

ДОГОВОРЫ РОССИИ С ГОСУДАРСТВАМИ БАЛТИИ

В 1991 году РСФСР подписала три договора: Договор об основах межгосударственных отношений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Эстонской Республики от 12 января 1991 г., Договор об основах межгосударственных отношений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Латвийской Республики от 13 января 1991 г. и Договор об основах межгосударственных отношений между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Литовской Республикой от 29 июля 1991 г.

При анализе и оценке договоров прежде всего необходимо обратить внимание на схожесть проблем, существующих в отношениях РСФСР с государствами Балтии, а также на изменения политико-правовой среды вокруг этих договоров, происшедшие со времени их подписания. Россия подписывала договоры с тремя республиками СССР, так же, как и она, объявившими о своем суверенитете, а к ноябрю 1991 г. Латвия, Литва и Эстония стали независимыми суверенными государствами, получившими как таковые широкое международное признание и полномасштабно, включая их принятие в ООН, реализующими права, вытекающие из их статуса субъектов международного права.

Тождественность проблематики отношений РСФСР с государствами Балтии, а также общая позиция Балтийских государств по отношению к бывшему и будущему Союзу предопределили использование одной концептуальной юридической модели для всех трех договоров.

Наиболее значительные отличия данной модели от схемы межгосударственных договоров России с Белоруссией, Казахстаном, Украиной, Молдовой и Кыргызстаном состоят в том, что договоры РСФСР со странами Балтии не содержат указания на намерение сторон развивать содружество (союз) суверенных государств (такое положение имеется в преамбулах всех других вышеупомянутых договоров). Соответственно в них отсутствует статья, аналогичная ст. 8 договоров РСФСР с БССР, КазССР и УССР, в которой очерчен круг вопросов, отнесенных сторонами к сфере их совместной деятельности, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты Сторон.

Вместе с тем российско-эстонский и российско-латвийский договоры, будучи практически идентичными, заметно отличаются от российско-литовского документа.

Договоры с Эстонией и Латвией подписывались соответственно 12 и 13 января, то есть в канун и в день трагических событий в Вильнюсе. Острота политической ситуации диктовала темпы переговорного процесса. Договор же с Литвой был подписан спустя более чем полгода и разрабатывался в течение продолжительного времени и более тщательно. Более того, 29 июля вслед за этим документом было подписано предусмотренное им Соглашение между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Литовской Республикой о сотрудничестве в экономическом и социально-культурном развитии Калининградской области РСФСР (далее – Соглашение по Калининградской области), а 30 июля – Соглашение между Правительством Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Правительством Литовской Республики о содействии гражданам, приглашенным на работу в г. Мажейкяй Литовской Республики, в переселении во Всеволожский район Ленинградской области РСФСР (заключение такого соглашения предусмотрено ст. 6 Договора от 29 июля).

Уже само название договоров (об основах межгосударственных отношений) подчеркивает, что их Стороны не считают отношения между собой отношениями субъектов федерации. При этом в ст. I всех трех договоров содержится обязательство Сторон соблюдать в своих взаимоотношениях общепризнанные нормы международного права¹. Характерно при этом, что в рассматриваемых, как, впрочем, и в других аналогичных так называемых "межреспубликанских", договорах нет ссылок на союзное законодательство ни *de lege lata*, ни *de lege ferenda*. Более того, в Договоре РСФСР с Литовской Республикой Союз ССР фигурирует только в преамбуле, где говорится, что "устранение Союзом ССР нарушающих суверенитет Литвы последствий аннексии 1940 года создает дополнительные условия доверия между Высокими Договаривающимися Сторонами и их народами".

Не упоминается Союз ССР практически и в двух других договорах. Лишь в ст. XII указывается, что "все вопросы в отношении объектов, квалифицируемых как собственность СССР и расположенных на территории... Сторон, будут урегулированы... соглашениями, заключенными Сторонами как между собой, так и с... СССР", а в ст. III упоминаются граждане СССР. Зато СССР незримо присутствует "за кадром". Об этом свидетельствует ст. I договоров, где фиксируются обязательства Сторон не способствовать нарушению третьими сторонами общепризнанных международно-правовых норм в отношении одной из Сторон.

Кроме того, в ст. I договоров содержится характерное для всех подобных документов положение о взаимном признании Сторон суверенными государствами, а также положение о взаимном признании субъектами международного права. Последнее вызывает некоторое недоумение, поскольку любому суверенному государству присуща международная правосубъектность *erga omnes*.

Согласно договорам Стороны признают территориальную целостность друг друга. В договорах России с Эстонией и Латвией отмечается, что режим государственной границы между Сторонами будет определен специальным договором (ст. VI). Применительно к российско-литовским отношениям принципы территориальной целостности и нерушимости границ, зафиксированные в Договоре, получают некоторое развитие в Соглашении по Калининградской области. В соответствии со ст. 1 Соглашения Стороны, признавая нерушимость существующей между ними границы на всем ее протяжении и основываясь на ст. 1 Договора, условились заключить соглашения, в которых будут решены конкретные вопросы режима и прохождения границы, делимитации и использования их приграничных внутриконтинентальных вод, континентального шельфа и исключительной экономической зоны в Балтийском море. Кроме того, в ст. 1 Соглашения зафиксировано намерение установить "льготный таможенный режим между Калининградской областью РСФСР и Литовской Республикой".

Еще до вступления договоров в силу Стороны уже приступили к реализации содержащихся в них положений об обмене полномочными представителе-

¹ В своем комментарии к Договору между РСФСР и УССР проф. Г.В. Игнатьенко пишет: "Следует обратить внимание на трактовку отношений между республиками как межгосударственных отношений, к которым применимы общепризнанные принципы и нормы международного права" (СЖМП. — 1991. — № 1. — С. 136).

ствами. В частности, в соответствии с Указами Президента РСФСР о признании государственной независимости Эстонской Республики и Латвийской Республики от 24 августа 1991 г. МИД РСФСР проведены переговоры и подписаны соглашения об установлении дипломатических отношений с этими государствами.

Представляется, что все это подтверждает мысль о том, что Стороны считают отношения между собой не внутригосударственными (внутрисоюзными, федеративными), а международными, международно-правовыми и договоры заключили именно в качестве субъектов международного права.

Центральное место в рассматриваемых договорах Российской Федерации, безусловно, занимают вопросы защиты прав человека, причем для РСФСР это в первую очередь проблема обеспечения прав так называемого русскоязычного населения Латвии, Литвы и Эстонии и, в частности, право лиц, принадлежащих к этой части населения, свободно избрать гражданство одной из Договаривающихся Сторон. В российско-эстонском и российско-латвийском договорах указанная категория лиц специально не выделяется. Статья обоих этих договоров закрепляет обязательства Сторон гарантировать проживающим на момент подписания Договора на их территориях гражданам СССР право сохранить или приобрести в соответствии с их свободным волеизъявлением гражданство одной из Сторон. Эта общая норма должна быть конкретизирована последующими специальными соглашениями между Сторонами по вопросам гражданства.

В Договоре РСФСР с Литовской Республикой положения, касающиеся гражданства, напротив, существенно детализированы. В отличие от Латвии и Эстонии, в Литве на момент подписания Договора уже действовал Закон о гражданстве от 3 ноября 1989 г., установивший порядок и условия (включая, в частности, ценз оседлости и знания литовского языка) приобретения литовского гражданства. Важно поэтому, что в соответствии со ст. 4 Договора "Литовская Республика гарантирует лицам, имеющим право на гражданство РСФСР, которые до 3 ноября 1989 г. постоянно проживали и проживают на территории Литвы и имеют в Литовской Республике постоянное место работы или другой законный источник существования, право приобрести гражданство Литовской Республики в соответствии с их свободным волеизъявлением... не устанавливая при этом в отношении них ценза оседлости, знания литовского языка или каких-либо иных условий приобретения гражданства, чем те, которые установлены в отношении всех других лиц"². Аналогичное положение предусмотрено ст. 4 в отношении лиц, обладающих теми же признаками, но прибывших в Литву после 3 ноября 1989 г. до дня подписания Договора. Следует отметить также попытку определить юридические критерии для квалификации русскоязычного населения: "постоянно проживающие на территории Литвы и имеющие в Литовской Республике законный источник существования лица, имеющие право на гражданство РСФСР"³.

По существу, стороны в рассматриваемых договорах в данном вопросе

² На момент подписания Договора Закон РСФСР о гражданстве еще не был принят.

³ С этой точки зрения представляет интерес и ст. 2 Соглашения по Калининградской области, где речь идет о национальном меньшинстве на территории Литовской Республики, "этнически связанном с каким-либо народом, проживающим на территории РСФСР".

исходят из того, что среди "русскоязычного населения" с точки зрения их правового статуса можно выделить две категории лиц: (1) лица, которые, постоянно проживая на территории соответственно Латвии, Литвы и Эстонии, избрут российское гражданство, а не гражданство государства проживания, и (2) лица, которые станут гражданами государства проживания, но будут идентифицировать себя в качестве лиц, принадлежащих к русскоязычному или русскому национальному меньшинству.

В соответствии с договорами каждая Сторона обеспечивает проживающим на ее территории гражданам другой Стороны гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международно-правовыми нормами о правах человека (ст. IV договоров РСФСР с Латвией и Эстонией) или "в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и законодательством страны проживания" (ст. 5 Договора РСФСР с Литвой). Ясно, что иностранные граждане не могут обладать таким же объемом прав и свобод, как и собственные граждане. Обычно они прежде всего существенно ограничены в политических правах. Опора на международное право означает здесь главным образом признание, во-первых, примата международного права над внутренним в области прав человека, а во-вторых, принципов недискриминации и равенства перед законом в отношении иностранных граждан. Вместе с тем в общем международном праве отсутствуют конкретные договорные нормы, определяющие права иностранных граждан. Речь может идти только об обычных нормах, определяющих хотя бы минимум прав иностранных граждан. Во всяком случае, в качестве одного из доказательств существования таких норм можно привести Декларацию прав человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятую Генеральной Ассамблеей ООН в 1985 г. (резолюция 40/144 от 13 декабря 1985 г.).

Договоры РСФСР с Латвией и Эстонией (ст. IV) предоставляют также указанной категории лиц право на "свободное национально-культурное развитие" и право на "выбор гражданства". При этом предусматривается заключение специального договора по вопросам защиты прав граждан одной Стороны, проживающих на территории другой Стороны.

Что касается лиц, принадлежащих к русскоязычному или русскому национальному меньшинству на территории указанных государств и избравших гражданство государства проживания — Латвии, Литвы или Эстонии, то их конкретные права в договорах РСФСР с Латвией и Эстонией не оговариваются. Согласно ст. III этих договоров указанные лица как граждане государства проживания пользуются равными правами и свободами с другими гражданами. Договор между РСФСР и Литвой идет несколько дальше. Помимо принципов равенства и недискриминации Стороны в соответствии с его ст. 5 обязались гарантировать лицам, принадлежащим к этническим, религиозным и языковым меньшинствам, право "совместно с другими членами той же группы или официально зарегистрированной общиной пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком". Здесь не только почти полностью воспроизведен, но даже несколько усилен текст ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, "не может быть отказано" в указанном праве, в то время как по российско-литовскому Договору Стороны гарантируют это право. Кроме того, в соответствии с Соглашением по Калининградской области для защиты литовского меньшин-

ства на территории области и русского меньшинства в Литве "Стороны заключат отдельное соглашение, в котором... прежде всего определяют порядок обеспечения: условий для дошкольного воспитания, начального и среднего образования на родном языке; деятельности национально-культурных и религиозных организаций...; пользования культовыми зданиями; сотрудничества в области изучения и сохранения культурного наследия" (ст. 2).

Таким образом, российско-литовские документы предусматривают основы специальной защиты национальных меньшинств.

Наконец, при заключении договоров были созданы предпосылки для формирования механизмов контроля за выполнением обязательств Сторон в области защиты прав человека. Одновременно с Договором между РСФСР и Эстонией был подписан Протокол о создании Комиссии по контролю за выполнением Договора, и прежде всего обязательств Сторон по его ст. III, IV, V. При этом была достигнута договоренность о том, что будет подготовлен документ, определяющий порядок создания, функционирования Комиссии и ее компетенцию. Положение о создании подобной Комиссии включено непосредственно в российско-латвийский договор (ст. XVIII). Схожая формулировка имеет-ся в ст. 18 Договора РСФСР с Литвой.

Отношения между Россией⁴ и государствами Балтии будут регулироваться теперь нормами общего международного права и локальными международно-правовыми нормами, зафиксированными в договорах между ними.

Аналогичным образом, как представляется, будут регулироваться отношения и между другими бывшими союзными республиками.

Р.А. КОЛОДКИН

⁴ Уместно отметить, что в отличие от предыдущих в последнем варианте проекта Конституции Российской Федерации понятие "межреспубликанские договоры Российской Федерации" уже не употребляется и речь идет только о международных договорах.