

Конституционно-правовой анализ

принятого Соглашения о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Республики Беларусь и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 19 ноября 2020г. (далее – Соглашение)

1. При объективном анализе данного Соглашения обращает на себя внимание то обстоятельство, что хотя его участники заявляют о сотрудничестве и действиях «в пределах своей компетенции, с соблюдением законодательства и международных обязательств государств Сторон» (ст.1), в нём нет никаких ссылок на конкретные нормы Конституции обеих стран, иных нормативных правовых актов (далее – НПА) и предписаний, принятых на их основе, а также на нормы международных договоров, по которым они взяли на себя взаимные обязательства действовать по предмету Соглашения (ст.2). Нет ссылок и на ведомственные акты, устанавливающие их полномочия (компетенцию) по предмету Соглашения.

2. Вместе с тем, публичные высказывания бывшего президента Беларуси и президента Российской Федерации В. Путина свидетельствуют о том, что тайным умыслом договаривающихся сторон может являться возможность ввода и участия соответствующих сил и средств Росгвардии **по выполнению на территории Беларуси полицейских функций**, в их числе подавление массовых мирных акций протеста, указанных в ст.2 Соглашения как «охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности». В совокупности с содержанием расплывчатых формулировок в ч.2 ст.3: *«Настоящее Соглашение не препятствует Сторонам в определении и развитии иных взаимоприемлемых форм сотрудничества с учетом условий, определённых в статье 1 настоящего Соглашения»*, и заявлением В. Путина: *«Александр Григорьевич попросил меня сформировать определённый резерв из сотрудников правоохранительных органов. И я это сделал»* (<https://www.bbc.com/russian/news-53929091>) – можно усмотреть как реальную угрозу ввода войск Росгвардии на территорию Беларуси.

3. С учетом правил, изложенных в [Законе «О международных договорах Республики Беларусь»](#) от 23 июля 2008г. №421-З, следует прийти к выводу, что по правовой природе данное Соглашение является международным договором межведомственного характера (абз.3 ч.1 ст.1, ст.9 Закона). Соответственно, он должен отвечать минимальным требованиям для такого рода документов, и, в первую очередь: по четкому определению правовой сущности регулируемых правоотношений; для блага каких конституционных и международных целей он направлен; функциональный характер и объем предоставленных полномочий и действий *«по обеспечению государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина»*; избегать правовой неопределённости, противоречивости и неясности формулировок его норм. К примеру, допускает ли Соглашение по запросу белорусской стороны в рамках содействия (кроме совместных учений, тренировок и подобных мероприятий) приглашение подразделений Росгвардии и военной техники для осуществления на нашей территории полицейских функций, в каком количестве, с каким вооружением и техникой, на какой срок; не затрагивает ли это государственный суверенитет, вопросы государственной безопасности, являются ли принимающие участие в разгоне мирных протестных акций сотрудники Росгвардии представителями власти, чем это должно быть обозначено, и многие другие подобные вопросы. Каких-либо четких предписаний на этот счёт в Соглашении нет.

4. Раскрывая содержание **направлений сотрудничества** (ст.2 Соглашения), наряду с другими в них закреплены такие, как *«охрана общественного порядка; охрана важных государственных объектов, специальных грузов; борьба с терроризмом и экстремизмом; обеспечение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса; охрана особо важных и режимных объектов; охрана имущества физических и*

юридических лиц; обеспечение мероприятий силовой поддержки по противодействию преступности».

5. Перечень указанных в статье 2 Соглашения направлений сотрудничества является закрытым и расширению не подлежит. В то же время, глубоко настораживает и вызывает недоумение то, что **формы сотрудничества**, закрепленные в ч.1 ст.3 Соглашения, адекватно не согласуются с направлением сотрудничества, отраженных в предыдущей статье. Более того, как мною ранее указано, ч.2 ст.3 Соглашения допускает и иные направления сотрудничества, не охватывающие содержание данного Соглашения. То есть, сам характер форм сотрудничества является открытым и может подразумевать любые иные, прямо не оговоренные в данном международном договоре формы и допускает произвольное толкование его норм.

6. Крайнее смущение и непонимание вызывают указания, содержащиеся в ч.2 ст.4 Соглашения о передаче запросов: *«В безотлагательных случаях запросы могут передаваться устно, однако не позднее чем через 3 суток они должны быть подтверждены в письменной форме, в том числе с использованием технических средств передачи текста»*. Следует иметь в виду, что при современных скоростях и способах доставки войск к месту назначения **трех суток вполне достаточно для полной оккупации всей территории Беларуси на законной основе**. То есть, войска могут быть введены без письменного запроса договаривающейся стороны (постфактум), а письменный запрос может быть оформлен «под дулом пистолета». Следует глубоко осознать крайнюю опасность такого Соглашения, явно не отвечающего интересам безопасности и территориальной целостности Беларуси, «памятуя о зеленых человечках», приведших к известной трагедии на Украине в 2014 году.

7. Таким образом, анализ норм Соглашения позволяет прийти к следующим выводам:

7.1. Направления сотрудничества, касающиеся *«охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, борьба с терроризмом и экстремизмом»* при незакрытом перечне форм сотрудничества, отсутствии в международном праве общепризнанных определений и толкований таких терминов, как «общественный порядок», «общественная безопасность», «терроризм», «экстремизм» и, в частности, с учетом общих правил толкования закрепленных в Венской конвенции о праве международных договоров, **судить об истинных намерениях и целях заключенного Соглашения между сторонами невозможно**. Они не дают оснований считать его добросовестным международным договором, отвечающим общепринятым международным принципам и нормам соблюдения, обеспечения безопасности, прав и свобод человека, территориальной целостности государств.

7.2. С учетом негативных публичных высказываний А. Лукашенко по отношению к мирным протестующим («террористы» и другие); заявления В. Путина развернуть резерв из сотрудников правоохранительных органов, которые помогут *«при необходимости»*; на фоне многочисленных произвольных задержаний и арестов мирных демонстрантов, фактов пыток, похищений людей, незаконного содержания в заключении, осуществление казней без суда, произвольные выдворения людей за пределы страны и так далее становится очевидным: **для каких истинных целей заключено Соглашение, какое значение будет придаваться его нормам и использоваться для объяснений как внутри стран, так и для международной общественности, структур ООН и ОБСЕ.**

8. Согласно Венской конвенции о праве международных договоров, участниками которой являются Республика Беларусь и Российская Федерация, договор должен толковаться добросовестно, в соответствии с обычным значением, которое следует придать терминам в свете объекта и целей договора (п. 1 ст. 31). В преамбуле Соглашения о сотрудничестве четко указано, что МВД Беларуси и Росгвардия придают *«важное значение защите прав и свобод человека и гражданина»* и основываются на

«общепризнанных принципах и нормах международного права». Принцип уважения прав человека и основных свобод закреплён в Хельсинском заключительном акте (принцип VII). Более того, Республика Беларусь и Российская Федерация ратифицировали Международный пакт о гражданских политических правах (далее – МПГПП), который, среди всего прочего, предусматривает свободу от пыток (ст. 7), право на жизнь (ст. 6), право на мирные собрания (ст. 21), право на свободное выражение своего мнения (ст. 19). Комитет по правам человека, компетенцию которого признают Республика Беларусь и Российская Федерация, установил, что признание тех или иных прав налагает на государство соответствующее обязательство уважать и обеспечивать их осуществление без какой-либо дискриминации. В данной связи обязательство уважать предполагает воздержание от принятия мер, препятствующих или затрудняющих использование права. Как следствие, с учётом объекта и целей Соглашения о сотрудничестве, обозначенных в его преамбуле, положения данного международного договора не могут толковаться таким образом, чтобы приводить к нарушению обязательств в области прав человека.

9. Что касается возможного ввода российских войск на территорию Республики Беларусь, то в соответствии со ст. 2 МПГПП государства-участники обязуются уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах их территории и под их юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте. «Юрисдикция» в данном контексте не ограничивается лишь территорией государства. То есть, сфера действия обязательств по МПГПП не ограничивается территорией государств-участников. Такие действия, как применение силы либо взятие под стражу, совершаемые должностными лицами государства, которые действуют за пределами его территории, могут привести к тому, что люди, в отношении которых были предприняты указанные действия, подпадут под юрисдикцию данного государства по смыслу ст. 2 МПГПП. Более того, **и это важно**, поведение должностных лиц, хоть и действующих за пределами соответствующего государства, может быть присвоено данному государству по ст. 4 Статей об ответственности государств, принятых в рамках ООН. Соответственно, тот факт, что сотрудники правоохранительных органов Российской Федерации действуют на территории Республики Беларусь, **не исключает ответственность Российской Федерации за нарушение международного права, в том числе прав человека, на территории Республики Беларусь.**

10. Конституция Республики Беларусь также гарантирует свободу от пыток (ст. 25), право на жизнь (ст. 24), свободу собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования (ст. 35), свободу мнений, убеждений и их свободное выражение (ст. 33). Ст. 21 устанавливает, что обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства. Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закреплённые в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства (ст. 21). Ст. 8 запрещает заключение международных договоров, противоречащих Конституции.

Отсюда следует: **заключение международного договора, который может быть использован в качестве правового основания для ввода сил Росгвардии на территорию Республики Беларусь с целью нарушения прав человека (по сути, делать все то же самое, что делает белорусская милиция), противоречит не только международным обязательствам сторон, но и посягает на положения Конституции Республики Беларусь.**

11. Договором о создании Союзного государства Беларуси и России не предусмотрена возможность введения сотрудников правоохранительных органов, а также вооружённых сил на территорию государства – участника с целью подавления протестов и митингов, обеспечения правопорядка. Подчеркнем, что в соответствии со ст. 2 Договора о создании Союзного государства Беларуси и России одной из целей Союзного государства является неуклонное соблюдение

основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

12. Хельсинским заключительным актом также не предусмотрена возможность введения сотрудников правоохранительных органов, а также вооруженных сил на территорию государства – участника с целью подавления протестов и митингов, обеспечения правопорядка. При этом одним из принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, является уважение прав человека и основных свобод.

13. Договором о коллективной безопасности возможность использования сил ОДКБ для подавления мирных протестов и митингов, обеспечения правопорядка на территории государства – участника не предусмотрена. Ст. 4 Договора о коллективной безопасности прямо предусматривает предоставление военной помощи только **в случае совершения агрессии** на любое из государств – участников. Согласно ст. 1 резолюции 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (ООН) агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН, как это установлено в настоящем определении. Аналогичное определение агрессии закреплено и в ст. 8-бис резолюции RC/Res, принятой на *Конференции* государств-участников по *обзору Римского Статута Международного уголовного суда* в 2010 г. В этой связи митинги и протесты, которые происходят на территории Республики Беларусь, не подпадают под общепризнанное определение агрессии. Как следствие, помощь со стороны государств – участников ОДКБ по ст. 4 Договора о коллективной безопасности не может быть предоставлена Республике Беларусь.

14. В свою очередь ст. 2 Договора о коллективной безопасности устанавливает, что в случае возникновения угрозы безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету одного или нескольких государств – участников либо угрозы международному миру и безопасности, государства – участники незамедлительно приводят в действие механизм совместных консультаций с целью координации своих позиций, вырабатывают и принимают меры по оказанию помощи таким государствам-участникам в целях устранения возникшей угрозы. В соответствии со ст. 6 решение об использовании сил и средств системы коллективной безопасности в соответствии со статьей 2 Договора о коллективной безопасности принимается главами государств – участников. Сфера действия принципа территориальной целостности в международном праве ограничивается сферой отношений между государствами. Территориальная целостность государства в данном контексте может быть нарушена в результате угрозы силой или ее применением со стороны другого государства. Соответственно, митинги и протесты, происходящие на территории Республики Беларусь, не могут нести угрозу ее территориальной целостности.

15. Что касается угрозы международному миру и безопасности, то данное понятие закреплено в ст. 39 Главы VII Устава ООН. Так, согласно данной статье Совет Безопасности ООН (СБ ООН) определяет существование любой угрозы миру и решает о том, какие меры следует предпринять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Анализ резолюций СБ ООН показывает, что угроза миру, прежде всего, связана с серьезным нарушением прав человека в результате гуманитарных кризисов, гражданских войн, тяжелых человеческих потерь, геноцида и тд. Угроза миру в данной связи сопряжена с серьезным нарушением императивных норм общего международного права. На сегодняшний день Комиссией международного права ООН в качестве императивных были признаны следующие нормы: **запрет агрессии, запрет геноцида, запрет преступлений против человечности, основные нормы международного гуманитарного права, запрет расовой дискриминации и апартеида, запрет рабства, запрет пыток, право народов на самоопределение**. Очевидно, что митинги и протесты, происходящие на территории Республики Беларусь, не могут нести угрозу международному миру и безопасности.

16. Суверенитет в свою очередь касается независимости государства во внутренних делах, а также в отношениях с другими государствами. Митинги и протесты, происходящие на территории

Республики Беларусь, никоим образом не угрожают независимости Республики Беларусь как во внутренних делах, так и в отношениях с другими государствами.

Выражение людьми своей гражданской позиции посредством митингов и протестов, происходящих на территории Республики Беларусь, также не несет угрозы стабильности и безопасности Республики Беларусь. Это в свою очередь подтверждается заслуживающими доверия многочисленными сообщениями независимых средств массовой информации (СМИ), большинство из которых Министерство иностранных дел Республики Беларусь лишило аккредитации.

17. Таким образом, реализация людьми своего права на мирные собрания, закрепленного в ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Республикой Беларусь 12 ноября 1973 г., не несет угрозы безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету Республики Беларусь либо угрозы международному миру и безопасности. Следовательно, можно говорить об отсутствии оснований для предоставления помощи Республике Беларусь со стороны государств – участников ОДКБ по ст. 2 Договора о коллективной безопасности.

Отдельно отметим, что признание права на мирные собрания налагает на государство соответствующее обязательство уважать и обеспечивать его осуществление без какой либо дискриминации. В данном контексте обязательство уважать предполагает воздержание от принятия мер, препятствующих или затрудняющих использования права.

18. Ввиду отсутствия в учредительных документах вышеупомянутых международных организаций положений, регламентирующих передачу одним государством сотрудников правоохранительных органов, а также вооруженных сил другому государству с целью подавления протестов и митингов, обеспечения правопорядка, считаем целесообразным напомнить государствам – участникам об их международно-правовых обязательствах. Так, согласно ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах государства обязуются уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах их территории и под их юрисдикцией лицам права, признаваемые пакта о гражданских и политических правах. Более того, поведение должностных лиц, хоть и действующих за пределами соответствующего государства, может быть присвоено данному государству по ст. 4 Статей об ответственности государств, принятых в рамках ООН. Таким образом, тот факт, что сотрудники правоохранительных органов, а также вооруженные силы других государств действуют на территории Республики Беларусь, **не исключает ответственность направивших их государств за нарушение международного права, в том числе и прав человека, на территории Республики Беларусь.**

19. Мы имеем серьезный и поучительный опыт невыполнения Россией своих обязательств по гарантиям, данным Украине по Меморандуму о нераспространении ядерного оружия от 5 декабря 1994г. Это привело к трагическим последствиям: к вооруженному захвату Крымского полуострова, принадлежащего Украине, боевым действиям на территории Донецкой и Луганской областей с участием (прикрытым участием) российских войск, гибели тысяч людей, к гуманитарной катастрофе, продолжающемуся и не урегулированному военному конфликту до настоящего времени. Аналогичный Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Республики Беларусь к договору о нераспространении ядерного оружия был заключен с участием Российской Федерации, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки от 5 декабря 1994г. (далее – Меморандум). По данному международному договору **стороны подтвердили** Республике Беларусь свои обязательства в соответствии с принципами заключительного акта ОБСЕ **уважать независимость, суверенитет и существующие границы Республики Беларусь** (ст.1). Они также подтвердили обязательства воздерживаться от угрозы силой или её применения против территориальной целостности или политической независимости, **и что никакие их вооружения никогда не будут применены против Республики Беларусь**, кроме как в целях самообороны или каким-либо иным образом в соответствии с Уставом Организации Объединённых наций (ст.2 Меморандума).

Франция, хотя и не участвовала в принятии Меморандума, предоставила содержащиеся в нем гарантии, подписав соответствующий Протокол, который хранится в Секретариате ООН. Напомню, в марте 2020г. А. Лукашенко, объясняя позицию Беларуси о невозможности признания Крыма российским, заявил, что он является одним из подписантов Будапештского Меморандума, подтверждающего обеспечение территориальной целостности Украины. Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины (к договору о нераспространении ядерного оружия от 5 декабря 1994г.).

И, хотя, приведенные мной статьи Меморандумов, их значение не следует переоценивать, так как в самих Меморандумах и национальном законодательстве государств-гарантов нет закрепленных механизмов принуждения к выполнению обязательств. Однако их сила в авторитете и сложившейся международно-правовой практике следовать взятым на себя обязательствам. Вместе с тем, необходимо учитывать, что государства-гаранты подтвердили в Меморандуме по Беларуси свои обязательства и, в частности, «в соответствии с принципами Заключительного акта СБСЕ воздерживаться от экономического принуждения, направленного на то, чтобы подчинить своим собственным интересам осуществление Республикой Беларусь прав, присущих ее суверенитету, и, таким образом обеспечить себе преимущество любого рода» (п.3).

20. Из норм Положения о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, утвержденного Указом президента Республики Беларусь от 4 декабря 2007г. №611 (далее – Положение) МВД в пределах своей компетенции и в соответствии законодательством вправе: осуществлять международное сотрудничество, участвовать в разработке проектов международных договоров Республики Беларусь, заключений международных договоров Республики Беларусь, в том числе межведомственного характера, оказывать иностранным государствам услуги по подготовке кадров (пункт 9.18).

Однако в сфере по выполнению основных задач, в том числе по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности Министерство не наделено правом заключать подобные международные договоры (соглашения), связанные с выполнением указанных выше задач, правом вводить, использовать полицейские силы другого государства в целях *«обоюдного желания укреплять взаимодействие Сторон, основываясь на общепризнанных принципах и нормах международного права»* (из преамбулы Соглашения). При этом, прикрываясь формулировками преамбулы как основными целями и задачами, в целом исказили смысл и дух этого документа.

Более циничного, антиконституционного акта, направленного на подрыв суверенитета и безопасности страны, и, уж тем более, для обеспечения прав и свобод граждан, в их числе на мирные собрания, выражение своего мнения, свободные и честные выборы, на свободу от пыток, на справедливый и независимый суд и другие, трудно было ожидать от тех, кто встал на путь прямого разрушения государства, принципов уважения и соблюдения международных норм и общепризнанных стандартов в области прав человека.

Таким образом, **по смыслу Соглашения международное право, его принципы и стандарты, международные договоры Республики Беларусь, Конституция, принятые на их основе законы, не допускают использование вооруженных сил, спецподразделений, том числе относящихся к структурам, входящим в систему МВД Российской Федерации, для выполнения полицейских функций «для охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности».**

Рекомендации даны в отчете.

Г. Погоняйло