

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Перспективы развития концепции постоянного нейтралитета в контексте международно-правового регулирования статуса Австрии (Часть 1)

*Аманжолов Ж.М.**

За весь значимый в историческом и политико-правовом отношении период своего существования в качестве постоянно нейтрального государства – с начала окончания Второй мировой войны и до конца 80-х годов XX века – Австрия сыграла неосценимую роль в укреплении европейской и международной безопасности. Такой статус, кроме того, позволил ей не только сохранить суверенитет, но и стать местом урегулирования споров между великими державами, пребывания представительств международных организаций, в частности таких, как ООН и ее специализированные учреждения, ОБСЕ, ОПЕК и др., а также быть членом большинства самих этих организаций и Совета Европы. Постоянный нейтралитет обеспечил Австрии широкие возможности для устойчивого мирного развития, а также, не сопровождаясь ограничением ее суверенитета и по существу фактом существования на протяжении довольно длительного времени в рамках международного права, доказал свое соответствие его основополагающим принципам и нормам и, более того, способствовал их соблюдению в качестве одних из необходимых гарантий. То, что нейтралитет Австрии не равноценен самоизоляции, подтвердил позже главным образом и такой

* Аманжолов Жайсанбек Меирбекулы – к.ю.н., доцент кафедры международного права Казахского национального университета имени аль-Фараби (Алматы). zh.amanzholov@mail.ru.

факт, как вступление страны 1 января 1995 года в Европейский союз. Он был совершен в соответствии с Федеральным конституционным законом «О вступлении Австрии в Европейский союз», который вступил в силу по истечении 9 сентября 1994 года по результатам проведенного в стране 12 июня того же года народного голосования. Тогда 66,58 % населения Австрии, обладающих правом голоса, высказались за вхождение республики в состав ЕС.

Ключевые слова: Австрия; постоянный нейтралитет; интеграция; Европейский союз; политика безопасности и обороны.

Общепринятой является точка зрения о том, что такой внешнеполитический шаг Австрии, как вступление в ЕС, был осуществлен ею с учетом больших политических преобразований в Центральной и Восточной Европе в начале 90-х годов XX века, и не в последнюю очередь под воздействием усиливающихся интеграционных процессов в экономической, гуманитарной, социальной и иных областях в рамках «объединяющейся» или «единой» Европы. Разумеется, свое право Австрия реализовала, руководствуясь прежде всего принципом суверенного равенства государств, поэтому «австрийская сторона считает, что ее добровольное принятие на себя обязательства согласно конституционному закону о постоянном нейтралитете страны и договорные отношения в рамках членства в ЕС не влекут за собой юридических коллизий и, таким образом, международно-правовых последствий»¹. По мнению Е.Р. Троекурова, «австрийское толкование такого правового и политического казуса – нейтральная страна, но член политико-экономического союза – сводится к тому, что австрийский нейтралитет в новых сложившихся условиях продолжает действовать, но вне Евросоюза, не затрагивает австрийских обязательств внутри его»². Это дало, как утверждает Д. Гроллмайер, «...основание определять существующие традиционные формы нейтралитета в современных условиях как условные, но не противоречащие нормам международного права»³. Между тем, по замечанию того же Е.Р. Троекурова, «такая выборочная экстраполяция нейтрального статуса «вовне» Евросоюза на все остальные ситуации в мире создает новую «европейскую модель

¹ Троекуров Е.Р. Нейтралитет как институт международного права (зарождение, развитие, современные доктрины) // Право и политика, № 1. 2008. С. 95.

² Там же.

³ Grollmayer D. Oesterreichischs Weg rur nertralitaet // www.flv.at / Archiv/Europa.

нейтрального государственного статуса, не получившего пока должного правового анализа»⁴ и тем более четкой, однозначно установленной в международно-правовом порядке регламентации.

Состоявшийся факт того, что Австрия, сохраняя свой постоянный нейтралитет, стала, как и все государства – члены ЕС, полноправным участником европейской интеграции, многих ученых и специалистов приводит к мысли о том, что «... в австрийской внешнеполитической концепции состоялся переход от абсолютного (полного) нейтралитета к дифференцированному (избирательному)»⁵. Есть и другие сторонники данного подхода, дальше развивающие свои точки зрения в том узком, одностороннем направлении и соответственно указывающие на то, что современное политическое и международно-правовое понимание нейтралитета под воздействием существенных перемен в международных отношениях претерпевает изменения в сторону ограничения его содержания. Например, швейцарский юрист А.Р. Шауб считает, что «... процесс глобализации, образование международного сообщества, придерживающегося определенной системы ценностей, оказали влияние на формирование норм обычного права, которые являются одним из источников права нейтралитета»⁶. Другой ученый, Р. Фридрих, в отличие от предыдущего автора, вовсе исходит из того, что «нейтралитет резко утратил былое значение и едва ли теперь находит понимание или ... перестал цениться»⁷. Приведем здесь слова бывшего министра иностранных дел и канцлера Австрии В. Шюсселя, высказанные им и как бывшим главой Народной партии страны: «Вступление Австрии в ЕС в 1995 году уже стало нарушением ее нейтрального статуса...»⁸. Свою позицию он обосновал также тем, что прежний партнер его партии в коалиционном правительстве – Социально-демократическая партия Австрии (СДПА) мешал ему сделать следующее: реализовать «курс на фактический демонтаж нейтралитета в его обычном понимании

⁴ Троекуров Е.Р. Указ. соч. С. 25.

⁵ Кружков В.А. Постоянный нейтралитет Австрии: становление, трансформация и перспективы. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М.: РГБ, 2009. С. 12.

⁶ Schaub Adrian R. Aktuelle Aspekte der Neutralitaet // Schweizerische Zeitschrift fuer internationales und Europaeisches Recht, № 3. 1996. S. 364.

⁷ Friedrich Rudolf. Endzeit fuer Kleinstaaten ? Utzinger / Stemmler Verlag, Rieden b. – Baden, 1996. S. 111.

⁸ Schussel W. Die europdische Sicherheits – und Verteidigungspolitik aus der Sicht Osterreichs // Europdische Gesprdche. Europdisches Forum Die EU auf dem Weg zu einer Sicherheits- und Verteidigungspolitik, №2. 1997. Bonn. S. 46.

и отход от чисто оборонительной направленности государственной военной доктрины»⁹. Следует полагать, что на формирование подобной позиции официального лица Австрии не в меньшей мере повлияло то обстоятельство, что «... после ухода в прошлое биполярной модели мироустройства довольно широко распространилось мнение о нейтральности как о пережитке времени»¹⁰. Это, однако, иллюзия, подчеркивает В. Кружков, и основывалась она, в частности, «... на неоправданно завышенных надеждах... на... воцарение... справедливого международного порядка и взаимовыгодного сотрудничества»¹¹.

Вместе с тем нужно подчеркнуть, что позиция бывшего главы внешнеполитического ведомства и правительства Австрии, как и вышеприведенные точки зрения некоторых научных экспертов, не означает уменьшения значения постоянного нейтралитета. Их следует воспринимать лишь как индивидуально выраженные мнения авторов, которые «автоматически» не приведут к прямому отказу от этого международно-правового средства обеспечения национальной безопасности страны: чтобы такой радикальный пересмотр нейтрального статуса Австрии имел место, необходимо соблюдать конституционно установленные процедуры. Так, чтобы добиться упразднения Федерального конституционного закона о нейтралитете от 26 октября 1955 года, «противникам» традиционного внешнеполитического курса страны необходимо набрать так называемое «конституционное большинство» (а это 2/3 голосов от общего количества депутатов) в Федеральном совете (парламенте). При этом должно быть обеспечено и присутствие не менее половины его членов. Осуществить это «желание» между тем не так-то просто. Поэтому и не случайно в период 2000–2004 гг., когда Национальный совет (правительство) сформировался из представителей победивших на выборах Народной партии во главе с В. Шюсселем и Партии свободы во главе с Й. Хайдером, этой правоцентристской коалиции так и не удалось включить рассматриваемый вопрос даже в повестку дня заседания высшего законодательного органа страны. «Референдум также не дал бы необходимого результата, так как нейтралитет в качестве ценной внешнеполитической максимы весьма прочно

⁹ Щербинин П.В. Роль нейтральных государств в формировании системы европейской безопасности: Дис. ... канд. полит. наук. М.: Дипломатическая академия МИД России, 2003. С. 109, 110.

¹⁰ Кружков В. Нейтралитет в европейском политическом поле // Международная жизнь, № 6. 2000. С. 60.

¹¹ Там же.

укоренился в массовом сознании Австрии, и подавляющее большинство ее населения выступало за его сохранение»¹². В этой связи тогдашнему коалиционному правительству «...не оставалось ничего другого, как ... формально не отказываясь от нейтралитета...» вести «...дело к максимальному выхолащиванию его содержания»¹³.

Нельзя не признать, как отмечает В.В. Невинский, что вступление Австрии в 1995 г. в Европейский союз порождает мощные интеграционные процессы¹⁴. При этом, как полагают многие ученые и эксперты, нейтралитет никоим образом не должен противопоставляться развитию европейской интеграции. Вопрос здесь, и, пожалуй, принципиального характера, по мнению В. Кружкова, состоит в том, что присоединение Австрии к Европейскому союзу «...на сей счет нанесло серьезный удар по традиционному пониманию содержания нейтралитета»¹⁵. Свое мнение он обосновывает тем, что «участие постоянно нейтрального государства в **политико-экономическом союзе**, каковым является ЕС, вступает в противоречие с классическими представлениями о праве нейтралитета, поскольку членство на равных правах с остальными его участниками (в отсутствие обладающих юридической силой существенных оговорок) серьезно осложняет проведение политики нейтралитета»¹⁶. Его поддерживает ученый из Швейцарии П. Штадлер, который считает, что «ползучее ослабление нейтралитета через интеграцию и слияние в конечном счете может привести к тому, что от него мало что останется»¹⁷.

Немного прокомментируем мнения, высказанные этими авторами. Говоря об ущербе, причиненном нейтралитету как международно-правовому институту, первый автор – В. Кружков, – на наш взгляд, объективно и обоснованно «опасается», имея в виду в его контексте

¹² Кружков В.А. Постоянный нейтралитет Австрии: становление, трансформация и перспективы. Автореф. дис. ... канд. ист. наук, М.: РГБ, 2009. С. 12.

¹³ Там же.

¹⁴ Невинский В.В. Вводная статья к Федеральному конституционному закону Австрии от 10 ноября 1920 г. «Конституции Австрийской Республики» // Конституции государств Европы. М.: Издательство НОРМА, 2001. Т. 1. С. 241–244.

¹⁵ Кружков В. Нейтралитет в европейском политическом поле // Международная жизнь, № 6. 2000. С. 65.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Штадлер П. Выступление на Национальном швейцарском собрании членов «Движения за независимую и нейтральную Швейцарию». Берн, 11 мая 1996 г. // Ежегодник СИПРИ: Вооружения, разоружение и международная безопасность / Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. М.: Наука, 1998. С.49.

то, что, став членом Европейского союза и одновременно сохраняя свой признанный статус, Австрия фактически вовлекается в созданные и реформируемые сейчас в рамках организации военные структуры. И бесспорно, здесь автором имеется в виду Амстердамский договор, подписанный 2 октября 1997 года и содержащий в себе раздел об «Общей внешней политике и политике безопасности» ЕС. Статья 17(1) договора в этой связи закрепляет задачу «постепенного формирования общей оборонной политики, которая может привести к совместной обороне в случае, если Европейский совет примет такое решение»¹⁸. Отсюда он полагает, что членство страны в данной наднациональной, хоть и «общеевропейской» организации необходимо рассматривать как недопустимое. Наверняка в данном случае в качестве примера для Австрии автор хотел бы привести другую постоянно нейтральную страну – Швейцарию, которая по результатам двух проведенных общегосударственных референдумов решила оставаться вне пространства ЕС и предпочла членству в организации альтернативный путь – установление сотрудничества и партнерства с ней в рамках специальных двусторонних и многосторонних договоров по различным направлениям экономики, торговли и т.д., а также по сугубо военно-политическим вопросам. Последний аспект в официальном руководстве Швейцарии считают «успешно адаптированным к современным международно-правовым реалиям», и, кстати, не только в отношениях с ЕС, но и в рамках взаимодействия с ООН и НАТО. На основе изложенного можно, таким образом, в поддержку позиции В. Кружкова говорить о том, что Швейцария показала себя предсказуемым государством, а ее постоянный нейтралитет остается и служит стабилизирующим фактором в международных отношениях. Что касается оговорки(ок), о которой(ых) автор упоминает в своем высказывании и рассматривает ее в качестве обязательного условия при вступлении нейтрального государства в ЕС, то от себя отметим, что еще до создания ЕС как международной организации в соответствии с Маастрихтским договором 1992 г. Австрия направила официальное заявление о своем желании быть членом Европейских сообществ, которое сопровождалось специальной оговоркой о нейтралитете. Она гласила, что страна, став членом Европейских сообществ в соответствии с Договором об учреждении Европейских сообществ, который, кстати, в связи с вступлением

¹⁸ Бирюков П.Н. Право Европейского союза: Сборник документов. Воронеж: Воронежский государственный университет. 2001. С. 246.

в юридическую силу Лиссабонского договора о реформах переименован в Договор о функционировании ЕС и теперь напрямую связан с Маастрихтским договором о ЕС (в новой редакции Договор о ЕС), будет «...осуществлять вытекающие из ее статуса постоянно нейтрального государства правовые обязанности и продолжать свою политику нейтралитета в качестве специфического вклада в поддержание мира и безопасности в Европе»¹⁹. Однако позже, в 1995 г., вступив уже в функционирующую организацию, как подчеркивает и подтверждает А.В. Кондаков в своем диссертационном исследовании, «...Австрия не сделала оговорки о своем особом статусе»²⁰. Согласно упомянутому до этого Федеральному конституционному закону «О вступлении Австрии в Европейский союз» страна, как это закреплено в ст. 1 и 2 данного нормативного правового акта, решила регламентировать отношения с организацией на основе государственного договора, т.е. путем заключения специального соглашения²¹.

Относительно мнения другого автора – П. Штадлера – следует отметить, что пока как таковой тенденции ослабления нейтралитета в глобальном масштабе все-таки не существует, не имеет она места и в Европе. В ней, по нашему мнению, происходит процесс поиска новых путей приспособления нейтрального статуса к изменениям в международно-правовых отношениях, в частности в связи с необходимостью создания многополюсного мира (множества центров силы вместо биполярной или однополярной системы) с учетом собственных национальных интересов. В данной части света, если и обнаруживаются некоторые определенные и отчаянные попытки «демонтажа» нейтралитета, они как факт не приносят желаемых результатов. Красноречиво об этом свидетельствуют события в самой Австрии, убедительно указывающие, к примеру, на то, что с приходом к власти в стране в 2004 году Социал-демократической партии во главе с Х. Фишером началось переосмысление общего курса государства в международных делах. Он, как президент, и ставший в 2007 году канцлером Австрии А. Гузенбауэр заявили о целесообразности сохранения постоянно нейтрального статуса

¹⁹ Намазова А.С., Эмерсон Б. История европейской интеграции (1945–1994 гг.). М.: ИВИ РАН, 1995. С. 174.

²⁰ Кондаков А.В. Постоянный нейтралитет в международном праве. Дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГИМО (У) МИД России, 2002. С. 132.

²¹ Федеральный конституционный закон «О вступлении Австрии в Европейский союз» // www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/austria/Austria8.htm.

страны. Как констатирует В.А. Кружков, несмотря на то что «в правительственной программе «большой коалиции» социал-демократов и «народников» 2007 года по-прежнему не отрицалось активное участие Австрии в формировании европейской политики безопасности и обороны, однако появился новый момент – оговорка о том, что это будет происходить на основе постоянного нейтралитета страны»²². Данное одностороннее официальное заявление предоставило Австрии «...возможность в случае необходимости на вполне легитимных основаниях воздержаться от участия в тех или иных акциях ЕС»²³, способствуя тем самым выработке сбалансированного подхода в рамках общей военной составляющей в деятельности организации. Далее трудно не согласиться с тем же В.А. Кружковым, который заключает, что «анализ перспектив нейтралитета вообще и австрийского в частности приводит к следующему основному выводу: пока в Европе и мире не возникнет эффективная система всеобъемлющей безопасности, спрос на этот институт будет сохраняться»²⁴.

Есть в этой связи осторожная надежда на то, что в случае реализации инициативы России о заключении Договора о европейской безопасности в рамках ОБСЕ с привлечением ЕС и НАТО, которую поддерживает и Казахстан как государство-член и как бывший председатель вышеуказанной общеевропейской организации в 2010 году и к которой в числе других присоединились бы и все нейтральные государства, в том числе и постоянно придерживающиеся данного статуса, сторонники и противники сохранения этого международно-правового института смогли бы согласовать свои противоречивые, а порой и «контраргументированные» позиции относительно толкования и интерпретации принципов неделимости безопасности и равной безопасности, отказа от дальнейшей унификации военно-политического пространства в контексте однополярного мира и европейского централизма, а также от любой модели общеевропейской безопасности, которая противоречила бы национальным интересам государств-членов. Тогда, возможно, был бы положен конец бесконечным внутривнутриполитическим и юридическим дискуссиям в самой Австрии о необходимости постоянного

²² Кружков В.А. Постоянный нейтралитет Австрии: становление, трансформация и перспективы. Автореф. дис. ... канд. ист. наук, М.: РГБ, 2009. С. 14.

²³ Regierungserklärung vom 09.01.2007. – S. 10. // [http:// www.spoe.at/bilder/d255/regierungsprogramm_09012007.pdf](http://www.spoe.at/bilder/d255/regierungsprogramm_09012007.pdf).

²⁴ Кружков В.А. Постоянный нейтралитет Австрии: становление, трансформация и перспективы. С. 19.

нейтралитета и его понимании с учетом современных условий экономического, оборонительного и иного интеграционного характера и, как следствие, все спорящие стороны выразили бы только удовлетворение достигнутым «компромиссом». В то же время наивно полагать, что не будут продолжены дальнейшие действия по дискредитации нейтралитета, и в частности постоянного в Европе, в том числе и в Австрии, как со стороны внутренних противников, так и со стороны внешних акторов, в частности США и их отдельных союзников в рамках трансатлантической структуры – НАТО. Поэтому и действия приверженцев нейтралитета в качестве ответных должны осуществляться на целенаправленной, систематизированной основе, подкрепленные реальными мерами, в том числе и с помощью политических и международно-правовых актов, обязывающих подписавших их участников соблюдать и выполнять взятые на себя обязательства.

Курс на усиление позиции Австрии в ЕС, как уже было подчеркнуто, более отчетливо объясняется тем, что он вызван «...все нарастающим влиянием данной организации на внешнюю политику страны, особенно в области безопасности и обороны»²⁵. Опасность для постоянно нейтрального государства в этой связи представляет трансформация ЕС в военно-политическое учреждение. На прошедшем в Кельне в июне 1999 года саммите организации было принято решение интегрировать Западноевропейский союз (ЗЕС) в Европейский союз, т.е. включить до этого самостоятельно существовавшую военную структуру в единую систему органов ЕС до декабря 2000 года, в которой, кстати, в качестве наблюдателя находилась и Австрия²⁶. Однако на следующем Хельсинкском саммите организации, состоявшемся в декабре того же 1999 года, ЗЕС и его деятельность были признаны не соответствующими духу времени с сопровождающими заявлениями об упразднении ЗЕС и создании вместо него Сил ЕС по реагированию на кризисы, которым будут поручены известные «Петерсбергские задачи». Примечательно, что непосредственно в рамках работы саммита нейтральными государствами – членами ЕС, в том числе и Австрией, «...было подтверждено намерение оставаться вне всяких форм коллективных гарантий по обороне, согласно которым страны – члены

²⁵ Кондаков А.В. Указ. соч. С. 122.

²⁶ EU, Cologne European Council, Presidency Conclusions, 3–4 June 1999. Annex III, European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence.

ЕС солидарно должны выступить в защиту любой отдельной страны Евросоюза в случае нападения на нее»²⁷. Вместе с тем официальные заявления, сделанные правоцентристским коалиционным правительством Австрии, пришедшим к власти в стране в феврале 2000 года, относительно его намерения добиваться полноправного участия в создаваемой европейской оборонной структуре знаменовали собой отход от прежней австрийской позиции²⁸. Это означало, что «... решающее значение для Австрии, согласно официальной информации МИД этой страны, имеет единая политика безопасности и обороны (GASP), которая в деле урегулирования кризисов призвана стать важным дополнением к деятельности ООН, ОБСЕ и НАТО»²⁹. Как отмечает А.В. Кондаков, «при этом акцент должен быть сделан на четырех направлениях GASP: направление сил полиции, содействие построению правового государства, укрепление гражданской администрации, а также защита населения в случаях стихийных бедствий»³⁰. Изложенное впоследствии нашло свое закрепление в новой Доктрине безопасности и обороны Австрии, принятой 21 декабря 2001 года тем же коалиционным правительством, состоявшим из представителей Народной партии и Партии свободы. В ней тогда действующим Национальным советом особо было акцентировано внимание на том, что с вступлением страны в ЕС ее постоянный нейтралитет приобрел характер «неблоковости» и отныне национальная безопасность государства должна быть обеспечена в рамках общей политики безопасности и обороны организации. Комментируя в целом содержание данной Доктрины, официальный представитель МИД России в то время отметил, что «принятый Национальным советом Австрии документ носит рекомендательный характер и не является прямым «руководством к действию»³¹. Подтверждая, как мы уже подчеркнули, то, что «нейтральный статус страны может быть изменен только путем отмены Конституционного закона о постоянном нейтралитете от 26 октября 1955 г., для чего необходимо большинство в две трети голосов парламентариев», сотрудник

²⁷ Кружков В. Нейтралитет в европейском политическом поле // *Международная жизнь*, № 6. 2000. С. 66.

²⁸ Там же.

²⁹ Кондаков А.В. Указ. соч. С. 123.

³⁰ Там же. С. 123, 124.

³¹ Ответ официального представителя МИД России на вопрос РИА «Новости» в связи с принятием новой доктрины безопасности и обороны Австрии // *Дипломатический вестник*. № 1. 2002. С.43.

российского внешнеполитического ведомства дополнил позицию далее тем, «что принятое в Вене решение идет в русле того внешнеполитического курса, который провозгласила и стремится реализовать... коалиция Австрийской народной партии (АНП) и Австрийской партии свободы (АПС), а именно: отказ от нейтралитета и постепенная интеграция Австрии в замкнутые военно-политические структуры»³².

Нужно, таким образом, заметить, что вопрос о военно-политической ориентации Австрии в отношениях с ЕС относительно GASP не претерпел каких-либо однозначных изменений как в действиях бывшей во власти в 2000–2004 годах. правоцентристской коалиции, так и в находящейся с 2007 года в правительстве страны так называемой «большой коалиции». Последняя, правда, скорректировала свою позицию в вышеупомянутой программе, допустив оговорку о том, что участие Австрии в GASP должно быть совместимым с ее статусом постоянного нейтралитета, но при этом она же не отрицает активного вовлечения страны в предпринимаемые в рамках общей политики безопасности и обороны ЕС меры. Возникает в этой связи у сомневающийся в степени устойчивости позиции правительства Австрии вопрос: будет ли она непрерывно соблюдаться, пусть даже с некоторыми уточняющими или пересмотренными элементами в заявлениях? Ответ, видимо, следует такой, что не всегда. Доказательством тому является заявление действующего федерального министра иностранных дел Австрии М. Шпинделеггера, которое он сделал с одобрения федерального канцлера В. Файмана 3 апреля 2010 года. В своем заявлении, как официальное должностное лицо страны, он отметил, что в ЕС уже «...сложилась новая ситуация, и доктрина безопасности нейтральной Австрии, принятая в 2001 году, устарела»³³. «Новая доктрина безопасности Австрии не должна ограничиваться задачами обороны», – утверждает М. Шпинделлегер³⁴. По его словам, «настала пора обсудить вопросы создания объединенных вооруженных сил Евросоюза и перспективы вступления Австрии в НАТО»³⁵. Он же считает, что «необходимость в новой доктрине безопасности диктуется запланированной реформой вооруженных сил, активной интеграцией

³² Там же.

³³ «Доктрина безопасности Австрии устарела», – заявил глава МИД Михаэль Шпинделлегер, 3 апреля 2010 г. «Голос России». Государственная радиовещательная компания // <http://rus.ruvr.ru>.

³⁴ Там же.

³⁵ Там же.

Австрии в ЕС и расширением ее участия в международных миротворческих операциях»³⁶.

Будем считать, что это тоже очередное заявление одного из высших должностных лиц Австрии, которое, надеемся, существенным образом не повлияет на значение постоянного нейтралитета для государства, подавляющее большинство населения которого поддерживает этот международно-правовой статус.

В то же время трудно согласиться с логикой главы внешнеполитического ведомства страны, утверждающего, что обеспечение национальной безопасности Австрии возможно путем расширения военной составляющей деятельности ЕС и ее вступления в Организацию Североатлантического договора.

Необходимость нахождения Австрии в рамках GASP закреплена юридически в Федеральном конституционном законе (в Конституции) Австрии от 10 ноября 1920 года с учетом внесенных в него изменений и дополнений после вступления страны в ЕС. Так, п. 1 ст. 23f Основного закона гласит о том, что «Австрия участвует в совместной внешней политике и политике по обеспечению безопасности Европейского союза в соответствии с главой V Договора о Европейском союзе в редакции Амстердамского договора. Сюда включается участие в решении задач согласно ст. 17, абз. 2 этого Договора, а также в мероприятиях, посредством которых экономические отношения с одной или многими третьими странами поддерживаются, ограничиваются или полностью прекращаются»³⁷. Смысл данной правовой нормы юристы-международники толкуют так, что «в конституции Австрии зафиксирована возможность участия страны в режиме международных экономических санкций по решению ЕС без их одобрения со стороны ООН»³⁸. Пункт 3 данной же статьи Конституции страны исходит из того, что с помощью согласованного права голоса Федерального канцлера и Федерального министра иностранных дел Австрия принимает решения относительно задач по поддержанию мира и использования вооруженных сил для преодоления кризиса³⁹. Следует здесь оговориться, что «... акцент делается на направлении австрийских военнослужащих в основном

³⁶ Там же.

³⁷ Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 г. // http://constitution.garant.ru/DOC_3864861.htm.

³⁸ Кондаков А.В. Указ. соч. С. 126.

³⁹ Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 г. // http://constitution.garant.ru/DOC_3864861.htm.

в санитарные и тыловые подразделения и неучастии их в боевых действиях»⁴⁰. В 1995 году Федеральный совет Австрии принял «...конституционную поправку, позволившую распространить такую практику и «...на акции по линии ОБСЕ»⁴¹.

Вносить новые изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г. предстоит еще раз, после того как страна через соответствующие уполномоченные органы подписала и ратифицировала Лиссабонский договор о реформах ЕС, который вступил в юридическую силу с 1 декабря 2009 года. В настоящее время Конституция включает в себя 152 статьи, объединенные в восемь разделов. В рассматриваемом нами случае изменения и дополнения коснутся первого раздела Основного закона, который называется «Общие положения. Европейский союз».

В целом нововведения в рамках Лиссабонского договора инкорпорируются в три основополагающих акта ЕС: Договор об учреждении Европейских сообществ (Римский договор 1957 г.), Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. и Маастрихтский договор о ЕС (1992 г.).

Структурно он состоит из преамбулы, семи статей, 13 протоколов и 59 деклараций. Для нас, разумеется, интерес представляют нормы Договора о политике обороны (Декларация 30).

Рассматриваемая политика обороны занимает значительное место в новом договоре по сравнению с предыдущими, например с Амстердамским договором об изменении Договора о Европейском союзе, вступившим в силу с 1 мая 1999 года. Голосование по ней в отличие от многих других вопросов, относительно которых применяется принцип квалифицированного большинства, продолжает приниматься на условиях единогласия (ст. 17 Договора о ЕС)⁴². Это означает, что возможность изменить процедуру и применить принцип квалифицированного большинства в этом вопросе исключена (ст. 280Н Римского договора)⁴³. При этом компетенция Суда ЕС не распространяется на данную область (ст. 240а Римского договора)⁴⁴. Переход

⁴⁰ Кондаков А.В. Указ. соч. С. 126.

⁴¹ Там же.

⁴² Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества // http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Там же.

же к общей политике в области обороны для всех государств-членов осуществляется на основании единогласного решения Европейского совета (ст. 27(1) Римского договора)⁴⁵. Однако наиболее важной в контексте исследуемого аспекта членства Австрии в ЕС является Декларация 30 Лиссабонского договора, которая гласит, что «положения, относящиеся к Общей политике безопасности и политике в области обороны, не ущемляют отдельные аспекты политики безопасности и обороны государств-членов»⁴⁶. Данную норму, на наш взгляд, следует понимать двояко: первое – это то, что в ней однозначно приветствуется развитие военной интеграции всех 27 государств-членов в рамках единой, целостной организации; второе – Лиссабонский договор в то же время, если и не определенно, но осторожно, исходит из того, что будут сохранены условия для продолжения некоторыми из них, и не только нейтральными, курса на неприсоединение к «чувствительным» для них военно-политическим мерам ЕС. Видимо, в юридически закреплённой позиции организации все же преобладает первый подход. Далее в этой же Декларации 30, говоря о том, что «ЕС и национальные государства остаются связанными с положениями Устава ООН...»⁴⁷, новый договор о реформах ЕС прописывает обязательную коллективную ответственность государств – членов ЕС: «Если государство стало жертвой агрессии, другие государства обязаны оказать помощь и поддержку всеми возможными средствами»⁴⁸. Здесь же содержится особое указание на то, что это «обязательство не нарушает специфику политики безопасности ряда членов союза (нейтральных государств или связанных особыми соглашениями) и соглашения в рамках НАТО» (ст. 27(7) Договора о ЕС)⁴⁹.

Думается, что, несмотря на довольно «жесткий», на первый взгляд, характер только что приведенной нормы, обязательства государств-членов в рамках реализации права на самооборону и вытекающих из нее последствий не носят «репрессивный» характер, и отсюда, соответственно, следует, что нейтральные государства могут оказывать помощь и поддержку жертве агрессии, не присоединяясь к военным санкциям,

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества // http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Там же.

т.е. могут это сделать в рамках предпочтительных для них сфер исходя из своего статуса. Такая возможность, следовательно, может распространяться на всю их деятельность в рамках GASP. Говоря другими словами, Австрия, являясь членом ЕС и в его рамках участником Общей политики безопасности и политики в области обороны, может не принимать участия в военных санкциях против агрессора, однако в контексте обязательства оказания помощи и поддержки жертве агрессии «всеми возможными средствами», в том числе, как следует полагать, и гуманитарными, она не может быть освобождена от участия в экономических санкциях. При этом нельзя не учитывать, что подобные санкции невоенного характера, в которых участвует Австрия как постоянно нейтральное государство-член, могут (или будут) предприниматься ЕС в отношении конкретного агрессора, нарушившего мир и безопасность в зоне его ответственности и обязательно с полным информированием об этом Совета Безопасности ООН по смыслу ст. 54 Устава организации. И коль сам Лиссабонский договор напоминает ЕС и его государствам-членам о необходимости совместимости их прав и обязательств с положениями Устава ООН, нужно особенно отметить следующее: в 1955 году Австрия была принята в ООН без каких-либо юридических оговорок как со своей стороны, так и со стороны этой универсальной организации; спустя сорок лет, в 1995 году, в таком же порядке страна была принята в ЕС. Данные обстоятельства наталкивают на мысль о том, что сам состоявшийся факт принятия постоянно нейтральной Австрии в ЕС, как и в случае с ООН, должен подразумевать, что эта наднациональная организация не только письменно соглашается, но и в молчаливой форме признает особый международно-правовой статус государства и обязана с ним считаться. Такое согласие и признание, в свою очередь, должны иметь последствия в виде освобождения Австрии прежде всего от участия в военных санкциях ЕС. Оно вполне возможно и по той «уважительной» причине, что в составе государств – членов ЕС постоянно нейтральных государств только два: кроме самой Австрии, это и Мальта, которая стала членом организации 1 мая 2004 года. Здесь же есть смысл назвать небольшое количество традиционно нейтральных стран – Швецию и Финляндию. ЕС, таким образом, при применении против агрессора военных санкций может обходиться без их помощи и поддержки, рассчитывая на соответствующие ресурсы, средства и потенциал остальных 23 государств-членов, т.е., выражаясь иначе, организация сама должна быть

в состоянии реализовать задачи в рамках GASP, и в частности при отражении действий агрессора. Немаловажно в последнем случае отметить и то, что прописанная в Декларации 30 Лиссабонского договора 2009 года «обязательная коллективная ответственность государств – членов ЕС» не должна толковаться в том смысле, что Австрия наряду с другими членами организации обязана участвовать **и в коллективных действиях в порядке самообороны** по смыслу ст. 51 Устава ООН. Как известно, коллективные действия государств в соответствии с нормами указанной статьи Устава ООН являются предварительной мерой и осуществляются лишь тогда, когда агрессор еще не определен Советом Безопасности ООН. Данная установка, которая вытекает из содержания ст. 51 Устава ООН, юридически обязательна и для ЕС, и поэтому она в каждом конкретном случае обязывает соотносить предпринимаемые шаги в строгом соответствии с ней. Австрия же имеет право только на индивидуальную самооборону, и при данных обстоятельствах оказание с ее стороны не только военной, но и иной помощи другому государству – члену ЕС как жертве агрессии в системе коллективных действий квалифицировалось бы как нарушение международно-правовых обязательств, несовместимых со статусом постоянного нейтралитета.

С другой стороны, не стоит отрицать, что в Лиссабонском договоре закреплена стратегическая курс на дальнейшее укрепление военной составляющей ЕС с привлечением всех государств-членов, и поэтому в случае возможного, более активного участия Австрии в общей политике безопасности и обороны может складываться парадоксальная и противоречивая ситуация, которая «...может привести к тому, что страна де-юре сохранит закон о постоянном нейтралитете, а де-факто станет участником военно-политического союза, что очевидно противоречит смыслу нейтралитета»⁵⁰. Оптимальным вариантом для страны должно оставаться сохранение возможностей сотрудничества с ЕС в рамках GASP на основе **сбалансированного и взвешенного подхода** без отказа от статуса постоянного нейтралитета, который позволяет «учитывать специфику своих собственных интересов и озабоченностей и суверенно принимать по ним адекватные решения»⁵¹, **и обязательно с оговорками в тексте государственно-**

⁵⁰ Кондаков А.В. Указ. соч. С. 135.

⁵¹ Дорохин В. Австрийский нейтралитет не вечен? // Международная жизнь. № 3. 1998. С. 60.

го договора с ЕС или особых соглашений с организацией. Для этого и «...Федеральный конституционный закон о нейтралитете должен быть пересмотрен таким образом, чтобы он не мог препятствовать развитию сотрудничества на вышеуказанном направлении»⁵². Пока же, как известно, полному пересмотру подвергся Федеральный конституционный закон (Конституция Австрийской Республики) от 10 ноября 1920 года, в связи с которым, как отмечает президент Конституционного суда страны Л. Адамович, «появилась необходимость в принятии специального федерального конституционного закона и вынесении его на референдум»⁵³. В последнем случае автор имеет в виду федеральный конституционный закон «О вступлении Австрии в Европейский союз», который, как уже отмечалось, вступил в силу по истечении 9 сентября 1994 года. «Статья II данного закона заменила собой пункт 3В-VG статьи 50 Конституции, который, собственно, и регулировал заключение договоров, влекущих изменение Конституции»⁵⁴. Он предусматривал, «что такие договоры и любые их положения должны явным образом предписывать внесение изменений в Конституцию, а таких обязательств...»⁵⁵ Государственный договор о вступлении Австрии в ЕС, как известно, не содержал.

Библиографический список

Адамович Л., президент Конституционного суда Австрии. Выполнение международно-правовых обязательств. Дилеммы для национального конституционного права // http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/2.12-2001/Adamovich_rus.htm.

Бирюков П.Н. Право Европейского союза: Сборник документов. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2001.

Дорохин В. Австрийский нейтралитет не вечен? // Международная жизнь. № 3. 1998.

Кондаков А.В. Постоянный нейтралитет в международном праве... Дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГИМО (У) МИД России, 2002.

Кружков В. Нейтралитет в европейском политическом поле // Международная жизнь. № 6. 2000.

⁵² Щербинин П.В. Указ. соч. С. 112.

⁵³ Адамович Л., президент Конституционного суда Австрии. Выполнение международно-правовых обязательств. Дилеммы для национального конституционного права // http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/2.12-2001/Adamovich_rus.htm.

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ Там же.

Кружков В.А. Постоянный нейтралитет Австрии: становление, трансформация и перспективы. Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М.: РГБ, 2009.

Намазова А.С., Эмерсон Б. История европейской интеграции (1945–1994 гг.) М.: ИВИ РАН, 1995.

Невинский В.В. Вводная статья к Федеральному конституционному закону Австрии от 10 ноября 1920 г. «Конституции Австрийской республики» // Конституции государств Европы. М.: Издательство НОРМА, 2001. Т. 1.

Ответ официального представителя МИД России на вопрос РИА «Новости» в связи с принятием новой доктрины безопасности и обороны Австрии // Дипломатический вестник. № 1. 2002.

Троекуров Е.Р. Нейтралитет как институт международного права (зарождение, развитие, современные доктрины) // Право и политика. № 1. 2008.

Штадлер П. Выступление на Национальном швейцарском собрании членов Движения за независимую и нейтральную Швейцарию. Берн, 11 мая 1996 г. // Ежегодник СИПРИ: Вооружения, разоружение и международная безопасность / Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. М.: Наука, 1998.

Щербинин П.В. Роль нейтральных государств в формировании системы европейской безопасности: Дис. ... канд. полит наук. М.: Дипломатическая академия МИД России, 2003.

Friedrich Rudolf. Endzeit fuer Kleinstaaten ? Utzinger / Stemmler Verlag, Rieden b. – Baden, 1996.

Grollmayer D. Oesterreichs Weg zur Neutralitaet // www.flv.at/Archiv/Europa.

Schaub Adrian R. Aktuelle Aspekte der Neutralitaet // Schweizerische Zeitschrift fuer internationales und Europaeisches Recht, № 3. 1996.

Schussel W. Die europdische Sicherheits – und Verteidigungspolitik aus der Sicht Osterreichs // Europdische Gesprdche. Europdisches Forum Die EU auf dem Weg zu einer Sicherheits-und Verteidigungspolitik, № 2. 1997. Bonn.

Prospects for the Development of the Concept of Permanent Neutrality in the Context of International Legal Status of Austria (Part I) (Summary)

*Zhaisanbek M. Amanzholov**

Since securing an internationally legal status of permanent neutrality of Austria continues to play a significant role in providing both its national and regional and global security. This particular personality ensured that state opportunities for sustainable peaceful development and is not accompanied by restriction of its sovereignty to prove its compliance with the fundamental norms and principles of international law, and furthermore contributed to their compliance as one of the necessary legal guarantees. The fact that Austria's neutrality is not equivalent to self-isolation confirmed later entry into the European Union. However, it should be noted, and the fact that membership of the state with a given supranational organization, which is essentially a political and economic union, ambiguously perceived in some scientific and official circles, and by the way, not only within the country itself but also outside it. Disputes are mainly about the fact that Austria is at the same time maintaining its recognized status is slowly being drawn in by the reformed and is now in the EU military structures. How compatible in this respect the rights and obligations of Austria with its constitutional law and the UN Charter, the main subject of research of this article.

Keywords: Austria; permanent neutrality; integration; European Union; policy on Security and Defense.

* Zhaisanbek M. Amanzholov – Ph.D. in law, associate professor of the Chair of International law of the Kazakh National University named after Al Farabi (Almaty). zh.amanzholov@mail.ru.