Котляр В.С. Северный Совет: структура и деятельность. — М., 1973. — С. 19—20.

⁸ Решение Постоянной палаты международного правосудия по делу свободных зон Верхней Савойи.

⁹ Копенгагенским соглашением полностью сохранялись нормы статей 1—34 Хельсинкского соглашения, изменялась редакция статей 35 и 36, оставлены без изменения нормы статей 37 и 38 Хельсинкского соглашения. Новые нормы, вошедшие в Копенгагенское соглашение, содержатся в статьях 39—63.

¹⁰ См. более подробно: *Den Nordiska Statistiska Årsboken av Det Nordiska Radet*. — Stockholm, 1988. — S. 369—372.