

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ РАЗРЕШЕНИЯ МЕЖСУБЪЕКТНЫХ КОНФЛИКТОВ, КОНФЛИКТОВ МЕЖДУ СУБЪЕКТАМИ РФ И ФЕДЕРАЦИЕЙ.

А.С.Верховцова
кандидат политических наук
УрГУ им. А.М. Горького
старший преподаватель кафедры социально-политических учений

При невозможности разрешения конфликта самостоятельно конфликтующими сторонами можно прибегнуть к использованию услуг третьей стороны и посредничества с целью помочь сторонам прийти к согласию. При использовании данного метода элементы спора становятся предметом разбирательства смешанной комиссии под председательством «третьей стороны». И одним из условий эффективности применения данных методов является беспристрастие так называемой «примиряющей стороны»¹. В этом случае третья сторона применяет ряд правовых актов, составляющих международное гуманитарное право.

Сегодня гуманитарное право, являющееся, возможно, одной из наиболее тщательно разработанных областей международного права, практически полностью кодифицировано. Его кодификация была начата в середине прошлого века и в настоящее время представляет собой «кодекс поведения», включающий примерно 600 четко сформулированных статей. Речь идет о Гаагских конвенциях 1889 и 1907 гг., Женевском протоколе 1925 г., Женевских конвенциях 1949 г. о защите жертв войны и Дополнительных протоколах к ним 1977 г., Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие. Ответственность за нарушение норм международного гуманитарного права была установлена Нюрнбергским и Токийским трибуналами в качестве норм обязательных для всех государств, в том числе для государств, не являющихся участниками этих конвенций. Серьезные нарушения норм международного гуманитарного права, квалифицируемые как «военные преступления» или «преступления против человечества», влекут за собой индивидуальную уголовную ответственность, что является исключительным явлением в международном праве. Тем более, что согласно ст.15 п. 4 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. И если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»².

¹ Цыганков П.А. Теория международных отношений. М., 2003г., с.414.

² Конституция РФ 1993 г. Ст.15 п.4.// Свод кодексов и законов РФ. СПб., 2003 г. с.466.

Современное государство, признающее принципы суверенного равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, а тем более — приоритет основных прав и свобод личности перед правами государства, обязано следовать таким «общим принципам права», признаваемым всеми современными правовыми системами мира и создающими фундамент для режима СБСЕ, как:

- обязанность использования всех правовых процедур воздействия на оппозицию, включая уголовное преследование всех лиц по факту мятежной деятельности против властей, особенно, если такая деятельность носит насильственный характер;

- исчерпание политических возможностей поиска согласия с оппозицией в отношении мирного решения конфликта;

- соразмерность санкций с ущербом, причиняемым оппозиционной деятельностью, и обращение к физическому принуждению лишь как последнему средству подавления политической оппозиции.

Так как на сегодняшний день на территории Российской Федерации до настоящего времени еще окончательно не урегулирован чеченский конфликт, то мы рассмотрим возможность применения норм международного права на этом примере.

Применительно к чеченскому конфликту Россия как непосредственная сторона во внутреннем политическом конфликте со своей частью – Чечней - освобождена от соблюдения обязательств неприменения силы и мирного урегулирования споров, устанавливаемых лишь в сфере «международных отношений» (пп.3 и 4 ст.2 Устава ООН)³. Однако, предоставляемая федеральным властям международным правом относительная «свобода рук» во внутренних политических конфликтах отнюдь не обязательно предполагает ориентацию лишь на силовые методы решения таких конфликтов. На абсолютную «свободу рук» может претендовать лишь государство, остающееся на «досовременном» уровне развития, коим Россия себя не считает.

Ход развития чеченского конфликта показывает, что объем и масштаб вооруженных санкций, использованных федеральной властью, явно неадекватны реальной необходимости. И самое главное, эти санкции были применены при условии, когда не были исчерпаны все возможности для мирного урегулирования конфликта.

В категориях международного права чеченский конфликт должен быть квалифицирован как «вооруженный конфликт немеждународного характера». Федеральные власти обязаны, в этой связи, соблюдать нормы международного гуманитарного права, сформулированные в Дополнительном протоколе II 1977 г. к Женевским Конвенциям 1949 г., касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол ратифицирован Постановлением Верховного Совета СССР от 4 августа 1989 г.).

³ Устав ООН Ст. 2 пп.3 и 4.//Организация Объединенных наций. Сборник документов. «Наука», М., 1981 г. с.145

П.1 ст.1 Протокола II определяет основную сферу применения документа вооруженными столкновениями, происходящими на территории государства-участника:

«между его вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью его территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол»⁴.

Текст Протокола не оставляет сомнения в том, что применять его положения обязаны обе стороны конфликта. В этой связи, оппозиционные власти Чечни могли бы обратиться к депозитарию (швейцарскому правительству) с односторонним заявлением, содержащим их согласие применять Конвенции и Протоколы, поскольку такой шаг не означал бы признания федеральными властями РФ за ними того или иного формального статуса.

Протокол II направлен на преимущественную защиту интересов официальных властей. В п.1 ст. 3 Протокола II подчеркивается:

«Ничто в настоящем Протоколе не должно истолковываться как затрагивающее суверенитет государства или обязанность правительства всеми законными средствами поддерживать или восстанавливать правопорядок в государстве или защищать национальное единство и территориальную целостность государства»⁵. А п.2 этой статьи поясняет:

«Ничто в настоящем Протоколе не должно истолковываться как оправдание... вмешательства в вооруженный конфликт или во внутренние или внешние дела Высокой Договаривающейся Стороны, на территории которой происходит этот конфликт»⁶.

Подписанный в Назрани еще 10 июня 1996 г. Протокол заседания Комиссий по переговорам о прекращении огня, боевых действий и мерах по урегулированию вооруженного конфликта на территории Чеченской Республики содержит упоминание значительной части действий, запрещенных международным гуманитарным правом в части, касающейся внутренних вооруженных конфликтов, и прежде всего, террористические акты, нападение, похищение, захват заложников, грабежи и убийства мирного населения, а также угрозы совершить любое из вышеуказанных действий.

Особо стоит отметить конкретность и продуманность договоренностей, содержащихся в Протоколе заседания рабочих групп по розыску пропавших без вести и освобождению насильственно удерживаемых лиц от 10 июня 1996 г. (далее - Протокол заседания рабочих групп). Реализация этих

⁴ Женевская конвенция от 12 августа 1949 года и дополнительные протоколы к ним// Международный комитет Красного Креста. М., 2001 г., с.319

⁵ Женевская конвенция от 12 августа 1949 года и дополнительные протоколы к ним// Международный комитет Красного Креста. М., 2001 г., с.320

⁶ Там же.

соглашений в полном объеме способна сыграть решающую роль в восстановлении взаимного доверия и уважения сторон в качестве условия реального прекращения и невозобновления вооруженного насилия.

Опираясь на нормы международного гуманитарного права достигнутые договоренности могут быть дополнены за счет положений, направленных на обеспечение фундаментальных прав задержанных и интернированных (в том числе на законных основаниях) лиц, не подпадающих под действие пп. 5 и 7 Протокола заседания рабочих групп.

В частности, положения Протокола II к Женевским конвенциям устанавливают некоторые нормы, которые «соблюдаются как минимум» в отношении интернированных или задержанных лиц и касаются таких вопросов, как оказание соответствующей медицинской помощи, получение помощи в индивидуальном или коллективном порядке, отправление религиозных обрядов и получение духовной помощи. Указанные лица «в такой же степени, как и гражданское население, снабжаются продовольствием и питьевой водой, им обеспечиваются условия для сохранения здоровья и соблюдения гигиены, а также предоставляется защита от суровых климатических условий и опасностей вооруженного конфликта». Одновременно предусматривается, что лица, не интернированные и не задержанные, но «свобода которых каким бы то ни было образом ограничивается по причинам, связанным с вооруженным конфликтом» (например, жители блокированных населенных пунктов), «пользуются гуманитарным обращением»⁷.

Достигнутые соглашения в области обеспечения гуманитарного права, при наличии соответствующей политической воли с обеих сторон, открывают возможности для расширения комплекса мер контроля за счет международно-правовых процедур. Речь идет о системе институтов и процедур контроля, предусмотренных Женевскими Конвенциями и Протоколами, основная цель которых состоит в предотвращении случаев нарушения, принятии превентивных мер, расследовании имевших место нарушений и применении процедуры примирения. Применительно к ситуации внутреннего вооруженного конфликта, такие функции может осуществлять такая беспристрастная гуманитарная организация, как Международный Комитет Красного Креста. Практика показывает, что уже одно присутствие представителей нейтральных сторон, например МККК, в районе ведения боевых действий нередко служит сдерживающим фактором, предотвращающим совершение воюющими сторонами нарушений норм гуманитарного права. Тем не менее, необходимым условием ведения такой гуманитарной деятельности является согласие находящихся в конфликте сторон.

К сожалению, эффективность контрольных мер, предусмотренных Женевскими Конвенциями и Протоколами, оставляет на сегодняшний день

⁷ Женевская конвенция от 12 августа 1949 года и дополнительные протоколы к ним// Международный комитет Красного Креста. М., 2001 г., с.324-326

желать лучшего. Факультативный характер данных процедур фактически исключает реальную возможность соблюдения норм гуманитарного права в случаях, когда стороны вооруженного конфликта грубо нарушают их. В ст. 1 всех четырех Женевских конвенций участники обязались не только выполнять и соблюдать их положения в рамках своей компетенции, но и обеспечивать их соблюдение. Обязательство «обеспечивать соблюдение» конвенций при любых обстоятельствах является обязательством каждой договаривающейся стороны принимать меры либо в индивидуальном порядке, либо совместно с другими коллективные меры с тем, чтобы обеспечить соблюдение норм гуманитарного права⁸.

Что касается коллективных мер, то, в соответствии с решениями Хельсинской (1992 г.) и Будапештской (1994 г.) встреч СБСЕ на высшем уровне, эта структура вправе осуществлять «позитивное вовлечение» во внутренние политические конфликты в форме, прежде всего, посылки «миссий по установлению фактов», что и было реализовано в создании в 1995 г. Группы Содействия СБСЕ в Грозном. Это право на «сигнальное обнаружение» фактов подтверждается также Декларацией Генеральной Ассамблеи ООН об установлении фактов в области поддержания международного мира и безопасности (рез. 46/59 от 9 декабря 1991 г.).

Другая форма участия международных организаций во внутренних конфликтах выражается в оказании воздействия с целью проведения расследования, не предусматривая при этом необходимости принятия решения по основным проблемам урегулирования конфликта.

Если все предложения о проведении расследования систематически отвергаются, то уполномочена ли ООН или СБСЕ проводить расследование без согласия соответствующих сторон? Ответ на этот вопрос должен быть утвердительным. Так, например, ООН неоднократно расследовала положение на оккупированных Израилем арабских территориях, и Генеральная Ассамблея в своих резолюциях постоянно заявляла о нарушениях гуманитарного права, которые были выявлены таким образом.

Результаты подобных расследований со всей очевидностью ограничивались бы заключениями и установлением фактов и никоим образом не носили бы обязательного характера для стороны, которая отказалась от расследования. Подобные расследования следует проводить лишь в качестве крайней меры, при этом всегда необходимо учитывать уместность таких действий. Вместе с тем, не следует недооценивать морального и политического значения таких выводов — не только в отношении стороны, совершившей нарушение, но и в отношении всех сторон, находящихся в конфликте, как в том, что касается рассматриваемого конфликта, так и в том, что касается любых конфликтов в будущем.

Однако перспектива реального расширения сферы компетенции международно-правовой системы мер контроля за счет включения в нее

⁸ Женевская конвенция от 12 августа 1949 года и дополнительные протоколы к ним// Международный комитет Красного Креста. М., 2001 г., с.7, 39, 65, 149.

вооруженных конфликтов, не носящих международного характера, сама по себе достаточно проблематична, и возможна лишь при наличии политической воли. Любому государству, независимо от его приверженности «гуманитарным принципам», трудно согласиться с тем, что одна или несколько третьих держав могут взять на себя роль держав-покровительниц с целью контроля за применением гуманитарного права; еще труднее согласиться с тем, чтобы эти державы осуществляли процедуры расследования возможных нарушений, имеющие обязательный характер как для законных правительств, так и для повстанцев в случае гражданской войны.

«Позитивную вовлеченность» институтов международного сообщества в роли субъекта внешнего контроля следует отличать от «вмешательства», от их «негативной вовлеченности» во внутренний вооруженный конфликт.

Общий подход к этой проблеме сформулирован Декларацией ООН о принципах международного права 1970 г., в соответствии с которой «третьи» стороны внутреннего конфликта (коим является чеченский конфликт) - другие суверенные государства — обязаны воздерживаться от вмешательства во «внутреннюю борьбу»⁹.

Исходя из нормативного содержания принципа невмешательства неправомерной следует считать, прежде всего, помощь, предоставляемую в гражданской войне восставшей стороне. Специально для этого случая в международной практике сложилось понятие «подрывного» вмешательства, которое означает «пропаганду или другую деятельность одного государства с намерением разжечь для своих собственных целей революцию или гражданские беспорядки в другом государстве». По определению американского исследователя А.Томаса, «подрывное» вмешательство включает в себя «широкий диапазон действий, простирающийся от терпимости к повстанческой деятельности до официального одобрения и материальной помощи революционным конспираторам»¹⁰.

«В принципе, подрывное вмешательство, осуществляемое правительством, нелегально». «Международное право запрещает такое подрывное вмешательство»¹¹.

Выражением отношения международного права к проблеме «подрывного» вмешательства считается содержащееся в Декларации о принципах международного права 1970 г. положение, согласно которому «ни одно государство не должно... организовывать, разжигать, финансировать, подстрекать или допускать подрывную, террористическую или вооруженную деятельность, направленную на насильственное свержение строя другого государства, равно как и способствовать ей». Таким образом, достаточно организовывать, разжигать, финансировать, подстрекать или допускать

⁹ Декларация ООН о принципах международного права от 1970 г.//Организация Объединенных Наций. Сборник документов. М., 1981 г., с.465.

¹⁰ см. Thomas A.J. The Organization of American States and Subversive Intervention. - Proceedings of the American Society of International Law. Wash., 1961, P.21

¹¹ см. Thomas A.J. The Organization of American States and Subversive Intervention. - Proceedings of the American Society of International Law. Wash., 1961, P.21.

подрывную деятельность, направленную на свержение строя другого государства, не прибегая даже к вооруженным или террористическим акциям, чтобы такие действия рассматривались как незаконное вмешательство.

Все это позволяет считать, что современное международное право, бесспорно, запрещает любые формы «негативной» вовлеченности иностранных государств во внутренние конфликты на стороне повстанческих движений, поскольку такое вовлечение реализуется средствами «подрывного» вмешательства.

Таким образом, применительно к ситуации чеченского конфликта, международно-правовой контроль так называемой третьей стороны способен укрепить гарантии соблюдения сторонами договоренностей, повысить легитимность переговорного процесса, способствовать укреплению взаимного доверия и приверженности к мирным способам решения конфликта, однако решающим условием успеха на пути урегулирования остается политическая воля непосредственных сторон.

Среди политических методов разрешения межсубъектных конфликтов и конфликтов между Федерацией и ее субъектами следует отметить практику заключения двусторонних договоров. Договор – это юридический документ, в котором фиксируются все достигнутые договоренности между сторонами конфликта. Подписание договора свидетельствует о том, что позиции между конфликтующими сторонами согласованы, поле общих интересов создано. Безусловно, сегодняшняя практика приведения Конституций (основных законов) национально-государственных субъектов Российской Федерации в соответствие российским законодательством создала единое правовое пространство для двустороннего взаимодействия. Однако, из-за масштабности и разнообразия Российской Федерации в экономическом, климатическом, этническом плане сложно урегулировать все едиными законами. На этот случай и может быть заключен двусторонний договор, в котором будут прописаны все аспекты взаимодействия субъекта федерации и Федерацией.