

И.С. Кузнецова, преподаватель кафедры конституционного и международного права Академии МВД Республики Беларусь

ПРОСТРАНСТВЕННАЯ И ПРЕДМЕТНАЯ СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ КОЛЛЕКТИВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (правовые аспекты)

Изучается пространственная и предметная сфера деятельности региональных организаций коллективной безопасности.

Проанализированы определения понятия «коллективная безопасность», данные авторами в научно-правовой литературе, сделан вывод, что, несмотря на значительное количество определений, в целом в международно-правовой доктрине отсутствует общепринятое определение данного понятия. Принимая во внимание данный факт, в результате анализа вышеуказанных дефиниций автор дает свое определение понятия «коллективная безопасность». В силу отсутствия в международном праве общепризнанного определения таких важных понятий, как «региональное соглашение», «местный спор», а также отсутствия единого подхода к пониманию пространственной сферы действия регионального соглашения, автор предпринимает попытку дать юридическое толкование указанных категорий.

Проблема обеспечения безопасности государств по-прежнему является одной из центральных на нынешнем этапе. Современный мир становится более взаимосвязанным, а безопасность – неделимой. К тому же усилия, предпринятые государствами по обеспечению национальной безопасности, опираясь лишь на собственные силы, являются ограниченными. В связи с этим все большее значение приобретает международное сотрудничество в рассматриваемой области, существенно возрастает роль региональных организаций в обеспечении коллективной безопасности.

Правовой основой деятельности региональных организаций коллективной безопасности является Устав ООН, однако ни этот документ, ни материалы конференции в Сан-Франциско по его принятию не содержат определений таких важных понятий, как «региональное соглашение», «местный спор», в них также ничего не говорится о том, что следует понимать под пространственной сферой действия регионального соглашения. За 60-летний период деятельности ООН эти понятия не были конкретизированы ни в рамках самой ООН, ни в рамках каких-либо региональных соглашений и организаций.

Идея международного сотрудничества в целях обеспечения и поддержания мира заключается в обеспечении безопасности каждого государства путем международных мероприятий. В современных межгосударственных отношениях коллективная безопасность является возможным средством обеспечения международной безопасности, мирного сосуществования государств на принципах равенства всех стран, невмешательства и отказа от посягательств на их территориальную целостность, уваже-

ния их суверенитета и национальной независимости. А. Ротфельд, директор Стокгольмского международного института по исследованию проблем мира, отмечал, что «...коллективная безопасность – самая подходящая, отвечающая современным требованиям концепция для решения сложных проблем будущего» [20, с. 60–61]. В основе коллективной безопасности лежит принцип неделимости мира, который означает, что любой конфликт должен рассматриваться как акт, угрожающий всеобщей безопасности.

Следует отметить, что проблема обеспечения и поддержания мира является глобальной, в решении которой заинтересовано все человечество в целом. Коллективная безопасность является одним из средств обеспечения и поддержания мира, поэтому в научной литературе проблематика, связанная с формированием эффективной системы коллективной безопасности, стала объектом исследования со стороны ученых различных отраслей науки. В современную научную литературу, в том числе и юридическую, вошел термин «коллективная безопасность».

Рассматривая понятие «коллективная безопасность» в узком смысле как одно из понятий международного права, необходимо отметить, что оно широко используется в Уставе ООН, резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН, документах иных международных организаций, в многосторонних и двусторонних соглашениях, а также в доктрине международного права [4, с. 3; 19, с. 18–19; 24, с. 8]. В этих документах под коллективной безопасностью как средством обеспечения международной безопасности понимается определенное, поддерживаемое системой ООН состояние межгосударственных отношений и международного правопорядка, которое вытекает из положения о неделимости мира.

Несколько иное определение коллективной безопасности дает А.Б. Барихин в Большом юридическом энциклопедическом словаре: «Коллективная безопасность – система совместных действий государств в целях поддержания международного мира и безопасности, установленная Уставом ООН и осуществляемая в рамках этой всемирной организации, региональных организаций безопасности, организаций и соглашений по коллективной самообороне» [2, с. 234]. Близкое к указанному определение дают составители Словаря международного права 1986 г. [22, с. 112], а также Словаря-справочника международного права 1997 г. [10, с. 94–95]. Из данных определений следует, что организации по коллективной самообороне также могут заниматься вопросами коллективной безопасности.

Однако, по нашему мнению, коллективная самооборона – это более узкое понятие, поскольку, как следует из Устава ООН, коллективная самооборона – это совместные ответные вооруженные действия двух или более государств, предпринимаемые ими для восстановления политической независимости, территориальной целостности и неприкосновенности того из них, которое стало жертвой вооруженного нападения [24, с. 19]. Если агрессия представляет собой вооруженное нападение, то не любое вооруженное нападение может квалифицироваться в качестве агрессии, поэтому коллективная самооборона – это одно из средств борьбы с вооруженным нападением, а не агрессией. Также следует отметить, что применение вооруженной силы возможно только при условии уже совершенного вооруженного нападения. Более того, эти действия возможны «...до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности» [24, с. 20]. Из этого следует, что такие соглашения имеют целью только временное подавление вооруженного нападения, до принятия Советом Безопасности ООН решения по данному вопросу.

Региональные соглашения и организации коллективной безопасности призваны постоянно предупреждать и при необходимости подавлять под руководством Совета Безопасности ООН вооруженное нападение. При этом необходимо отметить, что региональные организации могут предоставлять своим участникам право на коллективную самооборону в случае вооруженного нападения на одного из своих членов, расценивая это в качестве нападения на всю организацию.

Из определений, данных С.А. Малининым [9, с. 235], Е.С. Молодцовой [17, с. 476], а также в учебнике международного права 1987 г. под редакцией Н.Т. Блатовой [14, с. 208], следует, что коллективная безопасность – это система коллективных мер, применяемых государствами всего мира или определенного географического района либо их международными организациями с целью устранения угрозы миру, предотвращения или подавления актов агрессии. Однако необходимо заметить, что для создания организации коллективной безопасности ограничение рамками определенного географического района не является определяющим критерием, поскольку коллективная безопасность формируется не только по географическим признакам, но и по признакам единства целей членов региональной организации коллективной безопасности.

Анализируя определения коллективной безопасности, данные В.В. Свиначевым [21, с. 247], Л.А. Лазутиным [8, с. 464], Р.А. Каламкаряном и Ю.И. Мигачевым [7, с. 373], необходимо отметить, что их авторы не указывают в рамках каких именно международных организаций должна осуществляться система совместных действий государств, предпринимаемых ими для обеспечения стабильно-

сти международных отношений, предотвращения и устранения угроз мирному существованию и прогрессивному развитию народов, предотвращения и подавления актов агрессии. Что касается других определений, то в них нередко смешиваются понятия «коллективная безопасность» и «система коллективной безопасности» [6, с. 761; 23, с. 22–23; 25, с. 150], а также понятие «международная безопасность» [16, с. 464]. Таким образом, можно констатировать, что в правовой литературе имеется значительное разнообразие определений коллективной безопасности. Вместе с тем общепринятого определения данного понятия в международно-правовой доктрине до сих пор не выработано.

По нашему мнению, под коллективной безопасностью в международном праве следует понимать установленную международным правом систему совместных мероприятий государств, предпринимаемых для предотвращения и устранения угрозы миру, подавления актов агрессии или других нарушений мира в целях поддержания международного мира и безопасности, осуществляемую в рамках Организации Объединенных Наций и региональных организаций безопасности. Как представляется, данное определение является наиболее точным, поскольку, с одной стороны, содержит в себе основные преимущества вышеуказанных определений других авторов, а с другой – корректирует неточности и устраняет недостатки. Следует отметить, что сформулированное выше определение полностью отвечает новым требованиям времени, заключающимся в построении многополярного мира, так как в наши дни коллективная безопасность должна не столько строиться по географическим признакам, обусловленным потребностями биполярного мира, сколько основываться на соответствии целям и принципам Устава ООН.

Огромным достижением в деле поддержания международного мира и безопасности является система коллективной безопасности. Анализируя Устав ООН, представители советской и постсоветской доктрины международного права выделяют два вида систем коллективной безопасности – универсальную (всеобщую) и региональную [9, с. 236; 11, с. 491; 12, с. 373; 13, с. 308; 17, с. 477–480; 22, с. 113; 23, с. 34]. Организацией универсальной системы коллективной безопасности является ООН. Как отмечает А.П. Мовчан, в Уставе ООН заложены краеугольные основы мирового порядка в виде системы коллективной безопасности [15, с. 16]. Данная система основывается в первую очередь на целях и принципах ООН, закрепленных в ее Уставе. Кроме универсальной системы коллективной безопасности Устав ООН предусматривает возможность создания региональных систем поддержания международного мира. Глава VIII Устава ООН «Региональные соглашения» определяет самые общие принципы взаимодействия между ООН и региональными органами и соглашениями в поддержании международного мира и безопасности [24, с. 20].

При этом необходимо отметить, что в ст. 52 Устава ООН идет речь только о тех региональных соглашениях и органах, которые связаны с поддержанием международного мира и безопасности. Отсюда можно сделать вывод, что гл. VIII Устава ООН относится лишь к тем соглашениям или органам, которые касаются вопросов поддержания международного мира и безопасности, то есть к организациям коллективной безопасности, созданным на региональной основе и предназначенным для действий, носящих региональный характер как с пространственной точки зрения, так и по их значимости.

Как представляется, пространственные пределы региональных действий должны определяться ссылкой на признанный ООН учредительный акт региональной организации или соглашение. Такое положение вещей позволит исключить ситуацию, когда обязательства по международному договору оказываются в противоречии с обязательствами по Уставу ООН, поскольку последние имеют преимущественную силу (ст. 103 Устава ООН).

Поддержание мира и безопасности на региональном уровне должно включать, во-первых, действия по предотвращению и подавлению конфликтов и актов агрессии между участниками регионального соглашения (региональной организации); во-вторых, действия членов региональной организации по предотвращению и противодействию конфликтам с внерегиональным государством или государствами и противодействие агрессии извне; в-третьих, мирное разрешение местных споров.

Под термином «местный спор» В.К. Собакин понимал споры, «...характеризующиеся тем, что, во-первых, сторонами в них являются государства определенного географического района и, во-вторых, продолжение этих споров не угрожает поддержанию международного мира и безопасности внутри или вне пределов этого района» [23, с. 345]. В свою очередь, Э.А. Пушмин разграничивал понятия «местный спор» и «региональный спор». Он, в частности, отмечал, что региональный спор может не иметь характера спора, указанного в ст. 33 Устава ООН, то есть спора, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, и тогда он является местным по своему значению и может подлежать урегулированию в рамках регионального соглашения [18, с. 141].

Как представляется, с юридической точки зрения различия между этими двумя понятиями должны заключаться не только и не столько в характере спора, а в том, что по смыслу ст. 52 Устава ООН к

местным спорам относятся споры, возникающие в данном конкретном районе, который является пространственной сферой деятельности региональной организации или соглашения. Таким образом, можно прийти к выводу, что термин «региональный спор» не несет какой-либо юридической нагрузки и употребляется в научной литературе для обозначения той или иной области политического события. Кроме того, слово «местный» не означает, что речь идет о спорах, продолжение которых не составляет угрозы международному миру и безопасности, поскольку в данном случае региональным организациям следовало бы присвоить себе компетенцию определения того, может ли продолжение спора угрожать международному миру и безопасности, что на основании ст. 34 Устава ООН входит в компетенцию Совета Безопасности.

По нашему мнению, под термином «местные споры» в соответствии со ст. 52 Устава ООН следует понимать любые споры, которые возникают между государствами – участниками данного регионального органа или соглашения, а также споры, в которых хотя бы одной стороной является государство, расположенное в регионе, составляющем пространственную сферу действия регионального соглашения. Необходимо отметить, что обязанность государства – участника регионального органа разрешать свой спор с другим государством-участником с помощью этого регионального органа не может рассматриваться как абсолютная, поскольку государства имеют право свободно выбирать любое средство разрешения спора по своему усмотрению в соответствии с Уставом ООН, за исключением случая, когда учредительный акт регионального органа предусматривает такое обязательство (разрешать спор с помощью этого регионального органа). Статья 52 Устава ООН, например, допускает существование региональных соглашений или органов в целях разрешения подходящих для региональных действий вопросов поддержания международного мира и безопасности.

В.К. Собакин указывает, что по смыслу ст. 52 Устава ООН региональные соглашения и организации могут рассматриваться правомерными, соответствующими Уставу ООН, если они «...объединяют государства, географически связанные; совместимы с целями и принципами ООН; предназначены для разрешения таких относящихся к поддержанию международного мира и безопасности вопросов, которые Уставом ООН специально отнесены к компетенции региональных органов» [23, с. 328–329]. Похожее определение дается в Дипломатическом словаре 1985 г. [5, с. 454], а также в Словаре международного права 1986 г. [22, с. 349]. Однако, как справедливо заметил А.Ф. Высоцкий, «...пространственные рамки региона международно-правового регулирования не всегда могут совпадать с рамками географического расположения государств: регион международно-правового регулирования может составлять лишь часть географического района смежного расположения государств, может выходить за рамки сложившегося географического района в его физическом, политическом, экономическом или ином понимании» [3, с. 23].

Считаем, что с точки зрения международного права критерием правомерности региональной организации должно служить не строгое соответствие географическому признаку, а в первую очередь соответствие целей, принципов и деятельности данной организации целям и принципам Устава ООН, основным принципам международного права. Так, например, государствами – членами ОБСЕ являются страны, относящиеся к различным географическим регионам, и в то же время данная организация является общепризнанной региональной организацией коллективной безопасности. Трудно также согласиться с мнением О. Арина, что в регион входят государства со схожими политическими свойствами и одинаковым поведением на международной арене [1, с. 112–113].

По нашему мнению, пространственная сфера действия регионального соглашения и, следовательно, пространственная сфера деятельности региональной организации не должна быть шире, чем установленные и признанные международным правом границы территорий государств – членов региональной организации или участников регионального соглашения. Что же касается любых вопросов, относящихся к правовому режиму пространств за пределами юрисдикции и суверенитета государств, а также территорий, имеющих международный статус, то они могут регулироваться только на основе соглашения, принятого с участием всех заинтересованных государств мира, независимо от принадлежности к данному географическому региону.

Таким образом, сформулированные выше принципы соответствия деятельности региональной организации целям и принципам Устава ООН, основным принципам международного права, а также соответствия пространственных рамок действия регионального соглашения границам территориального суверенитета государств-участников таких соглашений и организаций, представляют основные критерии определения правомерности той или иной региональной организации. Как представляется, единообразное толкование пространственной и предметной сферы действия регионального соглашения является чрезвычайно важным в наши дни, поскольку это позволит исключить ситуации, когда некоторые региональные организации, например НАТО, предусматривают проведение операций в

кризисных ситуациях, которые могут возникнуть вдали от районов обычного расположения их вооруженных сил, в том числе за пределами территории стран-участниц.

Таким образом, подводя итог изложенному выше, можно сделать следующие выводы.

Под коллективной безопасностью в международном праве следует понимать установленную международным правом систему совместных мероприятий государств, проводимых для предотвращения и устранения угрозы миру, подавления актов агрессии или других нарушений мира в целях поддержания международного мира и безопасности, осуществляемую в рамках Организации Объединенных Наций и региональных организаций безопасности.

Отсутствие общепризнанных определений таких понятий, как «региональное соглашение», «пространственная сфера действия регионального соглашения», «местный спор», способствует появлению различных трактовок указанных понятий. Это, в свою очередь, на практике дает основание некоторым региональным организациям произвольно присваивать право вмешиваться во внутренние дела государств в любой части мира, а также проводить военные операции без мандата от Совета Безопасности ООН, что является неправомерным с точки зрения международного права. Учитывая такую ситуацию, представляется необходимым разработать и принять резолюцию, направленную на укрепление правовых основ и повышение эффективности механизма региональных организаций по поддержанию мира, которая бы четко сформулировала и нормативно закрепила вышеупомянутые категории.

По нашему мнению, юридическое толкование указанных выше понятий сводится к следующему. По смыслу ст. 52 Устава ООН к местным спорам должны относиться споры, возникающие в данном конкретном районе, который является пространственной сферой деятельности региональной организации или соглашения. Под региональными соглашениями следует понимать международные соглашения (договоры), заключаемые государствами, независимо от географического расположения данных государств, и содержащие обязательства, касающиеся поддержания международного мира и безопасности в районе, составляющем пространственную сферу деятельности данного соглашения. Пространственная сфера действия регионального соглашения и, следовательно, пространственная сфера деятельности региональной организации не должны быть шире, чем установленные и признанные международным правом границы территорий государств – членов региональной организации или участников регионального соглашения.

Библиографические ссылки

1. Арин, О. Азиатско-Тихоокеанский регион: мифы, иллюзии и реальности / О. Арин. М. : Мысль, 1997.
2. Большой юридический энциклопедический словарь / авт. и сост. А. Б. Барихин. М. : ЗАО «Кн. мир», 2000.
3. Высоцкий, А.Ф. Морской регионализм. Международно-правовые проблемы регионального сотрудничества государств / АН УССР, Ин-т государства и права / А.Ф. Высоцкий. Киев : Наук. думка, 1986.
4. Декларация об укреплении международной безопасности 1970 г. // Официальный сайт ООН [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/gadoc/convres/r25-2734.pdf/>. Дата доступа : 01.08.06.
5. Дипломатический словарь : в 3 т. / гл. ред. А.А. Громыко [и др.]. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Наука, 1985. Т. 3.
6. Егоров, С.А. Политико-правовые аспекты коллективной безопасности универсального характера / С.А. Егоров // Международное право : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Б.М. Атавский [и др.] ; под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. М. : Омега-Л, 2006.
7. Каламкарян, Р.А. Международное право : учебник / Р.А. Каламкарян, Ю.И. Мигачев. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2005.
8. Лазутин, Л.А. Право международной безопасности / Л.А. Лазутин // Международное право : учеб. для вузов / отв. ред. проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2006.
9. Малинин, С.А. Право международной безопасности / С.А. Малинин // Международное право : учебник / под ред. Л.Н. Шестакова. М. : Юрид. лит., 2005.
10. Международное право : словарь-справочник / под общ. ред. В.Н. Додонова [и др.]. М. : ИНФРА, 1997.
11. Международное право : учебник / отв. ред. В.И. Кузнецов. М. : Юристъ, 2001.
12. Международное право : учебник / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М. : Междунар. отношения, 2001.
13. Международное право : учебник / под ред. Г.И. Тункина. М. : Юрид. лит., 1982.
14. Международное право : учеб. для вузов по специальности «Правоведение» / И.Н. Арцибасов [и др.] ; под ред. Н.Т. Блатовой. М. : Юрид. лит., 1987.
15. Мовчан, А.П. Международное право и мировой порядок / А.П. Мовчан // Моск. журн. междунар. права. 1993. № 2.
16. Моисеев, Е.Г. Право международной безопасности / Е.Г. Моисеев // Международное публичное право : учебник / Л.П. Ануфриев [и др.] ; отв. ред. К.А. Бекашев. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби : Проспект, 2004.
17. Молодцова, Е.С. Право международной безопасности / Е.С. Молодцова // Международное право : учебник / отв. ред. Е.Т. Усенко, Г.Г. Шинкаревецкая. М. : Юристъ, 2005.
18. Пушмин, Э.А. Мирное разрешение международных споров / Э.А. Пушмин. М. : Междунар. отношения, 1974.
19. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2625 (XXV) от 24 октября 1970 г. Режим доступа: <http://www.memo.ru/hr/referats/seltdet/Chapter2.htm>. VPID pdf. Дата доступа : 01.08.06.

20. Ротфельд, А. Поиски системы коллективной безопасности / А. Ротфельд // Междунар. жизнь. 1994. № 10.
 21. Свинарев, В.В. Право международной безопасности / В.В. Свинарев // Международное право : учебник / под ред. А.И. Микульшина. М. : Междунар. отношения, 2005.
 22. Словарь международного права / С.Б. Бацанов [и др.] ; сост. Б.М. Клименко. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Междунар. отношения, 1986.
 23. Собакин, В.К. Коллективная безопасность – гарантия мирного сосуществования / В.К. Собакин. М.: ИМО, 1962.
 24. Устав ООН. Действующее международное право : в 3 т. / сост. : Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. М. : Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1996. Т. 1.
 25. Шкунаев, В.Г. Организация Объединенных Наций в современном мире / В.Г. Шкунаев. М. : Наука, 1976.
-