

М. А. Сарсембаев

Международное право в истории Казахстана и средней Азии.

Учебное пособие

Год: 1991

Казахская электронная библиотека © 2014

Описание:

Учебное пособие — дополнение к основным учебным курсам «Международное право», «Казахстан и международное право» и др. Автор, исходя из требований программы курсов, рассматривает наименования и структуру, основания и условия юридической действительности заключенных казахскими и среднеазиатскими государствами международных договоров, их письменную и устную формы, международно-правовые средства обеспечения реализации этих договоров, статус органов внешних сношений.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Раздел первый. Глава I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
МЕЖДУНАРОДНОПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВ КАЗАХСТАНА И
СРЕДНЕЙ АЗИИ (с XV в. до 1917 г.)

§1. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ КАЗАХСКИХ И СРЕДНЕАЗИАТСКИХ
ФЕОДАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ И ПЛЕМЕН

§2. ПРОТЕКТОРАТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ИСТОРИИ РЕГИОНА

§ 3. ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИСОЕДИНЕНИЯ КАЗАХСТАНА
И СРЕДНЕЙ АЗИИ К РОССИИ

Глава II. ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ИСТОРИИ КАЗАХСТАНА И
СРЕДНЕЙ АЗИИ

§1. КОРАН КАК ИСТОЧНИК МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ГОСУДАРСТВ
КАЗАХСТАНА И СРЕДНЕЙ АЗИИ

§ 2. ОБЫЧАЙ КАК РЕГУЛЯТОР МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВ
И ПЛЕМЕН РЕГИОНА

§ 3. ДОГОВОРЫ И ПРАВО ДОГОВОРОВ В ИСТОРИИ КАЗАХСТАНА И
СРЕДНЕАЗИАТСКИХ ГОСУДАРСТВ

Наименование и структура международных договоров в истории Казахстана и Средней
Азии

Основания и условия юридической действительности заключенных казахскими и
среднеазиатскими государствами международных договоров

Письменная и устная форма договора

Международно-правовые средства обеспечения реализации договора

Предоставление аманатов как гарантия жизненности договора

Временные пределы действия международных договоров государств Казахстана и Средней Азии

Классификация международных договоров казахских и среднеазиатских государств

Глава III. ПОСОЛЬСКОЕ ПРАВО В ИСТОРИИ КАЗАХСТАНА И СРЕДНЕЙ АЗИИ

§ 2. ИММУНИТЕТЫ И ПРИВИЛЕГИИ ПОСЛОВ

Глава IV. ЗАКОНЫ И ОБЫЧАИ ВОЙНЫ В ИСТОРИИ РЕГИОНА

Раздел второй. Глава V. ОКТЯБРЬСКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ 1917 ГОДА И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВ КАЗАХСТАНСКО-СРЕДНЕАЗИАТСКОГО РЕГИОНА

§ 1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ НОВОГО НАРОДНО-СОВЕТСКОГО ТИПА СУБЪЕКТОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

§ 2. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ ТУРКЕСТАНСКОЙ АССР

§ 3. ПРАВО НАРОДОВ СРЕДНЕЙ АЗИИ И КАЗАХСТАНА НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ КАК ПРАВООСНОВАНИЕ ДЛЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗГРАНИЧЕНИЯ (НАЦИОНАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО РАЗМЕЖЕВАНИЯ 1924 Г.)

Глава VI. РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК, В ТОМ ЧИСЛЕ РЕСПУБЛИК РЕГИОНА, ПОСРЕДСТВОМ СОЮЗА ССР (с 1922 г. по настоящее время)

§ 1. ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВХОЖДЕНИЯ СРЕДНЕАЗИАТСКИХ РЕСПУБЛИК И КАЗАХСТАНА В СОСТАВ СССР

§ 2. СУВЕРЕНИТЕТ СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ — ОСНОВА ЕЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ

§ 3. ПРАКТИКА УЧАСТИЯ КАЗАХСТАНА И РЕСПУБЛИК СРЕДНЕЙ АЗИИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ СССР (до 1944 г.)

§ 4. РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ РЕСПУБЛИК РЕГИОНА ЧЕРЕЗ ОРГАНЫ СОЮЗА ССР

Глава VII. НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ КАЗАХСТАНА И РЕСПУБЛИК СРЕДНЕЙ АЗИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ (с 1944 г. до настоящего времени)

§ 1. ПРИЧИНЫ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА СССР ОТ 1 ФЕВРАЛЯ 1944 ГОДА И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ

§ 2. ПРАВО НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УЧАСТИЯ УЗБЕКСКОЙ ССР, КАЗАХСКОЙ ССР, КИРГИЗСКОЙ ССР (РЕСПУБЛИКИ КЫРГЫЗСТАН), ТАДЖИКСКОЙ ССР, ТУРКМЕНСКОЙ ССР В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

§ 3. ОРГАНЫ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК РЕГИОНА ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ВНЕШНИХ СНОШЕНИИ

Литература. I. Опубликованные источники, официальные материалы, нормативные акты

II. Специальная литература

ПРЕДИСЛОВИЕ

Изучение истории, в том числе и международно-правовой, с древних времен до настоящего во всех ее аспектах, в переживаемую нами эпоху имеет очень важное значение. Это познание позволяет правильно наметить пути дальнейшего прогресса, помогает народам взаимно обогащаться опытом друг друга.

Изучение международно-правовых отношений в истории Казахстана и Средней Азии студентами поможет глубже понять историю своего Отечества, народов СССР, лучше разобраться в общих чертах и особенностях внешнеполитических отношений СССР и союзных республик, окажет содействие в формировании специалистов-правоведов высшей квалификации.

Международно-правовые вопросы в истории региона Казахстана и Средней Азии в данном учебном пособии рассматриваются с XV века, потому что на рубеже XV—XVI вв. в целом завершилось формирование народностей казахов, узбеков, каракалпаков, туркмен и становление их государств — субъектов феодального международного права.

Международно-правовые отношения государств региона были разнообразными и со многими иностранными государствами. В пособии показана роль России в спасении судеб народов региона от жестоких набегов джунгарских феодалов, агрессивных походов цинского Китая, притязаний капиталистической Англии.

Студенты смогут проследить корни зарождения государственности народов Средней Азии и Казахстана, международное положение ханств и племен. Автор предпринял попытку показать дипломатию, договорную практику, войны в истории региона сквозь призму международного права.

Не меньший интерес представляют истоки советской государственности в Казахстане и Средней Азии, международно-правовые отношения Бухарской, Хорезмской, Туркестанской советских республик.

Советские союзные республики азиатского региона, как и все другие союзные республики, являются субъектами международного права, т. е. носителями прав и обязанностей в международных отношениях. Хочется надеяться, что международная правосубъектность союзных республик, в том числе Казахстана и Средней Азии, проявится с большей силой в условиях Союза суверенных государств.

Государства Казахстана и Средней Азии до революции и советские республики региона своим участием в международных отношениях вносили и вносят свой вклад в историю международного права, в его дальнейшее развитие.

Традиционно учебные пособия отражали взгляды, воззрения, не вызывавшие особых споров в среде ученых.

В наше время, когда пересматриваются устоявшиеся взгляды, рушатся казалось бы незыблемые стереотипы, создание таких традиционных учебных пособий становится невозможным.

Поэтому автор предпринимает попытку рассмотреть международно-правовые явления, внешнеполитические структуры в истории Казахстана и Средней Азии в динамике, в сопоставлении различных точек зрения. Являясь преподавателем курса международного права, автор приглашает студентов к раздумью, к размышлениям над внешнеполитическим прошлым и настоящим своего народа, народов региона и страны.

Раздел первый

Глава I

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕЖДУНАРОДНОПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВ КАЗАХСТАНА И СРЕДНЕЙ АЗИИ (с XV в. до 1917 г.).

§1. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ КАЗАХСКИХ И СРЕДНЕАЗИАТСКИХ ФЕОДАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ И ПЛЕМЕН

В Казахстане и Средней Азии международные отношения начали складываться в глубокой древности. Уже с конца I тысячелетия до н. э. этот регион играл важнейшую роль в транзите товаров из государств Востока на Запад. Через Среднюю Азию пролегал прямой торговый караванный путь, соединяющий Восточную Азию и Индию со Средиземным морем, а через несколько столетий Среднюю Азию пересекли мировые караванные дороги и самых разных направлениях. Вместе с международными торговыми отношениями развивались политические и культурные отношения государств этого региона.

В XIII — XIV вв. татаро-монгольское нашествие прервало международные связи Средней Азии с Восточной Европой. И только в последней трети XIV в. началось возрождение международных, в основном торгово-экономических, отношений Средней Азии с Восточной Европой.

Географические открытия европейцами морских путей в Индию, Восточную Азию в конце XV в. переместили торговые пути в океаны и лишили Среднюю Азию той выдающейся роли в мировой торговле, которую она имела до того.

Но в регионе продолжали интенсивно развиваться международные связи, в том числе и в сфере товарообмена с соседними странами: Индией, Афганистаном, Восточным Туркестаном, Китаем, Ираном, Русским государством.

Образовавшиеся на рубеже XV—XVI вв. казахские жузы (Старший, Средний и Младший) были государствами феодально-патриархального типа, имевшими определенные государственные органы власти для осуществления как внутривнутриполитических, так и внешнеполитических связей. Все эти казахские государственные образования являлись субъектами феодального международного права, обладавшими определенными правами и обязанностями международного характера во взаимоотношениях с другими государствами и племенами. Со времени возникновения и до окончательного присоединения к России (60-е годы XIX в.) казахские жузы вступали в политические, торгово-экономические отношения с Бухарским, Хивинским, Кокандским ханствами, Россией, Китаем и другими государствами.

Образование казахской государственности и сложение единой народности не привели к ликвидации родоплеменного деления и феодальной раздробленности казахского кочевого общества. Причиной тому, видимо, было существование на территории Казахстана трех хозяйственных районов, обусловленных кочевым образом жизни казахов, естественно-географическими условиями (Семиречье, Центральный Казахстан, Западный Казахстан).

Как уже отмечалось, все жузы были субъектами феодального международного права. Их международная правосубъектность проявлялась в отношениях каждого из них с другими государствами; отношения жузов между собой вряд ли можно было назвать международноправовыми, так как они (жузы) представляли собой три части единой казахской народности.

Возникает вопрос, можно ли считать жузы Казахстана субъектами международного права в период их присоединения к России, который, начавшись с 30-х годов XVIII в., завершился в 60-е годы XIX в. И в этот период жузы обладали международной правосубъектностью, так как, во-первых, вопросы о присоединении решались в разное время, чему способствовали различные внешне политические обстоятельства (например, южная часть территории Старшего жуза с начала XIX в. до 60-х годов этого же столетия находилась под властью Кокандского ханства); во-вторых, и после выдачи русскими императорами грамот о присоединении того или иного жуза к России, отношения между ними осуществлялись по линии Коллегии (затем Министерства) иностранных дел России; стороны продолжали обмениваться официальными посольствами, договорными письмами и грамотами с целью дальнейшего развития торговых отношений; в-третьих, внутривластная самостоятельность каждого жуза не была сразу ликвидирована. Но, учитывая, что казахские жузы вступали в отношения в основном с Россией, с другими государствами — только с ведома и согласия России, и по договорам о присоединении брали на себя обязательство уплачивать России ясак (дань), отношения каждого казахского жуза с Россией вплоть до окончательного присоединения следует характеризовать как протекторатно-вассалитетные.

В начале XVI в. было ликвидировано господство династии Тимуридов и на ее месте установлена власть кочевых узбеков Золотой Орды династии Шейбанидов. После того, как Мавераннахр был покорен, началось возвышение Бухарского ханства; его укрепление на первоначальном этапе становления связано с именем Абдуллы-хана (1557-1598). Уже в этот период ханство имело активные дипломатические и торговые связи с Индией, Турцией и Россией. Это время активизации российско-среднеазиатских отношений, учащения обмена посольствами. Со второй половины XVI в. начались активные политические (дипломатические) взаимоотношения ханства с Индией.

После смерти Абдуллы-хана ханство распалось на ряд мелких феодальных владений, началась борьба за ханский престол. Тяжелым положением ханства воспользовались шах Ирана Аббас и казахский хан Теве-ккель, которые захватили соответственно Хорасан и Ташкент. В 1740 г. ханство подпало под власть иранского шаха Надира, но вскоре добилось независимости.

В жизни этой страны значительная роль принадлежала внешней торговле; ханство поддерживало внешне торговые отношения с Индией, Ногайской Ордой, племенами Казахстана, Кашгарией, Сибирью. В XVI-XIX вв. Бухара имела наиболее интенсивные торгово-экономические отношения с Россией; она ввозила в Россию текстильные, бумажные изделия и дорогие ткани; из России поступала готовая продукция промышленности. В XIX в. Бухара ввозила в Россию в основном хлопок и хлопчатобумажную пряжу.

По договору 1873 г. Россия установила протекторат над Бухарой: ханство сохранило внутривластную самостоятельность, но лишилось внешнеполитической независимости, хотя внешнеторговые связи с соседними государствами продолжались.

Хивинское ханство образовалось на территории бывшего владения Тимурида Султана Хусейна в начале XVI в. Хорезм был вначале захвачен войсками Шейбани-хана.

Позднее другая ветвь узбекской династии, не примкнувшая к шейбанидам, упрочила свою ханскую власть в Хорезме. С этого времени Хивинское ханство стало вести отсчет своего самостоятельного существования, Хивинское ханство вело ожесточенные феодальные войны с Бухарой за установление господства и влияния на всей территории Средней Азии.

Но Хивинское ханство не только было государством-агрессором, но часто само становилось жертвой агрессии со стороны других государств. В начале XVIII в. (1717 г.) Россия предприняла попытку подчинить владения Хивы; в 40-х годах XVIII в. Хивинское ханство, так же, как и Бухара, оказалось под властью Ирана, но справедливая оборонительная война широких народных масс Хивы увенчалась успешным изгнанием из страны войск иранского шаха Надира. В период правления хана Мухаммеда Рахима Хива завершила подчинение каракалпаков, которые до этого жили независимо на северо-востоке ханства, В начале XIX в. Хива совершала свои походы на Хорасан с целью подчинения туркменских племен, находившихся под влиянием Иранского государства.

Хивинское государство вело оживленную торговлю с Казахстаном, Бухарой, Ираном, Россией и другими странами. Благодаря торговым отношениям с Россией Хива ввозила железо, медь, что имело существенное значение для подъема экономики ханства. Россия, в свою очередь, получала продукцию ремесленного и сельскохозяйственного производства.

В 1873 г. Хива так же, как и Бухара, стала зависимой от России, протекторатные отношения свели почти на нет международную правосубъектность ханства. Но до конца XIX в. Хива продолжала иметь торгово-экономические отношения с сопредельными странами.

Историю Бухарского и Хивинского ханств можно подразделить на следующие периоды: 1) от образования ханств (XVI в.) до конца XVIII в. (этот период можно назвать периодом феодального распада); 2) второй период с начала XIX в. до установления над ханствами протектората России; 3) третий период, начавшись установлением русского протектората, завершился внедрением русского и отчасти иностранного капитала (с 1873 г. до Октябрьской революции 1917 г.); 4) новый период в истории народов Бухары и Хивы начался с 1917 г., привел к образованию Бухарской и Хорезмской народных республик и проведению национально-государственного размежевания (1924 г.).

Кокандское ханство было одним из крупных феодальных государств Средней Азии. Образовано во второй половине XVIII — начале XIX в. В начале XVIII в. это небольшое владение, отпочковавшееся от Бухарского ханства. Завоевательная политика кокандских ханов привела к расширению территории ханства за счет городов Ташкента, Чимкента и Туркестана, значительной части Семиречья и киргизских земель.

В начале XIX в. Коканд имел дипломатические отношения с государствами региона, Турцией, Кашгарией. В середине XIX в. произошли ожесточенные вооруженные столкновения бухарских и кокандских войск. В 1865 г. царские войска заняли Ташкент, что предопределило падение самого ханства. Полная зависимость ханства от царской России нашла юридическое закрепление в русско-кокандском договоре 1868 г.

Англо-русское соперничество за влияние на Среднюю Азию явилось причиной присоединения территории Кокандского ханства к царской России; Кокандское ханство граничило с кашгарским государством Якуб-бека, где были очень сильны позиции Англии и Турции.

19 февраля 1876 г. вышел официальный указ о присоединении Кокандского ханства к России и об образовании Ферганской области Русского Туркестана. Таким образом Коканд лишился международной правосубъектности.

И в средние века государство могло считаться субъектом международного права, если оно являлось суверенным, независимым от какого-либо государства или группы государств. Жезы Казахстана и Бухарское, Кокандское, Хивинское ханства имели право на осуществление отношений с другими иностранными государствами, обладали активным и пассивным правом посольства: они имели и реально пользовались правом вступать во внешнеэкономические отношения, договорная правоспособность и дееспособность были неотъемлемым элементом их внешнеполитической деятельности. Анализ различных направлений внешнеполитической деятельности жезов Казахстана и ханств Средней Азии показывает, что они являлись государствами, обладавшими международной правосубъектностью.

Что касается Киргизии, до присоединения к Российскому государству на территории, населенной киргизскими племенами, не было единого государства, способного от имени всех киргизов выступать в международных отношениях. Господствовал феодально-патриархальный строй, во главе племен стояли старейшины, которые и осуществляли международные связи преимущественно с государствами и народами своего региона. Анализ международных отношений киргизских племен с Россией, Афганистаном и другими государствами показывает, что каждое племя было связано правами и обязанностями, вытекавшими из существа международно-правовых отношений.

Часть туркменских племен входила в состав Хивинского ханства, другая (приамударьинские туркмены) — в Бухарский эмират. Образованию собственной государственности туркмен мешало то, что их земли в течение нескольких веков были ареной ожесточенной борьбы между Персией, Хивой, Бухарой и Афганистаном.

Эти опустошительные набеги и войны делали все более настойчивыми просьбы туркмен об их присоединении к Российскому государству.

Разумеется, не только войны характеризовали отношения туркменских племен с государствами и племенами региона, но и политические, торговые связи с ними же.

В рассматриваемый период земли таджикских племен входили в состав сменявших друг друга феодальных государств и владений. Но таджикские племена и от своего имени вступали в торговые отношения с Бухарским ханством, Афганистаном, Индией, Россией. Северная часть территории таджиков в 1868 г. была присоединена к России. Памирские и кухистанские таджики, находясь под угрозой завоевания английскими колонизаторами, также последовали их примеру.

Каракалпакские племена до присоединения к России, живя в среднем и нижнем течении р. Сыр-Дарья, играли заметную роль в этом районе, поставляя хлеб казахам Младшего жуза, продавая им оружие и порох. Каракалпаки вступали в политические взаимоотношения с Хивой и Россией. Особенно следует выделить посольские связи каракалпакских племен с Россией с целью решения вопроса о присоединении земель каракалпаков к Российскому государству.

Как видим, киргизские, каракалпакские, туркменские племена вступали в международные отношения с Бухарским, Хивинским, Кокандским ханствами, Россией, Китаем, Афганистаном и т. д. Возникает вопрос, можно ли рассматривать племена в качестве субъектов международного права? Юристы-международники прошлого придерживались двух мнений на этот счет.

Некоторые, например, В. П. Даневский считали, что племена являлись субъектами международного права, другие (Ф. Мартенс, Ф. Лист, Н. Захаров и др.) отрицали наличие у племен международной правосубъектности.

По мнению автора пособия племена региона обладали элементами международной правосубъектности потому, что они отправляли своих послов, принимали у себя послов соседних и иных государств, подписывали соглашения с государствами.

В рассматриваемом параграфе нами была предпринята попытка обозначить международно-правовой статус самостоятельных государств и племен Казахстана и Средней Азии. Небезынтересно проследить с международно-правовой точки зрения протекторатно-вассалитетные отношения государств и племен региона преимущественно с Российским государством.

§2. ПРОТЕКТОРАТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ИСТОРИИ РЕГИОНА

Советская наука международного права говорит, что в эпоху безраздельного господства феодализма и затем капитализма существовали такие формы зависимости одного государства от другого, как протекторат, вассалитет, режим капитуляций и некоторые другие.

При международном протекторате как одной из форм зависимости одного государства от другого, протектор определяет внешнюю политику зависимого от него государства, а «протежируемое» государство подчиняется протектору в решении вопросов в своих международных делах.

В отличие от протектората при вассалитете можно наблюдать платеж дани, утверждение главы вассального государства его сюзереном, к тому же вассальное государство лишается права самостоятельных внешних сношений.

Что касается режима капитуляций, то под этим понятием международное право понимает совокупность различных международно-правовых институтов, ставящих в неравноправное положение собственных граждан (подданных) по отношению к гражданам (подданным) той или иной крупнейшей капиталистической державы.

Проследим процесс установления протекторатных и иных отношений на примере международных отношений государств региона в свете международно-правовой науки.

От времени юридического присоединения Младшего жуза Казахстана к России (1731 г.) до фактического в 60-е годы XIX в. или от времени присоединения Младшего жуза до завершения процесса присоединения Среднего (1740 г.) и Старшего (1847 г.) жузов Казахстана существовал период взаимоотношений между Казахстаном и Россией, который можно определить как протекторат России над Казахстаном, сочетавшийся с элементами вассалитета.

И действительно, даже после того, как было подписано соглашение между Младшим жузом Казахстана и Россией о присоединении к последней (1731 г.), последующие документы, характеризовавшие казахско-русские отношения до середины XIX в., свидетельствовали, что Россия решала свои дела с казахскими жузами не посредством государственных органов, ведавших внутренними делами, а через Коллегию (впоследствии Министерство) иностранных дел.

Представители казахских жузов, прибывшие в Россию в течение всего этого периода (с первой трети XVIII до 60-х годов XIX в.), назывались послами и посланниками, как и официальные представители других зарубежных государств.

Говоря иными словами, в течение всего этого периода не было «поглощения» Российской империей казахских жузов; последние до 60-х годов XIX в. хотя и находились в зависимости от России, тем не менее не растеряли еще окончательно все элементы международной правоспособности, что и позволило определить отношения России и Казахстана в тот период как протекторатно-вассалитетные. В пользу этого мнения говорит и то, что Россия брала на себя обязательство представлять казахские жузы в международных отношениях и ограждать земли казахов от нападений и набегов со стороны соседних государств.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что сами соглашения о присоединении каждого жуза к России являются свидетельством принятия казахами российского подданства. Эти соглашения не создавали союзнических отношений, так как они были заключены с Россией по инициативе самих жузов вследствие угрозы порабощения их Джунгарским ханством и позднее Цинской империей. Все это говорило о протекторатно-вассалитетных отношениях между каждым жузом Казахстана и Россией. В период с 60-х годов XIX в. до 1917 г. была ликвидирована государственность в жузах, и земли казахов вошли в состав территории Российской империи. В это время уже не было никаких протекторатно-вассалитетных отношений: Казахстан полностью превращался в колонию Российской империи.

В конце XVII в. и первой трети XVIII в. на долю казахских жузов выпало бремя очень тяжелой войны с Джунгарией. Р. Бекназаров, думается, обоснованно говорит о «джунгарском протекторате» над землями казахов. «Условия джунгарского протектората, — пишет он, — были крайне обременительными, «годы великих бедствий» могли оказаться для народа окончательным порабощением». Между жузами Казахстана и Джунгарией не было каких-либо договоров, соглашений или каких-то документов, свидетельствовавших о наличии «джунгарского протектората».

Несколько усложненными были отношения вассалитета между каракалпаками, Младшим жузом Казахстана, Россией.

В 30-40-х годах XIX в. каракалпаки находились под властью хана Младшего жуза. Хотя политическая Власть была в руках казахских ханов, но осуществлялась она с помощью местных каракалпакских феодалов — биев, баев, духовенства.

Каракалпаки должны были ежегодно платить казахским ханам значительную дань хлебом, выставлять конное войско. Как мы знаем, по отношению к России Младший жуз сам находился в таком же зависимом положении. Проследим с международно-правовых и государственно-правовых позиций положение тогдашней Каракалпакии. Сходство в положении Каракалпакии и Младшего жуза заключалось в том, что они оба находились в вассальной зависимости, но Младший жуз попал в вассальную зависимость с самого начала добровольно и несколько позднее, когда Россия уже практически могла укрепить свои позиции на востоке империи. Младший жуз также платил ясак (дань) России, в соответствии с договором о присоединении; казахи Младшего жуза были обязаны оказывать содействие Русскому государству в отражении агрессии.

Различие в их правовом положении заключалось в том, что земли каракалпаков оказались под властью ханов насильственно, в результате захватнических походов последних; в то время как Младший жуз присоединился к России добровольно.

Форму зависимости каракалпаков от казахского Младшего жуза никак нельзя назвать протекторатом. При данной форме государство-протектор представляет протезируемое государство в международных делах.

Мог ли Младший жуз представлять Каракалпакию в международных делах? Не мог, потому что внешнеполитические интересы самого Младшего жуза представлялись Россией. Протектор также брал на себя обязанность обеспечить защиту протектируемого государства от нападений извне. Младший жуз не мог обеспечить такой защиты, так как сам искал опору у русского государства в борьбе против джунгарской агрессии.

Нужно отметить, что первоначальное вхождение каракалпаков в подданство России, вернее его попытки, было несколько своеобразным. Каракалпаки обращались к русскому царю с просьбой о принятии российского подданства (в 1731 г.), но с условием, что ясак они платить не будут, т. к. платят ясак Абулхаиру.

В 1733 г. одновременно с посылкой Младшему жузу грамоты о принятии его в подданство русским правительством была послана грамота и хану каракалпаков Каппу с извещением о готовности принять каракалпакский парод в российское подданство. Однако никаких правовых последствий этот документ не имел, потому что подданство признавалось не всеми биями, существовали разногласия среди каракалпакской знати.

Наблюдалось стремление как бы к двоякому подчинению: такое подчинение, на наш взгляд, было обусловлено, с одной стороны, желанием быть в подданстве России, с другой — видимо, нежеланием обострять отношения с Абулхаиром и другими казахскими владетелями.

Сразу решить вопрос о непосредственном подданстве России каракалпакам не удалось.

Во взаимоотношениях России и среднеазиатских ханств следует выделить период с 1857 по 1868 гг., который можно подразделить на два этапа. На первом этапе (1857—1863 гг.) царское правительство России предпочитало прибегать к дипломатическим средствам во взаимоотношениях с ханствами; на втором этапе (1864—1868 гг.) — к военным действиям против этих ханств. Таким образом, во второй половине XIX в. Бухарское и Хивинское ханства оказались зависимыми от Российского государства. Какова была форма этой зависимости?

Анализ международно-правовых документов, характеризующих зависимость Бухарского и Хивинского ханств от Российского государства, показывает, что между ними сложились отношения международного протектората; приведенные в начале параграфа определения других форм зависимости государств не подходят к взаимоотношениям Бухары, Хивы с одной стороны и России — с другой — в рассматриваемый период, по крайней мере на первоначальном этапе становления подобного рода отношений.

Почему Мы говорим об отношениях протектората к исследуемым государствам?

Во-первых, при определении международного протектората выше было упомянуто, что отношения протектората появляются при наличии «особого договора». История засвидетельствовала, что отношения зависимости; Бухары от России были обусловлены договором между этими странами от 18 декабря 1873 г. Те же самые отношения зависимости Хивы от России зафиксировал договор между ними от 12 августа 1873 г.

Во-вторых, в договоре было сказано, что «русское; правительство... может иметь постоянного своего представителя в Бухаре при Высочайшем Эмире.

Уполномоченный русской власти в Бухаре, точно так же, как и уполномоченный Эмира в Ташкенте, будет жить в доме и на счет Русского правительства» (ст. 16 российско-бухарского договора).

Правовой статус представителей приближался к дипломатическому; отношения протектората как раз допускают наличие самостоятельности во внутренних делах «протектируемого» государства, как об этом говорят в своем определении понятия протектората авторы упомянутого учебника. Статус представителей Бухары и России говорит о меньшей степени зависимости первого от последнего, чем это: обычно принято в протекторатных отношениях.

Договор между Хивой вообще не предусмотрел каких бы то ни было представителей или советников. Но вместе с тем следует отметить, что русское командование предложило хивинскому хану Сеид-Мухаммед Рахиму учредить при себе специальный совещательный орган, куда вошли бы представители туркестанской администрации и приближенные хана. Такой Совет (Диван) был создан, но в следующем 1874 г. упразднен.

В-третьих, Бухара и Хива на первоначальном этапе их протекторатных отношений с Россией не теряли полностью и окончательно своей международной правоспособности. Можно согласиться с мнением авторов коллективной монографии «Международное право», вышедшей в 1951 г.: «Государства, находящиеся под протекторатом, в отдельных случаях выступают в качестве субъектов международного права». Бухара и Хива и после 1873 г. продолжали иметь торговые и посольские связи не только с Россией — государством-протектором, но и с Ираном, Афганистаном, Китаем и другими государствами.

В-четвертых, в исследуемых договорах Бухары, Хивы и России нет положений, свидетельствовавших о большей зависимости, чем это принято при отношениях протектората: таких, как уплата дани, утверждение главы вассального государства его сюзереном и т. д., т. е. Бухара и Хива имели самостоятельность в осуществлении своих внутренних дел. Характеризуя правовое положение Бухары в исследуемый период, современник этих событий, дореволюционный исследователь М. И. Венюков писал, что Россия подчинила себе Бухару, «не лишая впрочем внутренней самостоятельности эмирова правительства».

По поводу политики отказа от полного включения Бухарского ханства в состав России исчерпывающе высказался политический агент в Бухаре П. Лессар в своей «Записке о политическом и экономическом положении Бухарского ханства» (1891 г.): «Система, принятая нами по отношению к ханству, заключается в полном невмешательстве в его внутренние дела. Мы заботимся исключительно об обеспечении за собой бухарского рынка и о выполнении политических и стратегических задач на случай осложнения в Средней Азии. Эмир же и его сановники делают с народом, что им угодно. Таким образом, не затрачивая никаких средств или трудов, мы получаем от Бухары все, что нам нужно».

Исходя из правового анализа договоров этих государств от 18 декабря 1873 г. и 12 августа 1873 г. и практики их осуществления необходимо подчеркнуть, что Бухарское и Хивинское ханства после заключения этих договоров с Россией находились в такой форме зависимости как протекторат, но не как вассалитет. Тем более, что в целом ряде случаев ученые склонны считать протекторатом даже те отношения между государствами, когда протектируемое государство теряет не только внешне-политическую независимость но и самостоятельность в решении внутренних дел государства. Так, в силу Бордосского договора от 12 мая 1881 г. между Францией и Тунисом — последний утратил суверенитет, т. е. право поддерживать отношения и заключать договоры с другими государствами.

На основании Ла-Марсской конвенции 8 июля 1883 г., в которой впервые официально упоминалось слово «протекторат», Тунис лишился также «внутреннего суверенитета», т. е. права самостоятельно осуществлять власть на территории страны. Проследим мысль Л. А. Моджорян и увидим, что ее определение как нельзя кстати совпадает с сутью протекторатных отношений России с Бухарой и Хивой: в ее книге «Колониализм вчера и сегодня» показано, что вассальная зависимость, как правило, оформлялась не в двустороннем соглашении, «а в принесении присяги в верности, с одной стороны, и в признании тех или иных незначительных прав за вассальным государством — с другой».

Режим капитуляций и иные формы зависимости, как видим, вряд ли могут быть признаны характерными для взаимоотношений между Бухарой, Хивой и Россией. И тем не менее М. М. Аваков в своей книге «Правопреемство Советского государства» считает, что «договор между Россией и Бухарой 1873 г. заключенный в Ша-аре... закреплял режим капитуляций в Бухаре», аналогичен был договор и с Хивой.

Если М. М. Аваков под термином «режим капитуляций» имел в виду общее неравноправное состояние договаривающихся государств, то он в целом прав. К тому же в «Дипломатическом словаре» так и формулируется: «Термин «режим капитуляций» употребляется и для характеристики общего неравноправного положения той или иной страны». Но если подойти к анализу этого термина в узкоюридическом смысле этого слова, то мы придем к выводу о том, что для отношений Бухары, Хивы и России режим капитуляций в целом как одна из форм колониальной зависимости характерен не был. В пользу такого утверждения можно привести следующие доводы: а) русские подданные, купцы в том числе, не были полностью изъяты из действия юрисдикции как Бухары, так и Хивы; б) договоры среднеазиатских ханств с Россией 1873 г. меньше всего похожи на жалованные грамоты или капитуляции, которыми Бухара и Хива могли бы предоставлять льготы подданным иностранных государств, в частности, России.

Следует сказать, что режим капитуляций как форма зависимости государства в узком его смысле не мог быть применим к периоду зависимости Бухарского и Хивинского ханства от России. Вместе с тем элементы вассалитета наблюдаются и здесь.

История Бухарского и Хивинского ханств с 1873 г. до 1917 г. говорит о том, что эти ханства постепенно теряли самостоятельность, международную правосубъектность и постепенно превращались в полукolonии Российской империи.

Россия в течение длительного времени пыталась установить отношения с этими ханствами на равноправной международно-правовой основе с тем, чтобы иметь возможность через территории этих ханств торговать с государствами Востока и побудить эти ханства к Мирным добрососедским отношениям, кроме того Англия предпринимала попытки к захвату Средней Азии, угрожая тем самым безопасности этих ханств и южных границ Российской империи. Все эти факторы побудили царскую Россию к решительным военным Действиям, в результате те которых и был установлен протекторат России над среднеазиатскими ханствами.

Почему Россия решила прибегнуть к установлению такой формы зависимости Бухарского и Хивинского ханства от себя, как протекторат? Ведь она могла и присоединить их к своей территории, как это случилось с Кокандским ханством, отчего оно перестало существовать и как государство, и как субъект международного права, просто превратилось в одну из областей России.

Это было обусловлено следующими причинами. Во-первых, Россия не хотела входить в лишние расходы по внутреннему управлению этими среднеазиатскими государствами; во-вторых, Россия не желала входить в открытый конфликт с Великобританией, которая опасалась и судьбу своих индийских колоний и в связи с этим болезненно реагировала на присоединение тех или иных территорий Средней Азии, приближавшее Россию к границам Индии, Афганистана.

Программа политического и государственного существования Бухары как отдельного владения дана в виде двух договоров 1868 и 1873 гг., которые определили ей подчиненное отношение к России, не лишая внутренней самостоятельности бухарского правительства. Дореволюционный русский исследователь М. И. Венюков отмечал: «Об этих договорах и о всех вообще, заключенных пашах с среднеазиатскими ханствами, слышатся иногда скептические отзывы, доказывающие их бесполезность, потому будто, что среднеазиатцы не понимают европейского международного права, а покоряются только силе. Но никто не смотрит на эти акты, как на договоры равного с равным. Это суть инструкции в вежливой форме или программы, которые даются цивилизованным победителем побежденным и исполнение которых непременно обеспечивается близким присутствием военной силы».

Стремясь монополизировать источники сырья, русская буржуазия добилась принятия закона 1894 г. о включении Бухары и Хивы в единую с Россией таможенную черту. Это означало потерю для Бухары и Хивы права на самостоятельные торгово-экономические отношения с различными государствами.

Протекторат русского царизма над Бухарским и Хивинским ханствами означал превращение последних в полукolonии.

§ 3. ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИСОЕДИНЕНИЯ КАЗАХСТАНА И СРЕДНЕЙ АЗИИ К РОССИИ

Присоединение к России было не единовременным актом, а длительным процессом. Царское правительство проводило в регионе колониальную политику. Несмотря на это, присоединение Казахстана к России имело объективно-прогрессивное значение: всякое выступление против Казахстана не могло пройти безнаказанно для агрессора, т. к. Россия становилась государством-гарантом.

Положительным результатом присоединения было и то, что земли туркмен и таджиков перестали быть объектом нападения со стороны Ирана, а земли казахов и киргизов — со стороны цинского Китая.

Одним из правовых последствий присоединения Младшего жуза Казахстана к России явилось то, что Россия брала на себя обязанность осуществлять внешние дела, связанные с Младшим жузом. Так, вскоре после присоединения, когда джунгарские послы прибыли в Оренбург, генерал-губернатор Неплюев объявил им, что «хан Меньшой Киргиз-казачьей Орды, будут подданным России, не имеют права входить ни в какие сношения с иностранными владельцами, а еще менее давать им заложников». То же сказано им о Средней Орде.

Джунгарские послы пробовали настаивать на даче казахами аманатов, мотивируя тем, что казахи нападают на их земли, но Неплюев в категорической форме повторил свои слова о российском подданстве казахов. Это было одним из конкретных проявлений обеспечения внешней безопасности казахов и их земель.

Военно-дипломатическая активность России, строительство крепостей, линий казачьих форпостов и редутов оградили казахов от разорительных набегов соседей, от завоевания Джунгарией, от угрозы порабощения Китаем, нависшей над казахами после разгрома китайцами Джунгарского ханства. Появился заслон от английских колонизаторов, которые к тому времени стали на путь активного проникновения в среднеазиатские ханства под прикрытием идеологии панисламизма. Включение Казахстана, позже и Средней Азии в общероссийскую экономическую систему оказывало определенное положительное влияние на экономику региона. Внутренние междоусобицы свелись к минимуму.

Результатом присоединения было также и то, что с 30-х годов XVIII в. происходило сближение среднеазиатских, казахского и русского народов и укрепление дружественных связей между ними. Вхождение Казахстана и Средней Азии в состав России способствовало распространению демократической русской и мировой культуры. Сказанное относится и к характеристике присоединения других народов региона к России.

Прогрессивность вхождения земель Киргизии в состав России выразилась, в частности, в оседании киргизских кочевых племен и развитии земледелия. Например, по данным киргизского исследователя К. Усенбаева, в ИНН) г. в Ферганской области проживало 300 тыс киргизов, из них 200 тыс являлись уже оседлыми и занимались земледелием. В 1913 г. из 40 218 киргизских дворов Ошского уезда стали оседлыми 32 473 семьи.

В Киргизии начали появляться небольшие промышленные предприятия.

Присоединение сказалось положительно и в области здравоохранения Киргизии, на быте киргизов, изучении Средней Азии русскими учеными. Правобережные каракалпаки стали жить спокойнее, их границы охранялись русскими отрядами от набегов туркменских феодалов. Были построены крепости в Турткуле и Нукусе, откуда контролировался весь берег Аму-Дарьи до Аральского моря.

Кроме того, следует отметить, что после присоединения усилилась торговля, экономическое, политическое значение городов Чимбая, Кунграда, Ходжейли и крупных населенных пунктов — Нукуса, Шурахана, Шейх-Аббаз-Вели, Бийбазара.

Широко применялась денежная система, стали возникать магазины, было начато строительство благоустроенных дорог (между Петро-Александровском и Чим-баем, например), была построена телеграфная линия между Петро-Александровском и Чарджуем.

Сближение среднеазиатских народов с русским положительно повлияло на их хозяйственную деятельность. Например, в 1874 г. в Среднюю Азию прибыло более 5 тыс уральских казаков. Между каракалпаками и переселенцами установились дружественные отношения. Рыбаки-каракалпаки, к примеру, переняли у уральцев некоторые способы и орудия рыбной ловли.

Присоединение в некоторой степени вовлекло племена и народности Средней Азии в орбиту капиталистического развития России, что, в свою очередь, не могло не сказаться на консолидации этих племен и народностей.

Говоря в целом о прогрессивном значении присоединения Казахстана и Средней Азии к России, нельзя не остановиться и на сущности колонизаторской политики, которую проводила царская Россия в период и после присоединения.

Ряд советских исследователей (В. Галузо, С. Асфендияров и другие) считают, что крепостная Россия осуществляла колониальную политику с того периода, когда объединение русских земель в единое централизованное государство начало перерастать в расширение территории Московского царства за счет присоединения соседних, более слабых народов, в частности, Поволжья, Сибири во второй половине XVI в., большей части Казахстана и Кавказа в XVII—XVIII вв., что послужило «переходным этапом российской военнофеодальной колониальной политики возникновения российского военно-феодального империализма».

В мозаике событий, имеющих отношение к присоединению региона к России, присоединение Младшего жуза Казахстана к России с некоторыми оговорками было добровольным. Не последнюю роль сыграло то обстоятельство, что хан Младшего жуза Абулхаир, прося о российском подданстве, рассчитывал с помощью русских властей распространить свое влияние на другие жузы Казахстана. Что касается Среднего и Старшего жузов, то в разное время они просили о присоединении их земель к Российскому государству. Присоединение это произошло только в 60-е годы XIX в. История засвидетельствовала, что это присоединение не было добровольным. Оно осуществлялось царской Россией с помощью военных методов. Бухарское и Хивинское ханства потеряли свою внешнеполитическую самостоятельность. Кокандское ханство, покоренное царской Россией, вообще было ликвидировано, а его территория стала одной из составных частей Туркестанского генерал-губернаторства. Можно говорить о добровольности присоединения Мерва (части земель туркменских племен) к России, о чем свидетельствуют дипломатические документы архивов, по земли южных киргизов были завоеваны (тогда они находились в составе Кокандского ханства). Таджикские племена неоднократно обращались к России с просьбой о присоединении, и только в 60-е годы XIX в. она была удовлетворена.

Независимо от формы присоединения на всех землях региона царская Россия проводила колониальную политику — политику закабаления народов. «Не благоденствие, мир и культуру, — пишет С. Д. Асфендияров, — несло царское завоевание казахским массам», оно несло им разорение. Выступления казахов, киргизов, таджиков и пр. против насилия царской администрации жестоко пресекались. При подавлении этих выступлений использовались методы прямого военного давления, натравливания одних народов на другие, подкуп правителей и т. д.

Принимая казахов в подданство России, царские власти рассчитывали: а) обеспечить через земли Казахстана транзитную торговлю со странами Востока; б) организовать с казахами меновую торговлю; в) обеспечить безопасность южных границ империи. И Россия имела определенные выгоды от присоединения к ней Казахстана и Средней Азии.

Глава II.

ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ИСТОРИИ КАЗАХСТАНА И СРЕДНЕЙ АЗИИ

§ 1. КОРАН КАК ИСТОЧНИК МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ГОСУДАРСТВ КАЗАХСТАНА И СРЕДНЕЙ АЗИИ

Коран, являясь одним из главных источников мусульманского международного права, в стремлении защитить свою религию, допускал существование таких понятий, как «джихад», «газават» (война за веру).

Вместе с тем в Коране содержатся и другие положения. В частности: «воистину Аллах не любит тех, кто нападает». Это положение трактуется как необходимость установления добрососедства с другими народами, устремления мусульман к миру, справедливости. В одной из сур Корана записано: «О вы, которые уверовали! Входите все с миром и не следуйте по стопам сатаны». Сатана — олицетворение насилия, а насилие — враг всем народам. Смысл этой суры заключается в призыве к народам жить в мире, опираясь не на силу, а на разум.

Эти факты свидетельствовали о преданности всех подданных мусульманского государства (от хана до дервиша) Корану, что придавало его нормам юридически обязательный характер. Поэтому Коран и являлся источником не только внутреннего, но и международного права в регионе Средней Азии и Казахстана.

В анализируемый период в регионе Казахстана и Средней Азии и даже за его пределами Бухара и Самарканд, по свидетельству Ч. Валиханова, были признанными центрами мусульманского вероучения. Это явилось одним из доказательств того, что мусульманское право в целом и исламское международное право, в частности, простирало свое действие за пределы национальных границ одного-двух государств. Его влияние было так сильно, что оно регулировало отношения внутри каждого мусульманского государства, и не только отношения между мусульманскими государствами, но и устанавливало мило внешнеполитические нормы в их отношениях с немусульманскими.

Конечно, главным, решающим центром мусульманского вероисповедания была Аравия. Но Бухара также претендовала на право быть центром ислама в своем регионе. Кроме того, основные положения международного исламского права применялись в государствах изучаемого региона.

§ 2. ОБЫЧАЙ КАК РЕГУЛЯТОР МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВ И ПЛЕМЕН РЕГИОНА

Обычай является древним источником как международного, так и внутригосударственного права. Много раз повторяющиеся действия постепенно превращаются в обязательные правила поведения субъектов права. В отличие от внутригосударственного права в международном праве обычаю как источнику права принадлежит важное место. Если в национальном праве обычай создается из привычных действий граждан, подданных, группы людей, и государства, лишь охраняя обычные правила, придавая им статус обязательности, при этом обычаев не создают, то в международном праве сами государства создают международно-правовые обычаи, регулирующие их отношения между собой. То обстоятельство, что в международном праве не было единого центра, могущего устанавливать единые нормы поведения государств в международном общении, неизбежно приводило к неполноте договорного урегулирования международных отношений, придавало обычаю в международном праве неизмеримо большее значение, нежели обычаю во внутригосударственном праве. Можно утверждать, что договор стал основным источником международного права сравнительно недавно. В течение почти всей истории развития взаимоотношений государств обычай был одним из важнейших источников международного права. Это утверждение справедливо не только в отношении азиатских стран, в том числе и государств казахско-среднеазиатского региона, но и для европейских государств. И в настоящее время обычай все еще продолжает играть немаловажную роль источника международного права.

Подвергая анализу международные отношения государств региона с точки зрения международного права, следует отметить, что дипломатические, внешнеторговые и другие отношения между ними регулировались в основном с помощью международно-правовых обычаев. В регионе с древнейших времен многократно повторяющиеся действия государств при осуществлении международных связей начали складываться в обычные правила, регулировавшие поведение государств региона в сфере международных отношений, которые приобрели силу международно-правового источника в результате длительного их применения, молчаливого соглашения государств об их соблюдении и принятии на себя обязательства о признании их юридической силы.

Внешнеторговые отношения регулировались нормами обычного права. Эти правила назывались международными торговыми обычаями. Установленные правила исполнялись, постепенно превращаясь в международные торговые обычаи, и порождали взаимные права и обязанности сторон в их торгово-экономических взаимоотношениях. Обычаи могут впоследствии облекаться в договорную форму, могут быть видоизменены, отброшены с помощью договоров заинтересованных в этом договаривающихся сторон.

Так, вначале в отношении товаров, привозившихся в Среднюю Азию из Ирана, Россия руководствовалась туркменским обычаем взимания пача (баджа), т. е. взималась пошлина в 1/40 часть стоимости иностранного товара.

Свидетельством юридической силы международных обычных правил в сфере торговли среднеазиатских ханств с Россией был следующий факт. Когда в мае 1762 г. местные русские власти Оренбурга попытались запретить въезд бухарским купцам в центральные города России для торговли драгоценными камнями, бухарцы сумели добраться до Петербурга и подать жалобу на имя царя, в которой просьба не запрещать им ездить в столицу с драгоценными камнями была обоснована ссылкой на примеры торговли драгоценностями все предшествовавшие годы. Говоря иными словами, петиционеры ссылались на возникновение устойчивой практики одинаковых или аналогичных действий государств, что являлось одним из типичных способов возникновения обычных норм в международном праве. И не удивительно, что их просьба была удовлетворена.

Нарушение международного обычая восстанавливалось не только с помощью жалоб, но и посредством аналогичных ответных действий государств или непосредственным наказанием нарушителя, что было характерным для феодального международного права. В истории Казахстана и Средней Азии было довольно много случаев ответного наказания иностранных послов, что способствовало укреплению и защите обычной нормы о дипломатическом иммунитете послов.

§ 3. ДОГОВОРЫ И ПРАВО ДОГОВОРОВ В ИСТОРИИ КАЗАХСТАНА И СРЕДНЕАЗИАТСКИХ ГОСУДАРСТВ

При всем своем значении Коран и обычай как источники международного права в регионе не могли полностью удовлетворить потребности государств региона в урегулировании всех их отношений с зарубежными государствами.

Россия, Китай, Англия были немусульманскими государствами, и применение к ним в процессе общения норм Корана чаще давало отрицательный результат, усугубляло отношения казахских и среднеазиатских ханств с названными государствами.

Применение обычая во взаимоотношениях сторон не всегда давало положительный эффект, так как в случае его нарушения и нанесения таким образом ущерба какой-либо из сторон, потерпевшая сторона была лишена возможности четко сформулировать обвинение в нарушении контрагентом нормы международного права.

В процессе общения государства и племена региона приходили к убеждению, что именно договор, заранее сформулированный и подписанный, является наиболее действенным средством поддержания международных отношений хотя бы в удовлетворительном состоянии. Поэтому неслучайно государствами, иными образованиями региона было заключено не менее 200 договоров, соглашений, союзов и т. д.

Цели договоров государств в истории региона были разнообразными: установление политических отношений; установление торгово-экономических отношений; заключение оборонительного или агрессивного союза; обмен пленными; обозначение границ, пограничных линий; разделение, передача, уступка территории; установление отношений родства и т. д.

Наименование и структура международных договоров в истории Казахстана и Средней Азии

Говоря о договорном праве, мы обязаны рассмотреть наименования и структуру международных договоров в истории региона. Наименования договоров, заключенных казахскими и среднеазиатскими государствами в период с XV в. до 1917 г. были таковы: договор (в узком смысле), соглашение, протокол, обмен письмами, грамотами и т. д. Значительная часть договоров была заключена в форме обмена письмами и грамотами. Структура каждого такого договора представляла собой совокупность нескольких связанных между собой документов. Примером подобного рода договоров может служить соглашение киргизского рода бугу с Россией о присоединении к ней. Этот договор состоял из следующих, связанных между собой документов: 1) ходатайство племени бугу 1853 г.; 2) письмо МИД России о желании принять представителей данного племени для принесения присяги от 12 января 1854 г.; 3) грамота о желании бугинцев принести присягу на верность России 1854 г.; 4) отношение МИД России от 26 ноября 1854 г. о возможности допущения киргизов «к принятию присяги на верноподданство государю императору»; 5) текст присяги официального представителя (депутата) Каджибека Ширалина на верность России от 17 января 1855 г. Все эти пять официальных документов в своей совокупности и составили единый договор киргизов и России. Такова же структура договоров всех жузов Казахстана с Россией по вопросам политических и торгово-экономических взаимоотношений, ряда договоров Бухары, Хивы и Коканда.

Приведенные примеры показывают, что международный договор может не только представлять собой один документ, он может состоять из двух и более связанных между собой документов. Такой вывод согласуется и с международно-правовой практикой всех государств планеты, как в истории, так и на современном этапе, что, в частности, находит своё выражение в Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., в ст. I, п. «а» которой утверждается: «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами..., независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких, а также независимо от его конкретного наименования».

Структура другой части договоров государств Казахстана и Средней Азии была в традиционном для нашего времени виде — в виде одного согласованного сторонами документа. Такие элементы структуры договора, как преамбула, центральная часть, заключительные положения начинают появляться в договорах государств региона в 70-е годы XIX в. (например, хивинско-русский договор и бухаро-русский договор 1873 г.).

Основания и условия юридической действительности заключенных казахскими и среднеазиатскими государствами международных договоров

Договоры России с казахскими жузами, киргизами, каракалпаками, туркменами об их присоединении к русскому государству, договоры между Бухарским ханством и Индией в XVII в. являлись юридически действительными договорами. Это можно показать на примере договора казахского Младшего жуза и России о присоединении. Содержание дипломатических документов относительно присоединения Казахстана к России убеждает нас в том, что обе стороны соблюдают принципы добровольности и взаимного уважения. «Что же они (казахи. — М. С.) обещают давать ясак (натуральная подать. — М. С.), — читаем мы в материалах Российской Коллегии иностранных дел, — то рассуждается, брать с них то, ежели они что сами добровольно давать станут, а неволею ничего не требовать, хотя б и ничего тех податей платить не похотели». В Инструкции Коллегии иностранных дел А. Тевкелеву предписывается приводить Абулхаир-хана к уплате ясака и даче аманатов (заложников.— М. С.) «добрым способом» и не принуждать его (п. п. 4 и 5 Инструкции).

О том, что договоры между целым рядом туркменских племен и Россией о добровольном присоединении действительно были заключены на основе добровольности, свидетельствует тот факт, что туркмены направляли в Россию в XIX в. посольства и Депутации с просьбой о присоединении к Российскому государству не менее 40 раз. Каракалпаки также неоднократно изъявляли желание присоединиться к России. Говоря иными словами, со стороны более сильного государства — России в решении этого вопроса не было принуждения. Анализ юридических документов, составляющих международные договоры России с Младшим жузом Казахстана, киргизами, каракалпаками, туркменами показывает, что заключение договора было добровольным.

Почему мы считаем вышеупомянутые договоры юридически действительными? Мы их считаем в качестве таковых потому, что в их основе лежала правомерность, в силу которой договор являлся обязательным для выполнения его контрагентами и для уважения другими государствами. По рассматриваемым договорам региона стороны приобретали подлинные, а не мнимые права и обязанности, на достижение которых и направлялась воля контрагентов по договору, как правило, отсутствовало принуждение при заключении соглашений, что свидетельствовало о действительности этих договоров.

Но в истории региона имелись договоры, которые практически не исполнялись. В частности, между Хивинским ханством и Россией в 1842 г. был заключен договор об установлении политических и экономических отношений. В дальнейшем практика его применения показала, что эффективность этого договора равнялась нулю, так как Хивинское ханство практически не прилагало усилий для реализации предписаний этого договора. Впоследствии, когда русский посол Игнатьев пытался сослаться на данный договор, хивинские власти уклонились от разговора на эту тему и в довершение ко всему «утеряли» текст договора. Рассматриваемый договор был заключен на добровольной и равноправной основе, принуждения ни с той, ни с другой стороны не было. Формально юридически к договору претензий быть не может. Но фактически он породил мнимые права и обязанности, цели договора так и остались недостижимыми. Отсюда можно сделать вывод о недействительности этого договора.

Русский посол Игнатьев сетовал, что ханские власти не придерживались принципа *pacta sunt servanda* (договоры должны соблюдаться) и заключал, что их международно-правовое сознание находилось на низком уровне.

Безусловно то, что договор 1842 г. между Хивой и Россией был юридически недействительным. Такая оценка вполне справедлива с точки зрения тогдашнего европейского и современного международного права.

И вместе с тем, если взглянуть на данный договор с точки зрения мусульманского международного права, то неправомерности, недействительности анализируемого договора не будет. Для уяснения этого вопроса нам необходимо показать трактовку международных договоров мусульманским правом. Нужно подчеркнуть, что понимание исламским международным правом, чьи нормы господствовали в государствах региона Казахстана и средней Азии, в частности в Хиве, юридической силы международных договоров было несколько своеобразным. В отношении иноверных мусульмане всегда должны были быть в состоянии войны, но мусульманское право допускало заключение мирных договоров с «неверными», если это было выгодно для мусульманского государства. Нормой мусульманского международного права являлось то, что любой международный договор, заключенный с иноверным государством, может быть нарушен владельцем мусульманского государства, если он нарушение приносит пользу этому государству.

Подобного рода международный договор не обладал юридической силой даже в том случае, если мусульманское государство заключило его с принесением клятвы, так как клятва в отношении неверного не имеет обязательной силы для мусульмана». Применительно к изучаемому нами региону это можно показать на следующем примере.

Уполномоченные хивинского хана, прибыв в стан русского посольства Бековича-Черкасского, составили мирный договор и клялись на Коране, а князь Черкасский целовал крест, чтобы гарантировать соблюдение условий этого договора. Хан подтвердил клятвой на Коране нерушимость этого договора. Приказав убить Черкасского, хан попрал договор, совершил преступление. Но, исходя из предписаний мусульманского международного права, хивинский хан считал, что его действия находились в соответствии с велениями исламского права.

В свете изложенного становится очевидным, почему хивинские власти, заключив договор в 1841 г. с государством «неверных» — Россией, — в любой выгодный для них момент могли считать для себя необязательным, недействительным данный договор. Говоря иными словами, хивинцы полагали, что в рамках мусульманского международного права их действия в отношении международных договоров с Россией были вполне правомерными.

Бухарско-русский договор 1873 г., хивинско-русский договор 1873 г., установившие протекторат царской России над Бухарой и Хивой, были заключены с применением военной силы царским командованием. Такого рода договоры с точки зрения современного международного права являются недействительными. Но в свете буржуазного международного права, которое господствовало в период заключения этих договоров, они считались вполне правомерными, так как буржуазные юристы-международники считали, что наличие договора, соглашения о протекторате делало объект договоров, т. е. протекторат, вполне правомерным явлением, не беря во внимание того, как, при каких условиях они были заключены, более того, в дооктябрьском международном праве вполне правомерным признавалось, что война, насилие, принуждение были нормальным, законным средством разрешения межгосударственных вопросов.

Письменная и устная форма договора

Издревле в практике международных отношений принято, что основной и наиболее распространенной формой является письменная форма договора. Договоры между Россией и жузами Казахстана были совершены в письменной форме. Абулхайр-хан, например, в послании на имя императрицы Анны Иоанновны от 8 сентября 1730 г. письменно выражал желание Младшего жуза о присоединении к России. Условия (кондиции), на которых Младший жуз желал бы присоединиться к России по пунктам (обещание верно служить России и платить ясак; предоставление Россией гарантий ненападения приграничных российских подданных-башкирцев, калмыков; гарантии защиты казахских земель от любого врага и т. д.) нашли отражение в письме от 2 января 1731 г. Эти пункты почти дословно воспроизведены в грамоте Анны Иоанновны от 19 февраля 1731 г. о желании России взять под свое покровительство земли Младшего жуза. Анализ соглашения Каракалпакии и России о присоединении показывает, что договоры о присоединении были совершены в смешанной, т. е. в устно-письменной форме.

Необходимо подчеркнуть, что форма договора (письменная или устная) во все времена согласно международному праву не влияла и не влияет на ее юридическую силу, на действительность договора.

Международно-правовые средства обеспечения реализации договора

Как всякие международные, договоры казахских и среднеазиатских государств должны были исполняться, а для этого нужны были определенные гарантии, способы обеспечения исполнения заключенных государствами договоров. В феодальном международном праве изучаемого региона они значительно отличались от современных. Рассмотрим их по порядку. Понятие присяги не может быть определено однозначно. Правовой анализ данного института показывает, что он выполнял не одну, а целый ряд функций в процессе заключения казахскими и среднеазиатскими государствами международных договоров. В ряде договоров государств региона с Россией о присоединении, присяга, во-первых, представляла со* бон документ, в котором содержались обязательства договаривавшейся с Россией стороны, вытекающие из факта присоединения; во-вторых, присяга удостоверяла, что присоединявшиеся государства воспринимали факт присоединения серьезно, со всей ответственностью; в-третьих, она была документом, составлявшим наряду с другими документами неотъемлемый компонент единого международного договора; в-четвертых, она служила гарантией, способом реализации договора, соглашения. Здесь необходимо показать присягу как способ исполнения международного договора, довольно действенное средство обеспечения международных договоров в феодальную эпоху в регионе Казахстана и Средней Азии.

Когда был заключен, к примеру, договор о присоединении Младшего жуза к России, встал вопрос о его реализации.

Одной из целей посольства А. Тевкелева было приведение казахов к присяге. «... Киргис-кайсаки в верности своей присяге по всей форме на алкаране учинить, — читаем мы в Инструкции Коллегии иностранных дел А. Тевкелеву, — и оную руками своими подписать». Присяга была одним из способов обеспечения исполнения этого договора. Присяга на верность России, как известно, была подписана.

Здесь вполне закономерен вопрос, почему Россия была очень заинтересована в принесении казаками присяги для обеспечения исполнения заключаемого ими договора, почему она отдавала предпочтение присяге иным формам гарантий договора. «Издравле в степи человек, принявший ложную присягу, — писал член Семипалатинского дореволюционного статистического комитета П. Е. Маковецкий, — подвергался штрафу ценностью в лошадь или верблюда, устранился на будущее время от присяги и участия в общественных делах и считался опозоренным». Далее он продолжает: «Значение присяги у киргизов (т. е. казахов. — М. С.) громадно... » Если лжеприсяга приносилась казахом на Коране, то он приговаривался к смертной казни. За это и другие религиозные преступления всегда следовало самое жестокое наказание — лишение жизни. Вот почему Россия придавала огромное значение присяге казахов как одному из серьезных способов обеспечения жизненности международного договора.

Эта же причина лежала в основе заключения договоров России с киргизами по поводу их присоединения.

В Киргизии принятие обязательств, вытекающих из международных обычаев и договоров, сопровождалось призывами к богу, аллаху, что должно было придать большой вес, большую гарантию исполнения этих правовых обязательств. Это можно видеть из текста присяги племени бугу: «Я, доверенный от рода богу, обещаюсь и клянусь Всемогущему Богу, что род богу... государю императору... хочет верным, добрым, послушным и верноподданным быть... ».

Присоединение Киргизии к России представляло собой довольно длительный процесс, происходивший в два этапа: вначале была присоединена Северная, а затем и Южная Киргизия. Северо-киргизские племена приняли подданство России в период между 1854—1864 гг.

В процессе заключения договоров, соглашения о присоединении киргизы также присягали на верность России.

Согласно присяге киргизские племена обязывались быть верноподданными и «никуда без высочайшего его императорского величества соизволения и указа в чужестранную службу не вступать; также с неприятелями его императорского величества вредительной откровенности не иметь ..., права и преимущества... оборонять, и в том во всем живота своего в потребном случае не щадить ...» (из текста присяги племени бугу). Практически аналогичен текст присяги киргизского племени черик от 13 октября 1863 г. Подписи под таким текстом присяги служили довольно стабильной гарантией договоров между киргизами и Россией по поводу присоединения.

Предоставление аманатов как гарантия жизненности договора

Заложники, отправляемые в договаривающиеся государства, также служили в средние века довольно эффективным средством реализации международных договоров. Последним применением в Европе этого способа было взятие в качестве заложников двух английских пэров как залог исполнения Аахенского договора между Францией и Англией в 1748 г. В государствах Казахстана и Средней Азии взятие заложников как мера, призванная гарантировать исполнение международных договоров, использовалась вплоть до конца XIX в.

Так, в середине XIX в. туркмены-текинцы Серакса и Хорасан заключили договор, в результате которого текинцы обязались пропускать и охранять проходившие в Хорасан караваны, а Хорасан предоставил право туркменам выпасать свой скот в районе Мешхеда. В обеспечение этого договора текинцы дали хорасанцам своих заложников.

При заключении договора с Младшим жузом Казахстана по поводу его присоединения к России Коллегия иностранных дел поручила А. Тевкелеву заручиться еще одной гарантией исполнения договора со стороны казахов — просить их предоставить аманатов (заложников) из числа детей или свойственников хана с последующим отправлением их в Уфу (п. 4 Инструкции), но, правда, тут же в п. 5 оговорила, что если Абулхаир к посылке аманатов «будет весьма несклонен», то нужно обойти молчанием этот вопрос. Анализ гарантий данного договора показывает, что русское правительство отдавало большее предпочтение приведению к присяге, нежели предоставлению аманатов. Но в процессе переговоров и заключения договора осложнений по этой части не возникло. Когда посольство А. Тевкелева тронулось в обратный путь, вместе с ним в качестве аманата выехал второй сын Абулхаира Ералы, а также султан Нияз, старшины Садик-бий, мурза Худай-Назар, племянник Букенбай-батыра Мурзагельды, мурза Тювельбай Кипчак-Нурды и Байгунчек.

Посланный в качестве аманата султан Ералы, сын Абулхаира, 10 февраля 1734 г. в торжественной обстановке был принят императрицей Анной Иоанновной. Держа речь на приеме, Ералы еще раз подтвердил, что казахский народ удостоился принятия в «вечное подданство» России. Судя по тому, как Россия отнеслась к аманату, можно прийти к выводам о юридическом положении аманата в иностранном государстве: положение аманата в международно-правовом аспекте в известной мере можно сравнить с положением посла. Он был неприкосновенным, как и посол; нарушение неприкосновенности аманата сразу же могло привести к нарушению международного договора. Сходство с послом, как мы видим, заключалось в том, что аманату назначили официальный прием, он также наносил официальный визит главе государства, произносил речи, как это обычно делал посол иностранного государства. В литературе практически не изучено, было ли неприкосновенным имущество аманата, пользовался ли он фискальным иммунитетом. Содержался аманат за счет государства пребывания, потому что именно это государство пожелало иметь у себя аманатов с тем, чтобы гарантировать исполнение международного договора. Необходимо заметить, что правовой статус аманата регулировался в основном международными обычаями.

Не каждое даже из ханского окружения или среды господствующего класса лицо могло быть аманатом. Феодальное международное право очень щепетильно подходило к регулированию этого вопроса, особенно если возникала угроза неисполнения международного соглашения. Договорное право феодальной эпохи в регионе требовало, чтобы основным аманатом в государстве-контрагенте по договору находился ближайший родственник хана; им, как правило, являлся родной сын, но и сын должен быть урожденным от законной жены хана.

Временные пределы действия международных договоров государств Казахстана и Средней Азии

Из примерно двухсот международных договоров, заключенных в истории региона Казахстана и Средней Азии, лишь немногие действуют в настоящее время. Срок действия абсолютного большинства договоров региона истек в различное время. Значительная часть договоров заключалась если не на «вечные времена», то по крайней мере, на долгий период, хотя фактически они действовали довольно непродолжительное время.

Всякий раз, когда завершалась война между Бухарой и Кокандом в XIX в., это завершение оформлялось мирным договором, была надежда, что мир продлится долго, но начиналась очередная война, которая хоронила мирный договор. Временных договоров, в которых был бы указан срок их окончания или названо обстоятельство, с наступлением которого истекал бы срок действия договора, в истории региона почти не было.

Срок действия мирного договора мусульманского государства с иноверным согласно норме мусульманского права не должен превышать одного года, но если мусульмане ослаблены войной, то срок действия такого договора мог быть продлен до 10 лет; более того, срок такого договора мог продолжаться неопределенное время, если это диктовалось необходимостью. Но как бы то ни было ислам запрещал постоянный мир с иноверными. Отсюда следует вывод о том, что мирные договоры между мусульманскими и немусульманскими государствами всегда носили временный характер. Исключением из этого правила были договоры мусульманских государств о добровольном присоединении к России, так как в основе этих договоров лежали глубинные, жизненные интересы народов этих государств.

Договоры в истории региона Казахстана и Средней Азии вступали в силу: а) с момента подписания (так, торговый договор между Кокандским ханством и Россией вступал в законную силу в день его подписания сторонами, т. е. 29 января 1869 г.); б) в момент получения грамоты контрагента и подписания присяги о выполнении договора.

Здесь небезынтересно проследить начало действия соглашения жузов Казахстана с Россией. В тексте дипломатических документов Казахстана и России нет указаний на то, с какого времени вступает в юридическую силу договор; не оговариваются также обстоятельства и события, появление или совершение которых могло повлечь за собой вступление документов в законную силу; не поднимается вопрос о ратификации, хотя институт ратификации был уже известен международному праву феодального общества, однако отсутствие договоренности о ратификации договоров, а также самой ратификации ни в коей мере не влияло и не влияет на юридическую силу договора. Нам представляется, что договоры между Россией и жузами Казахстана вступали в действие не с момента подписания грамот о присоединении, а с момента получения казахскими правителями подписанных российскими императорами грамот о присоединении Казахстана к России. Для Младшего жуза, например, и России началом действия договора явилось 10 октября 1731 г.: именно в этот день правители жуза были ознакомлены с грамотой императрицы о присоединении и подписали текст присяги.

В отношении договора между киргизским племенем черик и России скажем, что началом его действия был день, когда официальные представители племени черик подписали присягу на верность России, т. е. 13 октября 1863 г.

Аналогично время вступления в юридическую силу договора между Россией и киргизским племенем бугу. Процесс заключения договора занял полтора года (с сентября 1853 г. по январь 1855 г.), и вступил он в законную силу с момента окончания процедуры принесения присяги посланцами киргизов на верность России, т. е. 17 января 1855 г.

В международной договорной практике государств рассматриваемого региона можно наблюдать следующие виды прекращения действия международных договоров:

1) в случае войны (так, договор между Бухарским и Кокандским ханствами прекращал свое действие в результате частых войн между ними);

2) прекращение договора одной из сторон, если другая сторона нарушила свои обязательства;

3) при исчезновении субъекта соглашения (например, в связи с превращением территории Кокандского ханства в Ферганскую область Туркестанского генерал-губернаторства России произошло исчезновение Кокандского ханства как субъекта соглашений, которые ханство до исчезновения заключило; более того, здесь необходимо говорить об исчезновении субъекта феодального международного права).

В этой связи прекратили свое действие кокандско-русский торговый договор 1868 г., соглашение киргизов и казахов о совместном выступлении против гнета кокандских феодалов 1857 г., торгово-политическое соглашение между Кокандом и Китаем 1832 г., кокандско-китайское торговое соглашение 1846 г. и др.

Целый ряд договоров завершил свое действие в 60-е годы XIX в., т. е. тогда, когда все казахские жузы полностью и окончательно вошли в состав России и их земли стали неотъемлемой частью территории Российской империи, а сами жузы перестали быть субъектами феодального международного права, поскольку их внешнеполитические интересы выражались русским правительством. К этому времени утратили силу следующие договоры: соглашение 1738 г. между казахским ханом Абулхаиром и императрицей России Анной Иоанновной об охране русских торговых караванов, проходящих по казахской степи; соглашение 1742 г. между Абулхаиром и императрицей Елизаветой о развитии торговли между Россией и Казахстаном; соглашение 1752 г. между казахским ханом Нурали и канцлером России А. Бестужевым-Рюминым об обеспечении безопасности русских торговых караванов и некоторые другие.

Но соглашения о присоединении Младшего жуза и племен Средней Азии к России юридической силы не утрачивали, а продолжали действовать.

Договоры государств региона с Джунгарией также перестали функционировать в связи с исчезновением Джунгарского ханства с политической карты мира как государства, как субъекта международного права. К договорам, переставшим действовать в 1758 г., в год падения Джунгарии, следует отнести: политические соглашения между Кокандом и Джунгарией, заключенные в 30-е годы XVIII в., соглашения о военном союзе Киргизии и Коканда против Джунгарии в 40-х годах XVIII в. и др.

Договоры Бухарского и Хивинского ханств с другими государствами потеряли свою законную силу в связи с подписанием среднеазиатскими ханствами договоров в 1873 г. об установлении протектората царской России над ними, что означало сужение сферы международных отношений этих ханств до отношений только с Россией. Как было уже отмечено в первой главе пособия, при протекторате государство-протектор выражает внешнеполитические интересы протектируемого государства, что означает отсутствие самостоятельности в осуществлении внешнеполитической деятельности. Поэтому можно считать соглашение о союзе и подданстве между Мервом и Бухарой 1843 г., договор Коканда и Бухары о союзе 1810 г., торгово-политический договор между Хивой и Россией 1841 г. и некоторые другие к 1873 г., ко времени подписания договоров о протекторате России над ханствами, утратившими свою юридическую силу, но пункты о торговле с сопредельными странами продолжали действовать до конца XIX в.

Бухаро-русский и хивино-русский договоры о протекторате России над среднеазиатскими ханствами потеряли юридическую силу также в первые дни после свершения Великой Октябрьской социалистической революции.

Советская Россия своими односторонними политико-правовыми актами, такими как Обращение «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока», телеграммой о предоставлении независимости Бухаре признала полную независимость Бухарского эмира и Хивинского ханства, сломала отношения протектората, являвшегося разновидностью колониальной зависимости, восстановила суверенитет и международную правосубъектность этих ханств.

Классификация международных договоров казахских и среднеазиатских государств

Правовой анализ международных договоров казахских и среднеазиатских государств, заключенных ими в рассматриваемый период, позволяет провести следующую классификацию. По количеству участников практически все эти договоры были двусторонними. Многосторонних договоров практика международных отношений среднеазиатского региона не знала.

По составу субъектов можно различать: договоры между государствами, договоры между государствами и племенами, договоры племен между собой.

По объекту регулирования договоры региона можно подразделять на политические, экономические, часто заключались смешанные виды договоров типа политико-экономических.

Если рассмотреть соотношение политических и экономических договоров в истории региона, то можно утверждать, что на долю политических договоров приходится примерно 2/3 всех договоров, а на экономические договоры — 1/3.

Как видим, значительная часть международных договоров государств региона приходилась на политические договоры. Разумеется, подразделение их на политические, торговые и другие условно, поскольку один и тот же договор зачастую регулировал и политические, и торговые, и другие вопросы. И тем не менее необходимо по мере возможности разграничить их. Политические договоры государств Казахстана и Средней Азии в свою очередь подразделялись на договоры: о дружбе, о совместной борьбе против агрессии, о границах, о разделении территории, об агрессивном или оборонительном союзе и т. д.

Подразделяя политические договоры стран региона на соответствующие классы, мы обнаруживаем, что к договорам об установлении мира относились бухаро-русский мирный договор 1868 г.; договор между Бухарой и Индией о мирных отношениях 1578 г. и др. Таких договоров в истории региона было не менее пятнадцати.

В советской доктрине международного права анализируются функции мирных договоров, которые могут различаться в зависимости от того, о договорах какой исторической эпохи идет речь, а также от того, когда эти договоры были заключены: до или после Октября 1917 г. В дооктябрьском международном праве господствовала сила, право государства на войну, право на аннексии, получение контрибуций. Для победителя использование военной силы при международных разногласиях и спорах считалось вполне правомерным действием. Если казахское или среднеазиатское ханство было победителем в тех или иных войнах, то оно старалось извлечь все выгоды из своего статуса победителя, и наоборот, оно было вынуждено считаться со всеми тяжкими для себя, побежденного, международно-правовыми последствиями окончания войны, которые находили свое юридическое закрепление в заключаемых им мирных договорах. Например, заключенный Кокандским ханством 22 сентября 1875 г. с Россией политический договор привел к сокращению территории Коканда.

В 1740 г. Надиршаху удалось завоевать Хорезм, а также Бухару. Соглашение о подчинении Бухары Ирану исключало добровольность и равноправие сторон. Эти и другие мирные договоры были направлены на юридическое оформление аннексий, т. е. захвата чужих земель. По иронии судьбы, если Бухара и Индия в 80-е годы XVII в. имели договоры о союзе против Ирана, направленные на захват территории Ирана, то в 40-е годы XVIII в. их собственные территории оказались захваченными Ираном. Здесь следует подчеркнуть, что хотя рассматриваемые договоры и назывались мирными, история взаимоотношений Ирана с другими государствами-контрагентами по договорам свидетельствует о том, что они (договоры) были в целом далеки от установления нормального и прочного мира, реальных дружественных отношений и сотрудничества.

Другой разновидностью политических договоров являются договоры о дружбе. В истории внешней политики феодальных казахских и среднеазиатских ханств таких договоров очень немного. Пожалуй, можно сослаться только на договор о дружбе между Бухарой и Индией (1698 г.), договор о дружбе, заключенный султанами и биями Старшего жуза и киргизскими манапами 22 августа 1847 г., а также на договор между Хивинским ханством и Ираном о дружбе и братском союзе (1814 г.). Немногочисленность международных договоров о дружбе можно объяснить наличием в значительной мере враждебных отношений между государствами в период господства феодального и буржуазного международного права, которые до Октября 1917 г. были основаны на культе силы в отношениях между народами. Не были исключением Казахстан и Средняя Азия.

К разряду политических следует отнести и договоры о союзе. Как оборонительном, так и наступательном. Во внешнеполитической истории региона такие договоры имели место. Примерно двадцать договоров было заключено государствами региона с целью создания союзов, из них примерно половина приходится на договоры о наступательном союзе, другая половина — оборонительном. Так, договор между Бухарой и Индией о союзе против Ирана (1682 г.) относится к договорам о наступательном союзе, т. е. заключен с целью совершения агрессии; а соглашения о военном союзе киргизов и Коканда против Джунгарии в 40-х годах XVIII в. можно отнести к договорам об оборонительном союзе.

В числе политических договоров Казахстана и Средней Азии значительное место занимали «договоры о мире и родстве», кочевавшие из столетия в столетие. Установление непосредственных (брачных) отношений между властвовавшими родами в известной мере способствовало поддержанию мира и дружественных отношений между государствами. Для владельцев региона в соответствии с мусульманским правом было естественным делом иметь десять и более жен, которые, как правило, были дочерьми или сестрами других государей. Так, казахский хан Аблай имел двенадцать жен, которые были дочерьми хивинского хана, кашгарского бека, калмыцкого хана, калмыцкого нойона и т. д.

К политическим договорам следует отнести договоры, регулировавшие вопросы о выдаче пленных, но не специально этому посвященные, а регулировавшие этот вопрос вкупе с другими политическими. Так, в соглашении между казахами и оренбургской администрацией России в 1748 г. помимо прочих был положительно решен вопрос о возвращении русских пленных.

Отдельную группу политических договоров, свойственных рассматриваемому региону, составляли договоры о присоединении жузов, племен, народностей к Российскому государству в XVIII и XIX вв.

Среди них: договор между Младшим жузом Казахстана и Россией от 10 октября 1731 г., договоры между Средним жузом и Россией 1742, 1830, 1863 гг., договор между Старшим жузом и Россией 1864 г., договоры между киргизскими племенами бугу и черик с одной стороны и Россией — с другой, договор между мервскими туркменами и Россией от 31 января 1884 г. о присоединении их к русскому государству. Необходимо отметить, что эти договоры регулировали также и вопросы торгово-экономических отношений.

Еще одну разновидность политических договоров в истории региона с точки зрения феодального международного права представляют договоры, установившие протекторат России в отношении Бухарского и Хивинского ханств: бухаро-российский договор от 23 сентября 1873 г., и хивинско-российский договор от 12 августа 1873., которые регулировали также и вопросы экономических взаимоотношений между этими государствами.

Классификация политических договоров будет неполной без подразделения всех договоров по признаку их доступности к текстам на тайные и открытые.

Многие договоры, заключенные государствами, были открыты. В качестве примера тайных договоров государств региона с другими странами можно привести соглашение о тайном от Хивы союзе и подданстве между Мервом и Бухарой (1843 г.). Тайные договоры преследовали, как правило, корыстные цели, скрывая от народов намерения, зафиксированные в них.

Глава III. ПОСОЛЬСКОЕ ПРАВО В ИСТОРИИ КАЗАХСТАНА И СРЕДНЕЙ АЗИИ

Право на участие во внешних сношениях являлось одним из основных прав государств региона и состояло из нескольких компонентов: право посольства; право на участие в создании международно-правовых норм; право на участие в подписании договоров, право на отправление писем, грамот другому государству-контрагенту и иные дипломатические акции. Среди этих компонентов, составлявших право казахского или среднеазиатского государства на осуществление внешних сношений или на участие в международном общении, праву посольства принадлежала видная роль: часто право посольства было адекватно праву на осуществление внешних сношений.

В период с XV в. до 1917 г. государства и племена Казахстана и Средней Азии отправляли свои посольства и принимали у себя иностранные не менее 970 раз (подсчет произведен на основе анализа данных архивохранилищ Алма-Аты, Ташкента, Бишкека, Ашхабада и Москвы, советской исторической, историко-правовой, историко-экономической литературы на русском, казахском языках, договоров, правовых актов, документов, переведенных с арабского, персидского, хинди и других языков, дореволюционной исторической литературы, англо-американской, афганской литературы на английском языке, посвященной истории казахско-среднеазиатского региона).

Картина состояния дипломатических отношений примерно такова:

в XV в. государства региона (Казахское ханство, государство кочевых узбеков) приняли и отправили не менее сорока посольств;

в XVI в. казахские, Бухарское, Хивинское ханства приняли не менее 50 посольств России, Персии, Индии, Бадахшана, отправив в эти государства примерно 80 посольств;

в XVII в. они отправили приблизительно 95, приняв 115 посольств;

в XVIII в. Хивинское, Бухарское ханства, жузы Казахстана, киргизские племена, туркмены приняли примерно 110 посольств из разных стран и направили не менее 120 посольств в Россию, Джунгарию, Китай, Персию, Афганистан, Индию;

в XIX в. государства и племена региона, включая образовавшееся Кокандское ханство, приняли примерно 160 иностранных посольств, отправив не менее 200.

Как видим, из века в век наблюдался рост числа направляемых государствами и племенами региона и принимаемых ими иностранных посольств. В XIX в. дипломатические отношения достигли своего апогея: увеличилось не только число посольств, но и расширилась география посольских связей с иностранными государствами. Характерная особенность для всего рассматриваемого периода — возрастание посольских связей государств и племен Казахстана и Средней Азии с Российским государством.

Глава казахского или среднеазиатского ханства (хан, эмир, бек и др.), будучи высшим представителем своего государства в международных отношениях, представлял свое государство-субъект международного права, но сам субъектом международного права не являлся. Главы казахских и среднеазиатских государств выполняли функций внутригосударственных органов внешних сношений.

В процессе осуществления межгосударственных отношений вопросу о титуле главы государства придавали немаловажное значение. Почетные титулы главы государства фигурировали в устных и письменных обращениях. Суверенность государства, его политическое и экономическое могущество подчеркивались пышной титулатурой.

Любой глава государства (хан, эмир, бек и т. д.) представлял свое государство в международных отношениях: решал вопросы войны и мира, заключал международные договоры, отправлял посольства в иностранные государства, принимал посольства других стран и т. д.

По мнению выдающегося востоковеда В. В. Бартольда, «хан был тюркским титулом, обозначавшим титул государя».

Каковы внешнеполитические полномочия казахского хана, их действительность, объем?

Особенностью раннефеодального монархического государства казахов было то, что казахский верховный сюзерен-хан не наследовал свой титул, как это было почти во всех феодальных государствах, а избирался почетными представителями родов: батырами, султанами, биями. Представители родов полагали, что они вольны не избрать его в следующий раз, по своему усмотрению повинаться или не повинаться. Это обстоятельство сказывалось на объеме внешнеполитической компетенции казахских ханов, степени реальности их полномочий, которые зависели от того, насколько сильна власть хана внутри ханства. Отсутствие устойчивой производственной базы родо-племенных объединений, по мнению С. Е. Толыбекова, основанной на крупной феодальной земельной собственности, отсутствие крепкой экономической основы казахского ханства обуславливало общую неустойчивость политических учреждений, прежде всего власти самого хана. Иначе говоря, казахское общество находилось объективно на такой стадии своего развития, когда не могло создать условий для существования сильного централизованного государства, поэтому слабость власти хана влекла за собой слабость осуществления внешнеполитического курса.

Наряду с этим следует подчеркнуть, что казахские ханы вопреки этим обстоятельствам часто добивались успешной реализации своих внешнеполитических полномочий и целей.

Хан не располагал постоянным войском. Для отражения агрессии он собирал народное ополчение, как правило, выступавшее под его водительством и в силу этого значительно зависел от предводителей родов. Это вытекало из его обязанности отражать нападения со стороны враждебных сопредельных государств.

Казахскому хану принадлежали довольно обширные внешнеполитические права: он устанавливал дипломатические связи, принимал и посылал послов в другие государства, вступал с ними в договорные связи и т. п. Но все эти и особенно наиболее принципиальные вопросы внешнеполитического характера хан единолично решать не мог; они решались на совете старшин, что не означает, однако, принижение роли хана во внешнеполитической деятельности. Ему принадлежала договорная инициатива, он вел дипломатические переговоры, формулировал основные пункты предстоящего договора, подписывал наряду со старшинами международные договоры, отправлял в государство, являвшееся контрагентом по договору, близких родственников в качестве аманатов (заложников) для обеспечения выполнения обязательств по договору и т. д. В качестве примеров можно привести дипломатическую деятельность Тевекель-хана в XVI в., Джаянбир-хана и Тауке-хана в XVII в.

Султаны в казахских жузах представляли собой влиятельную политическую силу. Они наиболее активно участвовали во внешнеполитической деятельности жузов, как правило, были во главе направляемых в иностранные государства казахских посольств, выступали в качестве заложников, часто от имени своего улуса могли снаряжать посольства в другие государства. Право участия во внешнеполитических делах султаны казахских улусов осуществляли на собраниях и съездах казахской знати. Титул султана дети чингизидов приобретали по праву рождения, и только султаны могли претендовать на ханский престол, что означало избрание кого-либо из их среды. С международно-правовой точки зрения небезынтересно, что султан, независимо от того, был ли он казахским, узбекским, в силу того, что он чингизид, мог претендовать на ханский престол в любом из жузов Казахстана, из среднеазиатских ханств, т. е. везде, где сохранились традиции монгольской империи. Можно понять недоумение Оренбургского генерал-губернатора Неплюева, вынужденного встречать посольство Хивинского ханства как иностранное, во главе которого в качестве хана стоял российский подданный — казахский султан.

Надо сказать, что генеалогическое право чингизидов действовало в регионе практически везде, за исключением Киргизии. Здесь тоже в известной мере сохранялись традиции монгольской империи, но в отличие от казахской и узбекской феодальной султанской верхушки, горделиво причислявшей себя к «золотому роду» чингизидов, ни один киргизский феодал не считал нужным причислять себя к потомкам Чингиз-хана; старшины киргизских племен вели родословную от своих киргизских влиятельных родов. А это означало, что внешнеполитические полномочия старшины киргизского племени не увязывались с его происхождением от чингизидов.

Малый ханский совет, состоявший из султанов, батыров, биев, старшин разрешал разнообразные проблемы внутренней и внешней политики государства. Важные вопросы, особенно внешнеполитического характера, выносились на обсуждение Большого совета.

В казахских жузах совет старшин вместе с ханом решал важные внешнеполитические вопросы. Более того, хан без совета старшин не мог вынести ни одного решения по вопросам внутренней и внешней политики.

Такое положение было сформулировано 10 октября 1731 г. на собрании старшин, которые напомнили Абулхаиру, что «из древних лет имеетца обычай, что хан без совета старшин ничего не повинен чинить». Старшины были возмущены тем, что Абулхаир-хан решил принять подданство России без их ведома и согласия. Но в конечном счете совет старшин подписал текст присяги на верность России. 10 октября 1731 г. на собрании старшин Абулхаир-хан, батыры Букенбай, Исет, мурза Худай-Назар и еще 27 знатных казахских феодалов подписали юридический акт о присоединении Младшего жуза к России, а 21 ноября 1731 г. еще 30 старшин «противной партии», не желавших присоединения, подписали аналогичный акт присяги.

Совет старшин принимал реальные внешнеполитические решения. К таковым относились: решение отправиться в поход против джунгарских феодалов в 1728 г.; решение об оттягивании срока выезда посольства Тевкелева за пределы Казахстана, вызванное опасением старшин, что русские могут завоевать казахские земли; решения об обмене пленных, о смене аманатов и др.

Аналогичным был правовой статус Совета при ко-кандском хане, который решал вопросы не только внутренней, но и внешней политики.

Маслихат (генгеш) или собрание народных представителей,— так туркменские роды Мерва называли свой высший орган внешних сношений, который в январе 1884 г. подписал договор о присоединении Мерва к России.

В управлении делами ханства (жуза) в Казахстане определенную силу имели съезды или так называемые народные собрания. Они состояли из представителей знати: султанов, биев, старшин, аксакалов, батыров. К ним присоединялись многочисленные их родичи — «любопытные». Эти собрания созывались в соответствии с требованием свода казахского обычного права «Жеты Жарга»: «Чтобы сам хан, равно как и все султаны, старшины и правители родов, собирались осенью в одно место, в середине степи, для рассуждения о делах народных».

Собрания решали важнейшие вопросы внутренней и внешнеполитической жизни казахов: выбирали хана, объявляли войну, заключали мир, разбирали наиболее важные судебные дела. Следует подчеркнуть, что народными эти собрания назывались потому, что вопросы решались при большом стечении народа, но решающие голоса принадлежали представителям казахской знати. Процедура принятия решений обнажала классовую сущность этого органа власти.

Съезды казахской знати, или собрания, уделяли значительное внимание прежде всего внешнеполитическим вопросам. В период феодальной раздробленности султаны-предводители родов с экономической, внутривнутриполитической точки зрения не особенно нуждались друг в друге, но для решения внешнеполитических задач, связанных с отражением агрессии извне, с вопросами объявления войны чужеземным завоевателям, с решением вопросов о мире они вынуждены были объединяться.

В Казахстане в течение XV—XIX вв. из-за отсутствия централизованного государственного аппарата не было специального ведомства внешних сношений, в канцелярии казахского хана обычно находился мулла-дело-производитель, в функции которого входило получение писем от правителей других государств, перевод и доведение их содержания до сведения хана, составление писем, договорных грамот и т. д. Другими словами, он оформлял различную документацию при ведении ханом внешних сношений. Но этого было явно мало. Для реального обеспечения и осуществления внешнеполитических задач хану нужен был специальный аппарат.

Роль исполнителей некоторых функций внешнеполитического аппарата отводилась туленгутам, которые были служителями хана, но в состав руководящей верхушки не входили. Кроме исполнения функций внутреннего характера, туленгуты часто выполняли конспиративные и обычные дипломатические поручения своих ханов, сопровождали своих и иностранных послов с целью обеспечения их безопасности.

В качестве личной свиты туленгуты сопровождали, например, султана Нуралы и русского посла поручика Д. Гладышева во время поездки в Россию в 1740 г. Туленгуту султана Барака в 1742 г. было поручено выяснить вопрос о караване майора Миллера, отправленного в Джунгарию. Абулхаир использовал своих туленгутов в конспиративных сношениях с Тевкелевым по приезду его в ханскую ставку.

Из журнала российского посла Тевкелева мы узнаем о том, что Абулхаир тайно послал своего туленгута к Тевкелеву с просьбой задобрить подарками старшин с тем, чтобы избежать ненужных осложнений при заключении договора между Младшим жузом и Россией по поводу присоединения. В другой раз туленгут Абулхаира Байбек-Аглюк тайно сообщил Тевкелеву о появившихся в казахских владениях пособниках калмыцких тайшей, которые призывали идти войной на русские города, что помогло Тевкелеву своевременно и правильно сориентироваться в той сложной обстановке.

Ханства Средней Азии отличались большей централизацией государственного аппарата, нежели казахские, поэтому специальные должностные лица занимались по поручению хана разрешением вопросов войны и мира, заключением международных договоров. К таким должностным лицам можно отнести, в частности, диван-беги или кушбеги (начальника правительственной канцелярии). Руководимая им государственная канцелярия Бухары в XIX в. вела Переписку с Политическим агентом России, заведовала сбором пошлины с иноземных товаров. Кушбеги, высший государственный сановник, имел право непосредственного общения с эмиром и замещал главу эмирата в его отсутствие. При кушбеги в государственной канцелярии состоял целый штат чиновников, в числе которых находился чиновник-переводчик для сношений с Политическим агентством России.

Мехтер в Хиве — это первый министр Хивинского ханства, который был ответственным за внутреннюю и внешнюю политику своего государства.

Во внешнеторговой сфере среднеазиатских государств видную роль играл зякетчи — чиновник финансово-податного ведомства ханства, который собирал таможенные пошлины с въезжающих, выезжающих, проезжающих транзитом торговых караванов. Кроме финансовых прав, он располагал административными полномочиями: в интересах государства имел право налагать запрет на вывоз и ввоз товаров, а также подвергать их конфискации.

Туркестанский генерал-губернатор, выражавший интересы России на Востоке, обладал целым рядом внешнеполитических полномочий, что вытекало из Положения об управлении Туркестанского края 1886 г. (с изменениями 1892, 1895 и 1903 гг.). В частности, ему было предоставлено право принимать в российское подданство подданных среднеазиатских ханств.

В круг деятельности генерал-губернатора входили «непосредственные сношения с бухарским эмиром и хивинским ханом» (п. 12 Положения). В соответствии с п. 15 генерал-губернатору предоставлялось право высылать из вверенного ему края за границу уроженцев среднеазиатских ханств и иностранных подданных, если вследствие вредного характера деятельности он признает их пребывание в крае нежелательным.

С помощью Политического агентства России в Бухаре и начальника Аму-Дарьинского отдела губернатор мог высылать на родину из Бухары и Хивы «неблагонадежных и порочных русских подданных».

Генерал-губернатор непосредственно вел дипломатические сношения с сопредельными странами Востока, а также активно участвовал в дипломатических акциях правительства России по отношению к восточным странам.

После завоевания царскими войсками Ташкента ставшего административным центром Туркестана, сюда стали прибывать посланники разных государств Востока, которые хотели бы установить политические и торговые связи с русскими властями.

В ноябре 1865 г., в частности, прибыло посольство правителя североиндийского княжества Кашмир. Члены посольства заявили, что приехали для изъявления дружбы русским властям, а также для изучения перспектив развития кашмирско-русских отношений.

Генерал-губернатор Туркестана оказывал содействие русскому послу Н. Г. Столетову, направлявшемуся в Афганистан в 1878 г. В процессе подготовки проекта русско-афганского договора послы афганского эмира Шер Али-хана дважды побывали в Ташкенте на приеме у туркестанского генерал-губернатора К. П. Кауфмана.

В осуществлении внешнеполитических полномочий генерал-губернатору оказывали содействие дипломатическая часть, а затем дипломатический чиновник.

Образованная в 1885 г. часть дипломатическая при Туркестанском генерал-губернаторстве находилась в двойном подчинении, по горизонтали — генерал-губернатору, по вертикали — Азиатскому департаменту МИД России. Спустя некоторое время в связи с образованием Русского политического агентства в Бухаре должность дипломатического чиновника при генерал-губернаторе была упразднена, но в 1898 восстановлена, несмотря на противодействие Военного министерства.

Правительство исходило из того, что присоединение Закаспийской области к Туркестану и соприкосновение земель губернаторства с территорией Персии означало вхождение в сношения с Персией через русского посланника в Тегеране. И вплоть до первой мировой войны этот чиновник занимался делами, касавшимися Бухары, Хивы, Кашгара и Афганистана. Согласно п. 8 Положения об управлении Туркестанским краем чиновник по дипломатической части определялся и увольнялся генерал-губернатором по согласованию с министерством иностранных дел.

Дипломатическому чиновнику вменялись следующие обязанности: а) ведение переписки по делам и вопросам, которые могли возникать на всем протяжении границ среднеазиатских владений России с Китаем, Афганистаном и Персией, от Семиречья до Каспийского моря, а также подготовка докладов по всем этим делам Туркестанскому генерал-губернатору; подготовка текстов договоров и соглашений с соседними странами; б) составление периодических обзоров о событиях на границах и в сопредельных странах; в) приведение в соответствие распоряжений и действий местной администрации по пограничным делам с общими распоряжениями МИДа. Кроме того, в ведении дипломатической части были рассмотрение и утверждение смет русских поселений в Бухарском ханстве и решение таможенных вопросов. Дипломатический чиновник выдавал паспорта иностранным подданным. Эта должность была упразднена 19 ноября 1918 г.

Особенно активно дипломатическая деятельность Русского Туркестана проявилась в решении вопросов водопользования пограничных с Афганистаном и Ираном рек.

Так, дипломатический аппарат Туркестанского генерал-губернатора в конце XIX в., затем в 1912 г. в письме на имя министра иностранных дел России выражал обеспокоенность тем, что намерения афганцев и англичан соорудить плотину в верховьях реки Мургаб могут принести огромные бедствия для Мервского и Тедженского оазисов Закаспийской области, и это может поставить на край «серьезного столкновения с Афганистаном».

Исходя из этого, дипломатический чиновник губернаторства настоятельно предлагал заключить через правительство Великобритании с Афганистаном «соглашения относительно водопользования из рек Мургаба и Теджена, дабы поставить на твердых началах вопрос об орошении наших владений водой из этих рек».

В июле 1913 г. Закаспийская область губернаторства выражала тревогу по поводу жизненных потребностей туркмен-иомудов, которые страдали от нехватки воды вследствие оставления в пределах Персии верхнего и среднего течения реки Атрек.

Благодаря настойчивости дипломатических чиновников Туркестанского генерал-губернаторства в январе 1914 г. состоялось межведомственное совещание для обсуждения вопроса о водопользовании из рек, берущих начало в Афганистане и Персии, с участием представителей департамента МИД России, Азиатской части Главного штаба, Министерства императорского двора, а также помощника Туркестанского генерал-губернатора генерал-лейтенанта В. Е. Флуга, начальника управления земледелия и государственных имуществ в Туркестанском крае А. А. Татищева.

Наряду с представителями центральных ведомств России Туркестанское генерал-губернаторство решило «просить Министерство иностранных дел войти через Лондонский Кабинет в переговоры с афганским правительством...» «о решении производства в пограничной полосе Афганистана работ для предупреждения размывания Мургабского, орошающего Пендинский оазис, магистрального канала», а также командировать при содействии МИД в северную Персию консула и Пограничного комиссара для изучения условий заселения русскими колонистами долины пограничной реки Теджен.

Особенностью дипломатической деятельности Туркестана явилось то, что Русский Туркестан не только осуществлял сам внешнеполитические, внешнеэкономические акции с сопредельными государствами, но и участвовал в осуществлении внешнеполитического курса всей Российской империи, особенно по делам, имеющим отношение к среднеазиатскому региону. Дипломатический аппарат Туркестанского губернаторства контролировал ход -выполнения среднеазиатско-русских договоров, давал им толкование. В конце 80-х годов прошлого столетия возникла необходимость в толковании §§ 9 и 10 российско-хивинского договора 1873 г., в которых говорилось, что русские купцы, торгующие в ханстве, освобождались от зякета (пошлин) и от уплаты пошлины при транзите своих товаров через Хиву в соседние восточные страны.

Помимо внутригосударственных казахские и среднеазиатские государства феодального периода имели зарубежные органы внешних сношений. К таковым относились: посольства, миссии, депутации, делегации, которые в основном носили временный характер. Сотни посольств, направляемых и принимаемых этими государствами и племенами, следует рассматривать как временные органы по осуществлению внешних связей.

Материалы архивов говорят о том, что частый обмен посольствами в регионе с XVI по XIX вв. был основной формой дипломатических отношений.

В современном понимании эти посольства именуется делегациями. В качестве примера можно привести следующие посольства: посольство Бухарского ханства, прибывшее в Индию в 1577 г. для заключения союза против Ирана; посольство хивинского хана Шахнияза Петру I в 1700 г. с просьбой о принятии в российское подданство; посольство Афганистана, направленное в Хиву в 1817 г. для установления дружественных отношений; посольство России во главе с Н. Игнатьевым, побывавшее в Хиве и Бухаре в 1858 г. с целью заключения договора о торговле, расширении экономических связей; посольство Коканда, отправленное в Кашгар в 1832 г. для урегулирования внешнеторговых отношений и т. д.

Такие посольства вряд ли можно отнести к разряду дипломатических представительств, хотя в современном понимании термин «посольство» разнозначен термину «дипломатическое представительство». Так как эти посольства не находились постоянно при государях или ханах государства пребывания, их деятельность носила временный характер, они направлялись каждый раз с конкретными целями; их можно, выражаясь современным языком, отнести к специальным дипломатическим миссиям. Но при этом следует учесть, что эти миссии всегда имели представительский характер. Обе формы осуществления права посольства — и постоянные, и временные, специальные миссии — были равноправны и юридически равнозначны как в эпоху феодализма, так и теперь. А это значит, что специальные миссии являлись одним из важнейших средств осуществления международной правосубъектности всех государств Казахстана и Средней Азии.

Анализ архивных материалов показывает, что в древние и средние века повсеместно, в том числе и в рассматриваемом регионе, не знали иной формы дипломатии, кроме дипломатии специальных миссий.

Примеры казахско-русских дипломатических связей убеждают в том, что весь необходимый в условиях феодализма объем дипломатической деятельности выполнялся с помощью временных, эпизодически направляемых за рубеж специальных посольств, имевших, как правило, конкретные задачи и не ставивших себе целью поддержания общих дипломатических отношений между государствами. Это же самое можно сказать и о дипломатической практике ханств Средней Азии.

В исследуемый период существовали специальные миссии церемониального характера и специальные миссии, направляемые для ведения переговоров, заключения договоров и выполнения других акций политико-дипломатического характера. В качестве примеров специальных миссий церемониального характера можно привести посольства бухарского эмира и хивинского хана, прибывшие в 1895 г. в Петербург по случаю коронации императора России.

Ко второй категории специальных миссий, направляемых для ведения переговоров, заключения договоров и т. д., в качестве иллюстраций можно отнести некоторые наиболее характерные из них: дипломатическая миссия Р. Уразина (Россия) в Казахстан в 1741 г. для получения общих сведений о Казахстане, внешней политике казахских ханов, настроении населения; миссия каракалпаков в Россию в 1722 г. для разрешения торгово-экономических вопросов; дипломатическая миссия казахских султанов в Оренбург в 1740 г. для подписания акта о присоединении Среднего жуза к России.

Депутации тоже были разновидностью дипломатической миссии. Примерами могут служить депутации киргизского племени бугу в Россию в 1821 г. и в 1824 г. для решения вопроса о покровительстве России, а также депутация туркменского племени иолатанцев, находившаяся в России с 22 апреля 1884 г. с целью присоединения племени к России; депутация туркмен-сарыков в феврале 1884 г., направленная в Россию с той же целью и др.

Делегации могут быть отнесены к еще одному виду дипломатических миссий. В этом плане можно упомянуть делегацию туркмен во главе с Тыкма Сердаром, приехавшую в Петербург в 1881 г., и делегацию мервс-ких туркмен, прибывшую 31 января 1884 г. в Ашхабад.

К формам специальных дипломатических миссий относятся: 1) использование миссии одного государства в целях совместного выступления от имени двух государств; 2) использование миссии одного государства другим: последнее подписывает от имени первого государства соглашения; 3) совместное участие в одной миссии представителей двух государств; 4) отправление специальных миссий от собственного имени; 5) посылка дипломатической миссии одного государства с целью защиты интересов другого государства или группы государств.

Казахские и среднеазиатские ханства, как правило, не имели в иностранных государствах постоянных зарубежных органов внешних сношений в виде, например, постоянных дипломатических представительств. Но у этого правила оказались исключения. Как свидетельствует Ч. Валиханов, с 1831 г. в каждом из шести городов китайской провинции Нан-Лу (Малой Бухарин) находилось по одному торговому приставу-«аксакалу» от Кокандского ханства, которые наряду со своими прямыми обязанностями по улучшению кокандско-китайских торговых отношений выполняли функции посла. Каждый кокандский торговый пристав был «вместе с тем и политическим представителем своего владетеля». . . Это значило, что торговый агент получал и дипломатические полномочия, имел полномочия по внешнеполитическим вопросам от имени своего ханства; такое совмещение торговых и дипломатических функций одним лицом считалось вполне естественным в международном праве того периода.

Консульская деятельность была неотъемлемой частью дипломатической деятельности Русского Туркестана. Впервые правовой статус русского консула в Западном Китае был оговорен Пекинским договором 1860 г. Сразу претворить в жизнь положения договора в этой части не удалось: разразившееся восстание в Синьцзяне разделило территорию Западного Китая на Таранчинский и Дунганский салтанаты и государство Джетышар. Генерал-губернатор Туркестана К. Кауфман и правитель Джетышара Якуб-бек подписанием «Условий свободной торговли» от 8 июня 1872 г. в городах Джетышара учредили русские торговые агентства (будущие консульства), которым вменялось в обязанность наблюдать за правильным ходом торговли и законным взиманием пошлин. Вскоре после воссоединения Западного Китая с Цинской империей в 1882 г. были учреждены первые русские консульства в Кашгаре, Чугучаке, Кульдже, а в 1896 г. — в Урумчи, которые удовлетворяли торгово-экономические потребности Русского Туркестана и других русско-подданных торговцев.

В своей деятельности консулы опирались на учрежденных в округах Синьцзяна старост — аксакалов из русскоподданных торговых людей, раскрытие компетенции которых дополнительно высвечивает деятельность русских консулов.

Аксакал был обязан регулировать вопросы своевременной уплаты долгов, налаживать взаимоотношения русско-подданных торговцев с местной китайской администрацией, участвовать в судебных разбирательствах, в частности, на приграничных с Русским Туркестаном съездах, собирать сведения консульствам о ходе торговли в округах.

Консульства содействовали проведению ярмарок и тем самым способствовали развитию торговли Туркестанского губернского правительства с Западным Китаем.

Так, консульство в Кашгаре оказывало содействие организации и проведению ярмарки в с. Атбаша близ Нарына (Семиреченская область Туркестана), в результате чего укреплялись торговые связи казахов и киргизов с жителями Кашгарии.

Вопросы о благоустройстве караванных путей из Туркестана в Синьцзян, о проведении с 1864 г. почтовотелеграфной линии между Туркестаном и Кашгаром также были предметом забот русских консулов.

Рост отходничества в начале XX в. привел к тому, что к 1917 г. в Туркестане насчитывалось 279 тыс выходцев из Китая.

Их торгово-экономические проблемы уже в 1910 г. побудили даотаю (правителя) Синьцзяна по согласованию с властями Туркестана назначить в Ташкенте, Андижане, Оше, Верном, Пржевальске и Токмаке старшин-аксакалов, выполнявших некоторые консульские функции.

Консульские отношения Русского Туркестана с некоторыми сопредельными странами представляли собой этап в деле налаживания и развития экономических и политических взаимосвязей.

На территории региона функционировали постоянные зарубежные органы внешних сношений иностранных государств. Так, в 80-е годы XIX в. в Асхабаде (ныне Ашхабад) Закаспийской области Туркестанского генерал-губернаторства постоянно функционировало представительство Персии во главе с агентом персидского правительства Али Наги-Хан Мустешар-уль-Везаром. Правовой статус этого зарубежного представительства правительства России и Персии оговорили таким образом, что деятельность его была обставлена рядом ограничений.

Персидский агент мог находиться только в пределах города Асхабада, не имел права разъезжать по области, не мог пользоваться правом вывешивания на занимаемом им доме флага или герба своего правительства. Он имел право по делам подданных своей страны обращаться за содействием к асхабадскому полицмейстеру и начальнику асхабадского уезда. Это было важным полномочием, потому что одна из основных его обязанностей — «защита торговых и иных интересов персидско-подданных, проживающих в Асхабаде и в прочих местностях области... перед русскими властями ...»

Зарубежными органами внешних сношений России, Русского Туркестана были Российское императорское политическое агентство в Бухаре, а также консульства в ряде сопредельных с регионом стран, в частности, в Китае.

Политическое агентство России в Бухаре было учреждено в 1885 г. Правовой основой создания и деятельности этого агентства были статьи 15 и 16 бухарско-русского договора 1873 г. Данный зарубежный орган внешних сношений был довольно специфичным и выполнял в известной мере функции постоянного дипломатического представительства. Предполагалось, что аналогичное агентство Бухара будет иметь в Ташкенте. Можно ли было считать это обменом дипломатических представителей? Как нам кажется, обмен действительными дипломатическими и консульскими представителями возможен только между суверенными, независимыми государствами. Суверенитет и международная правосубъектность Российского государства, естественно, не подлежали сомнению, но Бухара в соответствии с этим договором потеряла внешнеполитическую самостоятельность. Следовательно, этих представителей, только похожих на дипломатические, целесообразнее назвать «доверенными лицами» обоих государств. Кстати, этот термин употреблен в тексте договора наряду с такими, как «постоянные посланцы», «уполномоченные», «постоянные представители».

Создание этого органа было продиктовано необходимостью контроля за действиями эмира и его правительства и нараставшими экономическими потребностями русской буржуазии.

Рассматривая это агентство с точки зрения феодального права, можно с определенными оговорками признать его постоянным дипломатическим представительством на основании следующих данных:

- 1) оно подчинялось Министерству иностранных дел и Военному Министерству России;
- 2) оно информировало, как и обычное постоянное посольство, о состоянии положения дел в государстве пребывания;
- 3) политический агент пользовался, как и посол, дипломатическим иммунитетом;
- 4) он ведал делами сношений с бухарским правительством по всем политико-экономическим вопросам, которые касались интересов России.

Политическому агенту вменялись следующие обязанности:

- 1) изучение состояния дел в Бухаре и сообщение об этом российским властям;
- 2) ведение переговоров с эмиром по политико-экономическим вопросам;
- 3) оказание содействия в дальнейшем развитии торговых отношений между Бухарой и Россией.

Это означало, что политический агент обязан был обеспечивать точное соблюдение условий договора 1873 г. по вопросам внешнеторговых связей, т. е. не допускать взимания торговой пошлины с товаров русских купцов, которые отправлялись транзитом в соседние страны.

Кроме того, ему было вменено в обязанность следить за правильным взысканием зякета (торговых пошлин) с русских товаров, ввозимых в Бухару, не допускать, чтобы беки, зякетчи позволили обложение рус-ких товаров внутри ханства незаконными поборами. Агент должен был заботиться о своевременном внесении денег за товары, приобретенные купцами Бухары в рассрочку у русских торговцев и фабрикантов; 4) защита прав и законных интересов русских подданных на территории эмира или осуществление консульских функций; 5) осуществление полномочий судьи, т. е. политический агент имел право на разбор проступков и преступлений подданных российского государства, находящихся в пределах эмирата; 6) согласно Положению от 11 мая 1888 г., мнению Государственного Совета от 15 марта 1893 г., гражданские дела, возникавшие между российскими подданными, входили в компетенцию политического агента; 7) осуществление цензуры газет в русских поселениях эмирата; 8) осуществление надзора над памирскими бекствами: Шугнаном, Рушаном и Ваханом; 9) наблюдение за афганской границей, за событиями в Афганистане; 10) политическому агенту было поручено визировать паспорта бухарцев, отправлявшихся в Россию (в частности, к 1900 г. оно завизировало 2 428 паспортов для бухарцев).

Политическое агентство в Бухаре могло по уполномочию Туркестанского генерал-губернатора заключать договоры и соглашения. Примером этого было подписание Агентством бухарско-русского соглашения от 23 июня 1888 г. о русских поселениях.

Структура Политического агентства России в Бухаре видоизменялась. И все же попробуем раскрыть структуру данного зарубежного органа внешних сношений. Во главе агентства стоял Политический агент. Принципиальными функциями агентства занимались секретарь, чиновник по Восточной Бухаре. В состав агентства входил также драгоман (официальный переводчик).

Бухарский эмир мог создать свое аналогичное агентство в Ташкенте — центре Туркестанского генерал-губернаторства, но этого не случилось. Анализ взаимоотношений Бухары и Хивы с Россией показывает, что Россия ведала внешними делами протектируемых ханств. Это, в частности, нашло выражение в том, что Россия, а не сама Бухара, вместе с Англией решали вопросы разграничения земель Бухарского ханства и Афганистана.

17 марта 1917 г. постановлением Временного правительства агентство было переименовано в российское ре-зидентство в Бухаре. После низложения Временного правительства 20 января 1919 г. было учреждено коллегиальное представительство при резидентстве в составе одного члена ТурЦИКа, председателя Советов русских поселений, военного атташе и коммерческого агента. В этом виде оно просуществовало до 1920 г., т. е. до образования Бухарской Народной Советской Республики.

§ 2. ИММУНИТЕТЫ И ПРИВИЛЕГИИ ПОСЛОВ

Выезжая в другие государства, послы казахских и среднеазиатских ханств стремились к тому, чтобы достичь тех целей, которые ставились ханом, эмиром перед посольством. Постоянные дипломатические представители в истории народно-советских государств Бухары и Хорезма осуществляли общее представительство и проведение политики посланного государства в отношениях со страной пребывания. Осуществление этих целей было возможным лишь при условии предоставления послу, дипломатическому представителю определенных международных гарантий, которые могли бы ограждать его от посягательств на территории государства пребывания и от принудительного повиновения законам этой страны. Вот эти гарантии, необходимые для поддержания нормальных посольских, дипломатических отношений государств региона между собой и с другими государствами, представляли собой в рассматриваемый период привилегии, льготы, изъятия из общего правила, которые выделяли посла, дипломатического представителя из массы обычных иностранцев, находившихся в той или иной стране, и которые в совокупности составляли отдельный институт международного посольского права — дипломатический иммунитет. С другой стороны, послы, дипломатические представители должны были свято блюсти правила о невмешательстве во внутренние дела государства пребывания.

Послы феодальных государств Казахстана и Средней Азии отправлялись в зарубежные государства для выполнения отдельных дипломатических поручений, а не для постоянного пребывания в этих странах. В связи с этим обстоятельством нужно говорить об особенностях дипломатического иммунитета, по сравнению с привилегиями, которыми пользуются послы в настоящее время. Личная неприкосновенность посла состояла в следующем; обеспечение его безопасности как в пути следования, так и на месте пребывания его временной миссии, неприкосновенность его имущества; льготы такого порядка, как: содержание посла за счет государства, куда он прибыл, освобождение от таможенных и прочих налогов.

Исследуя такой международный обычай, как неприкосновенность посла, можно отметить, что этот обычай постепенно становился общепризнанной международноправовой нормой поведения государств региона, хотя его развитие проходило далеко не гладко. Сохранение остатков феодального произвола, феодальных междоусобиц, не всегда устойчивые гарантии порядка и безопасности время от времени приводили к нарушению принципа безопасности послов и в пути, и в период пребывания их в иностранных государствах.

Казахские и среднеазиатские государства и страны, имевшие с ними дипломатические отношения, старались соблюдать нормы посольского права об обеспечении неприкосновенности, безопасности членов дипломатических миссий в пути их следования и на месте пребывания миссий.

Россия, например, проявляла заботу о безопасном продвижении казахских и среднеазиатских послов на российских дорогах. К примеру, государева грамота, присланная в Самару 4 июня 1589 г., предписывала местным воеводам обеспечить безопасный проезд посла Бухары Мухаммада Али и не чинить бухарским послам какие-либо обиды и насилия.

Сложившееся в регионе правило об обеспечении безопасности, иностранных послов, к сожалению, нередко нарушалось. Так, русское посольство Н. Игнатьева в пути следования в Бухару и Хиву подвергалось нападению со стороны туркмен. Правда, позднее, туркмены через своих старшин заявили главе миссии, что их нападение на посольство было ошибочным, так как они приняли его за торговый караван. Когда у Игнатьева возникли затруднения в Хиве, русское правительство распорядилось о задержке хивинских караванов в Оренбурге. В международном праве эта мера называется реторсией и она законна. Такие меры стимулировали устойчивость норм о дипломатической неприкосновенности в международных отношениях в регионе. Вскоре, как только у Игнатьева исчезли затруднения, распоряжение о задержании было отменено.

Случаи нападения на посольские караваны были не единичными, поэтому в регионе сформировался такой посольский обычай, как сопровождение посла до границ посланного его государства. В частности, русско-под-данные казахи в XIX в. часто сопровождали хивинских посланников до границ Хивинского ханства, обеспечивая таким образом безопасность послов в пути следования.

Но принцип неприкосновенности иностранных послов в регионе имел неустойчивый характер. К примеру, бии из окружения казахского султана Аблая, воспротивившись попыткам цинских властей привлечь казахов к участию в походе против среднеазиатских государств в 1763- г., организовали убийство всех членов одного из цинских посольств. Русский посол князь Бекович-Черкасский со многими членами своей миссии в 1716 г. был убит в Хиве. В ответ на это, когда хивинский посол Эвайз Мухаммед в 1720 г. прибыл в Россию, он был арестован, а сопровождающие его лица сосланы на каторжные работы.

Факты свидетельствуют, какими сложными и противоречивыми путями шло утверждение правил дипломатического иммунитета в регионе Казахстана и Средней Азии с XV в. до начала XX в. Так, когда английские послы Стоддарт и Конноли приехали в Бухару и занялись шпионской деятельностью, или говоря иными словами, совершили преступление против Бухары, то они были приговорены к смертной казни и умерщвлены. Этот случай был чрезмерно жестоким: можно было ограничиться высылкой их за пределы ханства, или в крайнем случае, содержанием их в заключении на определенный срок. По данному и другим подобным фактам можно прийти к выводу о том, что среднеазиатские ханства феодальной эпохи не предоставляли иностранным послам иммунитет от уголовной юрисдикции страны нахождения или пребывания посла.

Вследствие таких фактов посла рассматривали не только как представителя иностранного государства, но и как возможного лазутчика. Поэтому посла строго контролировали, препятствуя возможности встречаться с частными лицами. В России с целью недопущения таких контактов к среднеазиатским послам приставляли пристава.

Принцип личной неприкосновенности послов довольно часто становился принципом взаимоотношений государств после того, как главы государств региона осознавали, что покушение на личность иностранного посла неминуемо вызовет ответное действие в отношении собственных послов, либо приведет к конфликтам между ними.

Нагляден пример бухаро-кокандских отношений. В 1840 г. в Коканд прибыл посол эмира бухарского Насруллы, который огласил постановление своего эмира и объявил кокандского хана Мадали кафиром (неверным) за незаконный брак с женой своего умершего отца. В ответ на это Мадали арестовал посла и отобрал у него имущество. В 1841 г. бухарский эмир велел отрезать уши и нос прибывшим в эмират кокандским посланникам. Но кровавые методы не могли служить нормой дипломатических взаимоотношений, и одним из разумных путей было обеспечение доброжелательного отношения к иностранным послам.

Казахские ханы знали о существовании международно-правового обычая неприкосновенности послов. Когда в России было задержано и подвергнуто аресту казахское посольство, то свое недоумение по поводу нарушения этой международно-правовой нормы Тауке-хан выразил в следующих словах: «Ведомо от Адама и по се время такова дела не слыхали, что за воровских людей держать посланца». Но такие факты были исключением из правила. В целом же неприкосновенность послов гарантировалась обеими сторонами, причем этот принцип распространялся и на послов враждебных государств (например, джунгарских послов). «Феодальная формация, — пишут И. П. Блищенко и В. Н. Дурденевский в книге «Дипломатическое и консульское право», — выдвинула новое обоснование привилегий (неприкосновенность) посла. Посол рассматривается как представитель или как воплощение своего государя... Чрезвычайно кратко и точно сформулировал эту идею русский великий князь Иван III: «Посол речи говорит и лицо носит государя своего». Отсюда следует вывод, что посол неприкосновенен. Аналогичные мысли высказывали казахские ханы Тауке-хан, Хакк-Назар, Абулмамбет и другие. В целом принцип неприкосновенности послов в процессе осуществления казахско-русских связей был основополагающим.

В государствах Средней Азии и Казахстана старались придерживаться принципа обеспечения неприкосновенности имущества послов. Так, когда у русского посольства, бывшего в Бухаре в 1858 г., пропала лошадь, на другой день она была возвращена, а похитивший эту лошадь вор был казнен по личному повелению эмира и с распоротым животом брошен к воротам посольства. Конечно, то была варварская демонстрация преданности данному принципу, но этот факт призван показать, что власти Бухары хотели бы упрочения, расширения отношений с Российским государством. Иначе говоря, государства и племена Казахстана и Средней Азии убеждались таким образом на практике, что любое незаконное действие в отношении иностранного посла, в том числе в отношении его имущества, вызывало ответное противодействие государства, его пославшего, что вело к напряженности в межгосударственных отношениях.

Еще одной привилегией дипломатических представителей было содержание иностранных послов за счет государства пребывания. Посольский обычай содержать европейских дипломатических представителей в России существовал до XVIII в. Начало исчезновению этого обычая положило обращение в 1690 г. римского императора Леопольда к московскому царю с просьбой установить правило, в соответствии с которым послы содержались бы отправляющим государством. Несколько позднее это правило получило международно-договорное закрепление, в частности, ст. 20 Ништадского договора между Россией и Швецией гласила о том, что послы и посланники обязаны были «содержать себя на своем иждивении».

Но та же Россия продолжала содержать казахских и среднеазиатских послов до 70-х годов XIX в. за свой счет. Более того, обеспечивая среднеазиатских послов питанием, русские власти включали в него вино и пиво, вследствие чего послы региона иногда спивались. Прибывший в Астрахань посол Хивы Хаджи-Батыр 10 апреля 1733 г. от чрезмерного употребления вина скончался. Пьянство посла Бухары Чеге Аразы, находившегося в России в 1737 г. «сопровождалось еще и буйством, при чем он «смертно» бил своего отца и лез в драку с конвойными солдатами».

К дипломатическим привилегиям казахских и среднеазиатских послов следует отнести предоставление им квартиры, обставляемой в «восточном духе» и бесплатно, что означало: послы должны чувствовать себя как дома. В свою очередь, среднеазиатские ханства старались в меру своих сил и возможностей следовать установившемуся во взаимоотношениях России и государств региона правилу о дипломатических привилегиях, касающихся, в частности, вопроса о содержании послов Российского государства, когда они находились на территории этих государств. Так, русскому посольству А. Грибова (1640—1643 гг.) при нахождении в Бухаре выдали «корм» — «5 000 батманов хлеба и 5 000 денег бухарских».

В ханствах региона считалось недопустимым, чтобы иностранный посол покупал на базаре какую-либо провизию за свой счет: ему всегда доставляли то, что он просил купить на базаре по части местных продуктов. Туркменскую депутацию, прибывшую в Россию в 1860 г. для урегулирования споров с казахами, российская администрация обеспечила всем необходимым, взяв на себя расходы на питание, покупку посуды, отопление и предоставив пособие при отправлении на родину — итого 2021 руб. 15 коп. серебром. Россия содержала прибывшее 12 апреля 1873 г. посольство из Хивы, выделив на его содержание 100 руб. несмотря на враждебность их взаимоотношений в то время. И это не единичные случаи: таких примеров о содержании хивинских, казахских, бухарских, каракалпакских и иных посольств можно привести немало.

У народов Казахстана и Средней Азии с древних времен существовал обычай о предоставлении своим и иностранным послам и гонцам ночлега (коналга), фуража (улуфа) и пищи (алафа) жителями тех селений и городов, где эти послы останавливались. Казахские и среднеазиатские ханства не только содержали иностранных послов в пути следования и во время их пребывания в столице государства, но и одаривали их ценными подарками или Довольно крупной суммой денег в ответ на подарки, привозимые послами. Ценность подарков определялась состоянием отношений между государствами: чем дружественнее были их взаимоотношения, тем ценней и в больших количествах дарили друг другу подарки обе стороны.

Например, по прибытии в 1587 г. послов из дружественной Индии власти Бухары позаботились не только о хорошем помещении и о надлежащем содержании посольства, но и, устроив в их честь празднества, вручили им ответные богатые подарки. Архивные источники информируют о том, какими подарками обменялись посольство Бухары (1840 г.) и царский двор России. Бухарский хан подарил российскому императору 4 дорогие шали, 2 лошади, 1 слона; в ответном порядке посольство получило от российского императора чайный сервиз, меха, парчу, хрусталь, золотые часы, сукно.

Обычной нормой исследуемой эпохи было то, что принимающее государство обеспечивало послов транспортом на своей территории. До территории, до пограничного пункта, до города государства посольство добиралось с помощью своих транспортных средств.

Россия, в частности, обеспечивала бесплатным транспортом казахских и среднеазиатских послов, если находила необходимым их поездку из Оренбурга в Москву или Петербург. Если русские власти Оренбурга считали, что цель миссии того или иного хана региона может быть успешно достигнута в Оренбурге, то такое посольство, как правило, решало все свои дела на месте.

Власти Бухары отводили послам крупных государств приличное здание (дом) для их проживания, закрепляли специально назначенного человека для выдачи им довольствия. Так, когда в 1820 г. русский посол А. Негри прибыл в Бухару, после оказанного эмиром приема послу отвели в городе целый дом, приставили особо уполномоченного (муваккаля), который обеспечивал послу дневную выдачу различных видов довольствия.

Оказав в 1558 г. любезный прием послу Ивана Грозного Дженкинсону, правители мангышлакских туркмен тем не менее не освободили его от уплаты пошлин. И несколько позднее, в 1620 г. туркменские предводители попытались было потребовать уплаты пошлин за перевозимое имущество по их территории от русского посла Ивана Хохлова, но последний отказался, мотивируя свой отказ действовавшим в то время положением об освобождении как русских, так и среднеазиатских послов от уплаты пошлин. Такой посольский обычай действительно существовал, и предводители туркмен не рискнули нарушить его.

Неоказание должных почестей послу могло быть расценено как повод к наступлению враждебных отношений. Так, послу Бухары Алтамышу в 1572 г. в Индии не оказали почестей, и это в Бухаре расценили как повод к войне.

Практика дипломатических отношений казахских и среднеазиатских государств имела тенденцию к сближению с европейской через Россию. Но с другой стороны, в регионе сохранялись своеобразные черты посольского права, включая правила дипломатического иммунитета.

Глава IV. ЗАКОНЫ И ОБЫЧАИ ВОЙНЫ В ИСТОРИИ РЕГИОНА

В истории региона в период с XV в. до середины XIX в. можно выделить следующие наиболее крупные войны и военные столкновения: походы казахских ханов (Тевеккеля, Тауке, Хакк-Назара) в XVI—XVII вв. против среднеазиатских ханств с целью освобождения своих южных городов; нашествие войск Джунгарского ханства на земли казахов и киргизов в XVII—XVIII вв. (битва между войсками казахского ополчения и джунгарскими феодалами на реке Буланты в 1728 г., битва в местности Анракай в 1730 г.); войны между туркменами и Персией в XVIII—XIX вв.; ожесточенные войны между Бухарским и Кокандским ханствами в XIX в.; поход иранского Надир-шаха против Бухары в 1740 г.; агрессия Цинской империи против казахов и киргизов во 2-ой половине XVIII в. — 1-й половине XIX в.; бесчисленные вооруженные набеги государств и кочевых племен региона друг на друга.

Попытаемся разобраться, в чем основной источник возникновения войн в этом регионе.

Вооруженные столкновения тогда становятся войнами, когда наличествуют антагонистические классы и государство, специальные постоянно действующие формирования — армии, когда господствующие классы одного государства, не удовлетворяясь эксплуатацией «своих» трудящихся, стремятся завоевать другие государства, чтобы иметь возможность эксплуатировать их трудящихся, разграбить имущество, добытое их трудом.

И действительно, любая из вышеупомянутых захватнических войн в истории региона порождена именно этими мотивами. Как всякое классовое общество, Бухарское и Хивинское ханства разрывали классовые противоречия, и, чтобы переключить внимание дехкан-земледельцев на внешнеполитические проблемы, класс феодалов во главе с ханом стремился натравить народы друг на друга, чтобы таким образом продлить существование абсолютной власти, своего классового господства. При этом специально поощрялись жестокие методы ведения войны, немилосердное отношение к невоюющему населению, порождавшие ответную жестокость.

В истории Казахстана и Средней Азии было немало войн на религиозной почве. Религия ислама, подразделяя все народы и государства на «правоверных» и «неверных», настраивала мусульман против «неверных», довольно подробно регламентируя правила войны против последних. Наличие разных направлений ислама также вело к войнам уже между мусульманами (например, вражда между суннитами среднеазиатских ханств и шиитами Иранского государства). Может показаться, что ислам, его непримиримая к немусульманам идеология также были источником войн. Но это неверно. Если учение ислама объявить источником войн с неверными, тогда трудно объяснить, почему все же мусульмане среднеазиатских ханств и мусульмане Ирана шли войной друг на друга. Если истолковать это различием в исповедуемых направлениях ислама, то ожесточенные войны между мусульманами Бухарского, Кокандского и Хивинского ханств, принадлежавших к одному и тому же суннитскому направлению ислама, все равно не вписываются в эту схему.

В руках феодалов ислам был лишь средством для укрепления классового господства: натравливая свой народ на другой только потому, что последний не исповедовал мусульманской религии или принадлежал к иному направлению ислама, класс феодалов с помощью войн стремился подчинить другое государство и эксплуатировать его трудящихся. Этим и объясняются войны между Бухарским, Кокандским и Хивинским ханствами, которые наглядно демонстрировали истинные намерения феодалов этих ханств.

Отсутствие четко установленных государственных границ порождало территориальные претензии ханств друг к другу, борьбу за лучшие пастбища между племенами. Это обстоятельство тоже может быть отнесено к причинам возникновения войн в регионе.

Военные столкновения довольно часто возникали из-за родовых, династических амбиций предводителей племен, ханств.

Принято различать войны справедливые и несправедливые. Война казахов и киргизов против джунгарских войск была справедливой. В свою очередь, война Джунгарии против казахов была агрессивной, захватнической, направленной на покорение казахов и потому ее квалифицируют как несправедливую войну; поход иранского Надир-шаха с целью захвата Бухары и Хивы нельзя отнести к разряду справедливых войн; походы цинского Китая против Киргизии и Казахстана в XVIII—XIX вв., преследовавшие агрессивные цели, также относились к категории несправедливых войн.

В период господства права силы более сильное государство диктовало свою волю слабому, и со временем вырабатывались законы и обычаи ведения войны, соблюдаемые сторонами.

Один из обычаев ведения войны в том, что государства, племена Казахстана и Средней Азии руководствовались не столько положениями заключенных договоров, сколько доставшимися им в наследство обычными правилами, корни которых восходят к глубокой древности.

Международно-правовая наука признает эти обычные правила наряду с международными договорами источниками международного права, так как международный обычай — это правила поведения, признаваемые обязательными в отношениях между государствами в силу своего неоднократного и единообразного применения с сознанием правовой необходимости. Другой особенностью было то, что определенная совокупность правил ведения войны была зафиксирована письменно в священной книге мусульман — Коране, который с VII в. до 20-х гг. XX в. был источником не только внутреннего, но и международного права в регионе. Эти обычные и исламские правила взаимно дополняли друг друга, переплетались и в своей взаимосвязи и совокупности составляли законы и обычаи ведения войны.

Все разнообразие законов и обычаев можно свести к следующим категориям: а) правила о необходимости применения более мягких методов ведения войны; б) правила об отношении к военнопленным; в) правила об отношении к невоюющему населению. Нельзя категорически утверждать, что одно время господствовали жестокие методы ведения войны, затем начался процесс их смягчения. В рассматриваемый период жестокие методы войны перемежались с гуманными; применение тех или иных методов зависело в значительной степени от того, воевали ли государства и племена региона с мусульманами или с приверженцами других религий.

Жестокость ханов казахских жузов и среднеазиатских владений во время военных действий восходит к вероломству и жестокости Чингисхана и Тимура. Вместе с тем нельзя не указать на общую тенденцию гуманизации законов войны в регионе под влиянием России, которая с древних времен придерживалась гуманных правил ведения войны, а с середины XIX в. выступила инициатором заключения ряда договоров о гуманизации средств ведения войны европейскими государствами. Кроме того, тенденция к гуманизации обычаев войны была обусловлена и экономическим фактором. Пленных, захваченных в бою, а также мирных жителей на покоренной территории, начиная примерно с XVI в., как правило, не убивали и не казнили; их выгоднее было продавать на невольничьих рынках Хивы, Бухары и других мусульманских стран или получать за них выкуп.

До XVI в. в Казахстане и Средней Азии жестокие методы ведения войны превалировали над гуманными, но с этого времени наметилась тенденция к гуманизации законов и обычаев войны.

Феодалное международное право не считало агрессию неправомерным действием; ведение войны с целью захвата новых земель считалось законным правом более сильного государства. Следует подчеркнуть, что и мусульманские правоведы никогда не задумывались о том, что война с народами, не придерживавшимися догм ислама, если не было угрозы нападения с их стороны, может быть квалифицирована как неправомерное дело, как агрессия; более того, они расценивали это как великое, угодное Аллаху благое дело.

Если в России и ряде государств Европы объявлению войны придавалось определенное морально-правовое значение, то многие восточные феодальные государства, вынашивавшие агрессивные замыслы, не обременяли себя объявлением войны. Джунгарское ханство, например, в этом плане не было исключением. Нападением джунгар в 1710, 1713, 1723 гг. на казахские владения и земли киргизов ни разу не предшествовали объявления войны. Вторжения джунгар характеризовались внезапностью, коварством. Действия джунгарских феодалов отличались крайней жестокостью: беспощадно истреблялись как воюющие, выражаясь современным языком — комбатанты, так и невоюющее население — женщины, старики и дети.

И только поражение джунгар от войск казахского ополчения в 1726 и 1730 гг. и присоединение казахских земель к России оградили казахов от поголовного истребления.

В войнах мусульман против иноверцев господствовали жестокие обычаи: шариат позволял по отношению к побежденным «неверным» употреблять все формы жестокости, однако исключал подобное отношение к детям, женщинам, слепым, монахам; шариат допускал и альтернативные действия: предводитель мусульманского государства мог обратить всех захваченных в плен в рабов или обложить все покоренное население поголовной податью. Ислам запрещал войны между мусульманскими государствами, но если они разражались, то требовал применения смягченных методов ведения таких войн. В процессе военных действий между мусульманскими государствами Востока, в том числе и казахско-среднеазиатского региона, в XV—XIX вв. сложились международно-правовые обычаи, правила ведения войн между мусульманами. Стороны, ведущие такую войну, должны были: а) воздерживаться от грабежа и опустошения территорий, где имели место военные действия;

б) не захватывать в плен мирных жителей и не обращать военнопленных в рабство. Но эти правила не всегда соблюдались.

Не всегда выполнялись предписания о милосердии мусульман к побежденным мусульманам и в ходе ожесточенных войн Бухарского и Хивинского ханств между собой в XVII—XVIII вв., Бухарского ханства против Кокандского в 40-х гг. XIX в. Известны случаи казни пленных. К примеру, в 1842 г. пленные бухарцы были казнены хивинцами за то, что посмели оборонять свой город Чарджуй. В XV в. пленные кашгарцы после поражения у стен среднеазиатского города Андижан вначале умерщвлялись, но затем из опасений мести были пощажены.

Небезынтересно проанализировать режим военного плена в регионе. В условиях феодальных войн пленный считался собственником военачальника, подразделение которого взяло его в плен. Военачальник мог по своему усмотрению обменять, отпустить за выкуп или помиловать пленника. Был распространен обычай обмена пленными. Иранские, бухарские и хивинские источники свидетельствуют, что между государствами региона и его соседями обмен пленными был обычным явлением.

Международно-правовое сознание эпохи феодализма считало вполне правомерной продажу в рабство как военнопленных, так и пленных из числа лиц, не принимавших участия в боевых действиях, в таком размахе, что их толпами гнали в соседние государства, так как базары Бухары и Хивы были ими переполнены. Пленных захватывали не столько потому, что желали исключить их из состава противостоящих сил, сколько ради дополнительного дохода. На рынках Бухары и Хивы пленного можно было продать по цене от 20 до 30 таньга. Не случайно среди тюрко-монгольских народов бытовал обычай, согласно которому каждый побежденный на войне и захваченный в плен считался добычей (ульджа).

Другим распространенным обычаем был выкуп пленных, зачастую более выгодный, чем их продажа на рынке. Пленный имел право выкупить самого себя, или родственники вносили за него необходимую сумму. В Бухаре, например, в XVI—XVII вв. сумма выкупа варьировалась от 120 до 300 таньга. Поэтому туркмены предпочитали пленных персов оставлять у себя до выкупа.

Одной из функций посольств Ирана, цинского Китая, России, Афганистана и других стран было освобождение пленных, выкуп их. Например, прибывшее в середине XIX в. в Хивинское ханство афганское посольство во главе с Д. Мухаммедом, выкупило у хивинского хана пленных афганцев, более того, оно сумело решить вопросы мирных отношений на международно-правовой основе, заключив договор с условием, чтобы хивинцы не покупали и не держали в будущем пленных афганцев. С аналогичными целями выезжали в эти страны и среднеазиатские посольства.

Архивные документы свидетельствуют, что владельцы среднеазиатских ханств стремились обратить пленных христиан в мусульманскую веру. Добровольно принявший ислам пленный приобретал относительную свободу. Отказавшегося от обращения в мусульманскую веру содержали под стражей в зиндане (подземная тюрьма).

Во время военных действий, и набегов войска часто занимались грабежами на покоренной территории. И это не могло быть иначе потому, что государства не заботились о питании воинов, они должны были сами добывать пропитание. Кроме того, эти действия освящались 8-й сурой Корана, которая предоставляла право на военную добычу, под которой понималось захваченное во время войны движимое имущество, скот, кони, одежда, ткани, золото, пленники обоего пола, но не земли, поступающие в распоряжение мусульманского государства. Ханы и эмиры всячески поощряли захват военной добычи, так как в соответствии со сложившимися обычаями им перепадала львиная ее доля, нередко отдавались прямые приказы о разграблении захваченных городов и селений.

Покоренные народы облагались данью (харадж — дань за пользование землей; джизье — подушная подать). Так было при захвате земель Среднего жуза Казахстана Джунгарским ханством в 40-е гг. XVIII в., при захвате среднеазиатскими ханствами отдельных территорий Ирана в XVII в.

Часто заключались перемирия, которые по общему правилу исключали из взаимоотношений воюющих государств все виды насильственной борьбы и подготавливали условия для перехода к миру. Своеобразный институт перемирий складывался в течение веков и покоился на положении шариата о том, что с «неверными», не желающими принять ислам, допускается не мир, а перемирие (сульх). Подобного рода перемирия отражали тот факт, что войско исламского государства не могло одолеть войско немусульманского государства, и тогда перемирия использовались для подготовки к новой войне.

Государство-захватчик, как правило, стремилось на покоренной территории создавать собственные органы управления, прекратив таким образом состояние войны в одностороннем порядке. Присоединение в насильственном порядке территории побежденного государства вместе с населением считалось в феодальную эпоху вполне правомочным действием. Так, Кокандское ханство в 20—30-х гг. XIX в. насильственно присоединило земли киргизов и подвергало население притеснениям; когда же киргизы восставали, то с ними беспощадно расправлялись.

Таким образом, законы и обычаи войны в казахско-среднеазиатском регионе имели черты, свойственные законам и обычаям феодальной эпохи вообще, и вместе с тем они имели свои отличительные особенности: преимущественно господствовали жестокие методы и правила ведения войны, которые переплетались с некоторыми гуманными обычаями.

Раздел второй

Глава V

ОКтябрьская революция 1917 года и международно-правовые отношения государств Казхстанско-среднеазиатского региона

§ 1. Возникновение нового народно-советского типа субъектов международного права

Совершившиеся в прошлом социальные революции всегда оставляли свой отпечаток на политических, правовых, в том числе и международно-правовых институтах. При смене предшествовавших общественно-экономических формаций сохранялось право силы, право более сильного государства на захват и угнетение малых наций и народностей.

Политическая и экономическая жизнь мирового сообщества претерпела определенные изменения вследствие Октябрьской революции 1917 г. Государство, которое внесло в международные отношения идеи мира, выступило на международной арене за торжество принципов суверенного равенства всех государств, права наций на самоопределение, за уничтожение аннексионистских договоров, закабаливших малые народности и государства.

Новые, социалистического типа субъекты международного права (Советская Россия, другие советские республики) выступили с новыми международно-правовыми доктринами, нашедшими отражение в первых декретах Советской власти. Декрет о мире от 26 октября (8 ноября) 1917 г. не только провозгласил мир между воюющими государствами и народами, но и установил свод новых принципов и норм взаимоотношений государств на новых, демократических началах.

Известно, что Советская власть предоставила Бухарскому и Хивинскому ханствам независимость, восстановила их международную правосубъектность.

Бухарскую и Хорезмскую народно-демократические революции можно назвать продолжением Октябрьской революции 1917 г. в России. Образованные в результате бухарской и хивинской народных революций Бухарская Народная Советская Республика (БНСР) и Хорезмская Народная Советская Республика (ХНСР) вступили в отношения с другими советскими республиками и руководствовались при этом новыми принципами взаимоотношений, такими как: равноправие, взаимопомощь и сотрудничество, совместная защита интересов друг друга.

Военные и хозяйственные связи советских республик, в том числе Бухары и Хорезма, оформлялись договорами, которые заключались на основе этих принципов, как и сотрудничество в дипломатической области. Это находило выражение в самых различных формах: совместные совещания, выступления с нотами и заявлениями, формирование единых делегаций для ведения дипломатических переговоров, исполнение отдельных поручений дипломатического характера одной республикой другой, создание единого дипломатического союза для организации отпора дипломатическому наступлению капиталистических стран.

При совершении социальной революции, в том или ином государстве неизбежно возникают вопросы правопреемства, что особенно важно для уяснения отношения к международным обязательствам, принятым на себя существовавшим ранее государством.

Вопросы правопреемства возникли и после свершения бухарской и хивинской народных революций и образования новых, народно-советского типа субъектов международного права — БНСР и ХНСР.

Прежде чем анализировать вопросы правопреемства Бухарской Народной Советской Республики и Хорезмской Народной Советской Республики по отношению к старым институтам прежних Бухары и Хивы, уясним себе, что такое правопреемство при социальной революции вообще. Определение данного понятия наиболее полно дано М. М. Аваковым в его книге «Правопреемство Советского государства»: «Правопреемство при возникновении нового субъекта международного права в результате социальной революции есть переход прав и обязанностей от старого субъекта международного права к новому, причем пределы такого преемства определяются классовой сущностью этого вновь возникшего государства и общепризнанными нормами международного права».

Согласно общему правилу права и обязанности старого субъекта права не исчезают, а переходят к новому. Естественно, БНСР и ХНСР не могли принять все без исключения договоры, заключенные бухарским эмиром и хивинским ханом.

Политические договоры старой Бухары и Хивы о протекторате были аннулированы. Не были восприняты и консульские соглашения между Россией и Бухарой, закреплявшие капиталистические отношения в экономике контрагентов по договору. Новые Бухара и Хорезм наследовали ту территорию, которая принадлежала эмирской Бухаре и ханской Хиве. Границы этих новых государств были определены довольно четко.

Бухарская и Хорезмская республики на основе правопреемства восприняли заключенные в XIX в. договоры о границах, отграничивших их территории от территорий Ирана и Афганистана. Это нашло свое подтверждение, в частности, в ст. 4 союзного договора между РСФСР и Бухарской Народной Республикой от 4 марта 1921 г.: «Обе договаривающиеся стороны признают государственную границу между РСФСР и БНСР, бывшую к моменту заключения настоящего договора...»

«Исходя из провозглашенного РСФСР права всех народов на свободное самоопределение и отказа от колониальной политики бывших правительств России, эксплуатировавших и угнетавших бывшее Хивинское ханство и его трудящихся,— Россия безоговорочно признает полную самостоятельность и независимость Хорезмской Советской Народной Республики со всеми вытекающими из такого признания последствиями и во имя осуществления лозунгов, за которые борются российские трудящиеся, на вечные времена отказывается от всех тех прав, которые были установлены прежними российскими правительствами по отношению к Хорезмской республике» (ст. 1 союзного Договора между Россией и Хорезмской республикой от 13 сентября 1920 г.).

В первоначальный период становления народно-советской государственности в Бухаре Центральный ревком Бухары, Совет Народных назиров, будучи высшими органами государственной власти, выполняя внутривластные задачи в стране, одновременно были и органами внешних сношений. Это видно, в частности, из того факта, когда 6 сентября 1920 г. на объединенном заседании членов Центрального ревкома, Правительства, ЦК Бухарской Коммунистической партии и уполномоченного представителя РСФСР было принято решение о посылке приветственно-информационных телеграмм правительствам Афганистана, Турции и Персии и избрано две делегации: одна — для установления дружественных дипломатических отношений с Афганистаном, другая — для участия в работе съезда представителей народов Востока в Баку.

Ревком Бухары обратился к ВЦИК Хорезмской, Азербайджанской, Туркестанской, Казахской республик с заявлением о том, что Бухара, исходя из единства целей и задач с этими республиками, готова к совместному выступлению против международного империализма.

Высший законодательный орган Бухары — Совет народных представителей был также и верховным органом, осуществлявшим внешнеполитические полномочия страны.

Всебухарский съезд (курултай) Советов народных депутатов, Всехорезмский съезд Советов народных депутатов, являясь высшим органом власти соответственно в Бухаре и Хорезме, осуществляли не только внутривластную, но и внешнеполитическую деятельность. В частности, II Всехорезмский съезд Советов народных депутатов единогласно ратифицировал Союзный договор и военно-политическое соглашение с РСФСР, предложил своему правительству всемерно укреплять дружбу с Советской Россией и обратился в СНК РСФСР об оставлении частей Красной Армии в ХНСР.

Согласно Конституциям этих двух республик (Конституция Хорезмской НСР от 30 апреля 1920 г., а также в редакции 1921 г. и Конституция Бухарской НСР от 21 сентября 1921 г.) внешнеполитическая компетенция съездов (курултаев) определялась следующим образом: они имели право на сношения с иностранными государствами, объявление войны, заключение мира и ратификацию мирных договоров, заключение внутренних и международных займов, Таможенных и торговых договоров.

Работавшие между съездами высшие законодательные, распорядительные Органы ЦИК и избранные ими Президиумы и Правительства республик в сфере внешних сношений осуществляли практически те же самые внешнеполитические полномочия, за исключением вопросов об объявлении войны и заключении мира.

В августе 1922 г. Председатель Советов Народных Назиров Бухарской Советской Республики решал военно-политические и экономические вопросы, связанные с укреплением дружбы между РСФСР и БНСР. 6 сентября 1922 г. ЦК РКП (б) принял постановление по «бухарскому вопросу», смысл которого сводился к оказанию неотложной военной, медицинской, продовольственной помощи народной Бухаре целым рядом высших государственных органов Советской России; в том числе Народный Комиссариат иностранных дел России должен был оказать разностороннюю поддержку правительству БНСР в процессе переговоров с германскими торгово-промышленными фирмами о продаже каракуля и привлечения их капитала с целью восстановления народного хозяйства. Здесь мы еще раз видим помощь Советской России Бухаре в осуществлении ее внешне-торговых связей.

Специализированными внутригосударственными органами внешних сношений народных республик Бухары и Хорезма были народные назираты иностранных дел, назираты торговли и промышленности, ведавшие не только внутренней, но и внешней торговлей этих республик. Назир иностранных дел назначался Исполнительным комитетом республики, его заместитель — Советом Назиров.

В правительстве Народной Бухары функции министра иностранных дел были совмещены с функциями Председателя Совета Народных Назиров — Правительства Бухары. Это было сделано для придания большей значимости внешнеполитической деятельности и для более оперативного проведения внешнеполитического курса республики.

Компетенцию народного назирата иностранных дел среднеазиатских народных республик, его задачи можно видеть на примере Положения о Народном Назирате иностранных дел ХНСР от 21 июля 1921 г., п. 4 которого устанавливал:

«В задачи назирата иностранных дел входит поддержание связей между Хорезмской Народной Советской Республикой и дружественными ей республиками...». «Задачей назирата..., — говорилось далее в п. 5 Положения, — является посылка в соседние с Хорезмской республикой страны утвержденных Советом Назиров полномочных постоянных представителей для ведения политических, экономических и торговых отношений с их правительствами и заключения договоров». Кроме того, организация приема и размещения представителей иностранных государств также входила в обязанность Назирата иностранных дел (п. 9 Положения).

Назираты торговли и промышленности республик принимали активное участие во внешней торговле Бухары и Хорезма, особенно в хлопковой торговле, что было им вменено в обязанность высшими органами власти и управления республик.

К зарубежным органам внешних сношений народных республик Бухары и Хорезма относились: 1) полномочные представительства, которые были учреждены в РСФСР, Азербайджане, Персии и Турции, Афганистане; 2) Генеральные консульства, консульства, открытые Бухарой и Хорезмом друг у друга, в РСФСР, Азербайджане, Афганистане, Туркестанской АССР (суммируя, скажем, что в разных городах упомянутых государств Народная Бухара имела 7 консульств; Народный Хорезм открыл 4 генеральных консульства); 3) торговые представительства (торговые миссии, торговые агентства), которые находились в РСФСР, бухарское — в Хорезме, хорезмское — в Бухаре, по согласованию с правительствами этих стран. В свою очередь, в Бухаре и Хорезме находились полномочные представительства, посольства РСФСР, Армении, Ирана, Турции, Афганистана, консульства РСФСР в городах Бухарской республики Чарджуе, Керке, Термезе, Дюшанбе, Шах-рисябзе.

Особенностью в развитии посольского права в рассматриваемый период было то, что в отличие от дореволюционного периода, когда посольства были временными, с разовыми целями и поручениями, стали появляться постоянные посольства республик в иностранных государствах и иностранные постоянные посольства в столицах республик. Это говорило об известной стабилизации дипломатических отношений республик с другими государствами. Сказанное не означало, что Бухарская и Хорезмская республики не посылали временные дипломатические миссии. К примеру, союзные российско-бухарский (от 14 сентября 1921 г.), российско-хорезмский (от 13 сентября 1920 г.) договоры были подписаны Чрезвычайными дипломатическими миссиями Бухары и Хорезма, специально направленными в Москву с целью заключения этих договоров.

Другой особенностью развития посольского права в регионе было то, что Бухарская и Хорезмская республики вступали в дипломатические отношения и переговоры не только непосредственно, но и через дипломатических представителей РСФСР. Это выражалось не только в издании совместных дипломатических воззваний и заявлений, но и в делегировании своих полномочий представителям Советской России для ведения трудных дипломатических переговоров на Генуэзской конференции 1922 г.

Полномочные представители от всех восьми советских республик, в том числе и от Бухарской и Хорезмской республик, 22 февраля 1922 г. постановили: «... поручить Российской Социалистической Федеративной Советской Республике и защищать на этой конференции (международной экономической конференции в Генуе. — М. С.) интересы указанных восьми республик, и заключать и подписать от их имени, как могущие быть выработанными на этой конференции отдельные международные договоры и соглашения...».

Подобного рода действия Бухары и Хорезма, всех советских республик находились в полном соответствии с международным правом и носили наименование кумуляции дипломатических миссий.

Если в эмирской Бухаре могли иметь место злодейские убийства не совершивших никаких противоправных действий членов советской делегации, прибывших к эмиру Для переговоров в 1918 г., советского дипломатического курьера в середине 1920 г. только лишь из ненависти к идеям Советской власти, то в народной Бухаре даже к совершившим противоправные действия дипломатическим представителям относились в строгом соответствии со сложившимися нормами международного дипломатического права. Так, когда афганский посол Абдул-Расул-хан в Бухаре встал на путь враждебной деятельности против Бухарской народной республики; бухарские власти 30 июля 1922 г. лишь выслали его из своей страны. Это свидетельствовало о том, что к властям в Бухаре пришли прогрессивные силы, была установлена власть, которая в своей внешнеполитической деятельности, в частности, в вопросах дипломатических отношений руководствовалась принципами гуманизма и неуклонного исполнения норм дипломатического права вообще, и дипломатического иммунитета, в частности.

Органы внешних сношений БНСР и ХНСР за весь период существования народных республик с 1920 по 1924 гг. заключили не менее 20 двусторонних и не менее 2 трехсторонних договоров. Анализ показывает, что многие договоры, в том числе и трехсторонние, были заключены с РСФСР; эти договоры регулировали преимущественно политические и экономические отношения сторон; они свидетельствовали об оказании финансовой помощи РСФСР народам этих республик. Трехсторонние соглашения (РСФСР, БНСР и ХНСР) были заключены в 1921 и 1923 гг. по вопросам порядка управления Аму-Дарьинской флотилией.

В связи с гражданской войной и басмаческим движением экономика Бухары и Хорезма оказалась подорванной, что, естественно, привело к уменьшению экспортноимпортных сумм. Бухарская и Хорезмская республики на основе и с помощью государственной монополии внешней торговли предпринимали усилия к улучшению экономического положения. Для этого Бухара и Хорезм установили постоянные торговые представительства в РСФСР, Туркестанской АССР, торговые агентства в Афганистане, друг у друга. Говоря иначе, с этими государствами Бухарская и Хорезмская республики имели непосредственные торгово-экономические отношения, что нашло свое отражение в целом ряде экономических договоров и соглашений (например, экономическое соглашение между РСФСР и ХНСР от 13 сентября 1920 г., соглашение между РСФСР, БНСР и ХНСР об Аму-Дарьинской флотилии от 21 сентября 1921 г., Протокол по урегулированию торговли БНСР с Афганистаном от 4 января 1924 г.). Но этой непосредственной формой не исчерпывались торгово-экономические отношения Бухары и Хорезма с другими государствами. Эти республики использовали мандаты РСФСР, ее высших органов власти с целью расширения своих торговых связей с европейскими государствами, что также содействовало улучшению их экономики. Так, Председатель Совета Народных Назиров БНСР Ф. Ходжаев ездил в Берлин с мандатом ВЦИК РСФСР, предоставлявшим ему право заключать договоры и соглашения для привлечения иностранного капитала в целях восстановления и развития народного хозяйства Бухары.

Бухарская и Хорезмская республики использовали постоянные торговые представительства РСФСР в ряде европейских государств. Так, ХНСР осуществила ряд торговых операций с Финляндией через посредство торгового представительства Советской России.

Отличительной по сравнению с дореволюционным периодом особенностью в осуществлении Бухарской и Хорезмской республиками внешнеторговых отношений было функционирование нового, неизвестного до того в практике международных отношений правового института — постоянных торговых представительств республик в других государствах — возникшего как результат установления государственной монополии внешней торговли этих республик.

Осуществление торговых отношений Бухарой и Хорезмом непосредственно с помощью РСФСР с другими государствами было дополнено новой формой. В марте 1923 г. была созвана по инициативе ЦК РКП (б) и его Средазбюро конференция по объединению экономических усилий Бухарской, Хорезмской Народных советских республик и Туркестанской АССР. Высшим руководящим органом такого экономического объединения была периодически созываемая конференция полномочных представителей Туркестанской АССР, Бухары и Хорезма; исполнительным органом являлся президиум конференции, состоявший из представителей РСФСР, Туркестана, Бухары и Хорезма. Для практического всестороннего разрешения экономических вопросов в Среднеазиатский экономический Совет (Средазэконосо) вошли руководители комиссариатов и назиратов внешней торговли, путей сообщения, связи, финансов и ЦСУ. Совет рассматривал и согласовывал хозяйственные планы республик, разрабатывал общие законодательные формы для этих республик, определял направления торговой политики. В правовом смысле экономические отношения среднеазиатских республик от простых двусторонних отношений были подняты на высокую ступень объединения наиболее ключевых направлений народного хозяйства. В этом объединении присутствовали элементы интеграции, что позволило довольно ускоренными темпами решать насущные экономические проблемы республик, способствовало укреплению дружественных отношений между народами, содействовало вовлечению Бухары и Хорезма в социалистическое строительство.

Со времени образования (БНСР — с 1921 г., ХНСР — с 1920 г.) до вхождения компартии Бухары и Хорезма в РКП (б) (1922 г.) и образования экономического объединения республик Бухара и Хорезм были совершенно обособленными государствами. С момента вхождения компартий республик в РКП (б) и особенно образования Средазэконосо до национально-государственного размежевания (1924 г.) их нельзя квалифицировать как абсолютно обособленные друг от друга государства, это уже было объединением государств конфедеративного типа — такова картина развития этого процесса с международно-правовой точки зрения.

§ 2. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ ТУРКЕСТАНСКОЙ АССР

V съезд Советов, рабочих, солдатских, крестьянских и мусульманских депутатов 1 мая 1918 г. торжественно провозгласил образование Туркестанской Автономной Советской Социалистической Республики и под аплодисменты мусульманских депутатов торжественно заявил о неразрывной связи Советского Туркестана с РСФСР.

Туркестанская АССР занимала южные и юго-восточные области современного Казахстана: территории нынешних Алма-Атинской, Джамбулской, Чимкентской и Кызыл-Ординской областей; Ферганскую и Самаркандскую области Узбекской ССР; значительную часть территории Кыргызстана, Туркменской ССР и Каракалпакии.

В первоначальный период после Октябрьской революции Туркестанская АССР в целом ряде случаев самостоятельно осуществляла внешнеполитическую деятельность. И объем этой деятельности был значителен. Почему Туркестанская АССР, будучи неразрывной частью РСФСР, непосредственно сама вступала в отношения с иностранными государствами по широкому кругу вопросов?

Во-первых, Советский Туркестан занимал пограничное положение по отношению к государствам и народам Востока и, как считалось, силой своего примера мог оказать революционизирующее влияние на угнетенные народы Востока; оказать такое влияние Туркестан мог при наличии возможности непосредственного общения с ними. Во-вторых, Туркестанская республика была слишком отдалена от центра Советской России и длительное время оторвана от него фронтами гражданской войны. В-третьих, нужно было срочно решать вопросы в связи с нахождением в Туркестане многих тысяч освобожденных Октябрем военнопленных — подданных Австро-Венгрии, Германии и других стран Европы, а также отходников из сопредельных стран (в разные годы здесь трудились примерно 350 тыс человек). В-четвертых, была необходимость вступать в политические и экономические отношения с Ираном, Афганистаном, Западным Китаем с целью решения вопроса о бежавших в эти страны белогвардейцах, басмачах, а также с целью быстрого решения вопросов удовлетворения экономических потребностей населения и народного хозяйства Туркестана на месте.

Некоторые направления внешнеполитической деятельности Туркестана имели определенные правовые основания: в конце сентября 1918 г. НКВД РСФСР разрешил крайевым Советам, в том числе и советским органам Туркестанской АССР, осуществлять руководство консулами в пограничных районах Китая и Персии; в начале ноября 1919 г. замнаркома иностранных дел РСФСР в телеграмме в Ташкент указал, что ТуркЦИКу «предоставляется право назначать представителей в соседние государства», но при этом особо подчеркнул, что это назначение может состояться «только по согласованию с Центром».

Структура аппарата власти в Советском Туркестане определялась разделом 4 Конституции Туркестанской АССР от 15 октября 1918 г. К органам, правомочным ведать вопросами внешних сношений, относились: съезд Советов Туркестанской АССР, Туркестанский Центральный Исполнительный Комитет Советов, Совет Комиссаров, Комиссариат по иностранным делам.

§ 29 Главы 11 Конституции Советского Туркестана к ведению Туркестанского съезда и ТуркЦИКа Советов относил все вопросы общегосударственного значения и в том числе «непосредственные сношения с прилегающими странами по вопросам местного хозяйства, соседства и милиции».

Следует отметить, что и народный комиссариат внутренних дел Туркестана в пределах своей компетенции в определенной степени обладал полномочиями для решения дел, имевших отношение к внешнеполитическим вопросам. Для этой цели в составе Комиссариата был образован иностранный подотдел, который регистрировал принятых в русское гражданство иностранцев, имел право на лишение российского гражданства, выдавал заграничные паспорта, разрешал спорные вопросы по делам заграничных паспортов.

Народный Комиссариат иностранных дел Туркестанской республики за период своего существования с мая 1918 г. по 1919 г. устанавливал дипломатические и консульские отношения с Афганистаном, Бухарой, Хивой, рассматривал претензии и жалобы иностранцев, регулировал их правовое положение на территории республики; занимался отправкой иностранных миссий из Ташкента в Москву; оказывал содействие в интернировании тех иностранных граждан и подданных, которые совершали недружелюбные акты по отношению к Советскому Туркестану и т. д. Деятельность НКВД регулировалась «Положением о комиссариате иностранных дел Туркестанской республики в Российской Федерации», которое устанавливало следующие направления его деятельности:

- 1) политические сношения с иностранными правительствами;
- 2) покровительство в чужих краях нашей торговле и вообще интересам республики;
- 3) ходатайство о законной защите граждан республики по делам их за границей.

Наркоминдел Туркеспублики, согласно положению, мог иметь за границей посольства, миссии и консульства. Представители Туркеспублики находились вместе с представителем НКВД РСФСР в Афганистане с целью установления дипломатических отношений. В апреле 1919 г. от советского Туркестана в Хиву была направлена чрезвычайная дипломатическая миссия во главе с А. Н. Христофоровым по урегулированию политических взаимоотношений; осенью 1918 г. Совнарком Туркестанской республики назначил в качестве своего консула в Мешхеде (Иран) председателя Кокандского Совета Е. А. Бабушкина. В первой половине 1918 г. торговая миссия из Джаркента установила экономические отношения с Илийским округом Западного Китая. В 1919 г. Советский Туркестан направил дипломатическую миссию в Афганистан во главе с Н. З. Бравиным, который учредил первое иностранное дипломатическое представительство в Кабуле.

В свою очередь, соседние государства учреждали свои консульства в Туркестанской АССР: в Ашхабаде функционировало консульство Персии; в июле 1919 г. в Ташкенте было образовано Генеральное консульство Афганистана в Туркестане; в июле 1918 г. эмирская Бухара прислала в Туркеспублику своего посла. Несмотря на отсутствие официальных дипломатических отношений, особая китайская миссия из Кашгара в июле 1918 г. прибыла в Ташкент для установления прочных экономических отношений.

Своеобразием во внешнеполитической деятельности Туркестанской АССР было то, что местные органы Советской власти республики имели и осуществляли некоторые внешнеполитические права. Когда при краевых, областных органах Советской власти РСФСР, в том числе и Туркестанской АССР, начали появляться специальные отделы для пограничных сношений, НКВД РСФСР приветствовал возникновение таких отделов, считая, что такие отделы под руководством центральных органов могли бы входить в сношения с пограничными властями и уведомлять центр о нуждах российских граждан за границей, а также принимать участие в формировании консульских кадров. Так, Ташкентский Совдеп занимался вопросами избрания кандидатов в консулы при утверждении их НКВД РСФСР и контроля над их деятельностью в консульствах в Кульдже и Восточном Туркестане (Западный Китай). В августе 1918 г. Семиреченский облисполком открыл в Кульдже (Китай) особую консульскую коллегия. Тот же Семиреченский облисполком обратился 28 июня 1919 г. к правительству Китая с протестом по поводу незаконных действий консула свергнутого Временного правительства России К. Любы, наложившего арест на товары и деньги Советской России. В 1918 г. областным, городским, уездным исполкомам Совдепов было предоставлено право выдавать иностранным подданным виды на жительство. Только в Сыр-Дарьинской области с января по декабрь 1918 г. новые виды на жительство были вручены 44 афганским подданным, 106 подданным Персии, 16 подданным Турции.

Туркестанская АССР способствовала становлению и развитию права международной торговли Казахстана и Средней Азии с сопредельными странами на новой основе государственной монополии внешней торговли не только путем заключения соглашений по обмену внешнеторговыми представительствами и консульствами, но и путем издания внутригосударственных актов, направленных на расширение и улучшение торгово-экономических связей с этими странами.

Следуя установке не допускать для подданных сопредельных стран в условиях гражданской войны излишних ограничений, по инициативе НКВД Туркестанской АССР 12 августа 1918 г. принят ряд решений по поводу товаров иностранных подданных, утвержденных СНК Туркеспублики, суть которых заключалась в обеспечении беспрепятственного пропуска транзитных товаров, провоза китайских товаров в Туркестан в условиях открытой для этой цели границы, в принятии особых мер по защите правовых и имущественных прав выходцев из сопредельных стран Востока. Эти решения и другие акты Советского Туркестана способствовали налаживанию добрососедских отношений с Афганистаном, Ираном, Индией и Китаем.

Достижение в 1920 г. договоренности между Туркестаном и Синьцзянем (Западный Китай) о предотвращении нападений белоказахских банд из Илийской и Чугучакской областей на Советское Семиречье, подписание Илийского протокола (апрель 1920 г.) о взаимном учреждении агентств в Кульдже и Верном, о содействии возвращению беженцев, заключение Туркестаном соглашения (1921 г.) о совместной ликвидации белоказахских банд в Западном Синьцзяне содействовало не только укреплению нормальных отношений между населением Западного Китая, Казахстана и Средней Азии, но и способствовало подписанию 31 мая 1924 г. в Пекине Соглашения об общих принципах для урегулирования вопросов между Союзом ССР и Китайской республикой и становлению дружественных отношений между советским и китайским народами.

Могут ли все эти и подобные факты реализации внешних сношений Советским Туркестаном за период его существования служить основанием для утверждения, что Туркеспублика была суверенным государством и являлась субъектом международного права? По нашему мнению, Туркестанская АССР за все время своего существования не была субъектом международного права, но субъектом международно-правовых отношений была.

Во-первых, Туркеспублика все время находилась в составе РСФСР, даже когда огонь гражданской войны разрывал фактическую связь с центром, которая впоследствии сохранялась постоянно. VI съезд Советов Туркестана своим решением подтвердил вхождение Туркестанской АССР в состав РСФСР на правах ее члена. Туркестанская АССР не представляла собой самостоятельного государства, и уже в силу этого не могла быть субъектом международного права.

Во-вторых, в Конституции (Основном Законе) Туркестанской АССР, принятой в 1918 г., было записано, что федеральному управлению на уровне государственных органов РСФСР подлежат вопросы обороны, внешних сношений, почтово-телеграфной связи, железной дороги, таможенной торговли, финансов, промышленности. Одновременно по вопросам внешних сношений республики Конституция записала, что Туркестанской АССР принадлежит «право непосредственных сношений через федеральных представителей (подчеркнуто нами. — М. С.) с прилегающими странами по вопросам местного хозяйства, соседства и милиции».

Конституция Туркестана, как видим, недвусмысленно указала на то, что внешнеполитическая деятельность республики может быть осуществлена через посредство федеральных органов РСФСР. Но гражданская война часто не давала возможности иметь связь с центром, с органами РСФСР, поэтому значительная часть внутривнутриполитических и определенная часть внешнеполитических дел решалась на месте с учетом складывавшейся тогда обстановки.

Но как только в 1919 г. Туркестан соединился с Россией, в Ташкент прибыла комиссия ВЦИК и СНК РСФСР по делам Туркестана (Турккомиссия), при которой был создан Отдел внешних сношений, и ему переданы функции комиссариата иностранных дел Туркестана; сам комиссариат был упразднен.

Постановлением ЦК РКП (б) от 17 марта 1920 г. функции внешней политики были изъяты из ведения Турккомиссии и ее отдел внешних сношений подчинен Наркоминделу РСФСР. Когда некоторые руководители Советского Туркестана нарушили это постановление, В. И. Ленин, затем Г. В. Чичерин в категорической форме указали на недопустимость ведения Турккомиссией самостоятельных внешних сношений с иностранными государствами. И это несмотря на то, что сама Турккомиссия была органом ВЦИК и СНК РСФСР.

Позже отдел внешних сношений Турккомиссии был преобразован в представительство НКВД РСФСР в Средней Азии.

Турккомиссия оказала помощь в деле осуществления внешней торговли республики: при ней был организован Отдел внешней торговли, являвшийся и органом НКВД РСФСР. Все внешнеторговые представительства Туркестанской АССР, имевшиеся в Бухаре, Хиве, Кульдже, были взяты под контроль этого внешнеторготдела; 20 июля 1920 г. было подтверждено исключительное право отдела производить закупки на иностранных рынках. В дальнейшем он превращен в представительство НКВД РСФСР в Средней Азии. Все это — результат тенденции к централизации в решении вопросов внешней торговли в масштабе РСФСР. В проекте Туркестанской комиссии в вопросах организационных взаимоотношений центра с Туркеспубликой определено: «К исключительной компетенции общереспубликанской власти относятся: а) дело внешних сношений; б) внешняя торговля; в) военное дело».

В. И. Ленин, делая замечания на этот проект, в 1920 г. с данным пунктом полностью согласился, что нашло затем законодательное закрепление в декрете Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета об образовании Туркестанской Советской Социалистической Республики от 11 апреля 1921 г. (см. п. 3).

Такая тенденция к централизации дела внешних сношений была продиктована тогда необходимостью создания единого дипломатического фронта перед лицом капиталистических государств не только в рамках одной федеративной республики — РСФСР, но и всеми советскими республиками.

В-третьих, осуществление Туркеспубликой столь солидного объема внешнеполитических акций можно объяснить отсутствием достаточного опыта советского государственного строительства, отсутствием ясного представления о границах внешнеполитических полномочий федеральных и республиканских органов Туркестана, а также стремлением части работников Туркеспублики к полной самостоятельности Туркестана во внешней политике.

Кроме того, Туркеспублика не имела республиканского гражданства, не располагала правом выхода из Российской федерации.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что Туркестанская АССР, будучи частью РСФСР, субъектом международного права не была. В любом случае: выступала ли Туркеспублика в международных делах от своего имени или от имени и по поручению центра, то и другое были формами реализации международной правосубъектности РСФСР.

Вместе с тем Туркестанская АССР, вступая в международно-правовые отношения, была субъектом этих отношений, оказала положительное воздействие на международно-правовую практику региона, своей деятельностью содействовала налаживанию и установлению официальных дипломатических отношений РСФСР, а затем и СССР с Ираном, Афганистаном, Китаем.

Скрупулезное изучение опыта международной деятельности Туркестанской АССР, БНСР, ХНСР, ее организационно-правовых форм может быть полезным при осуществлении Казахской ССР, среднеазиатскими республиками своих непосредственных внешнеполитических полномочий.

§ 3. ПРАВО НАРОДОВ СРЕДНЕЙ АЗИИ И КАЗАХСТАНА НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ КАК ПРАВООСНОВАНИЕ ДЛЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗГРАНИЧЕНИЯ (НАЦИОНАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО РАЗМЕЖЕВАНИЯ 1924 Г.)

К 1924 г. в Туркестанской АССР, Бухарской и Хорезмской народных республиках были созданы предпосылки для национального размежевания и образования на их базе новых советских национальных республик. Среди них: ликвидация басмаческого движения, осуществление подъема народного хозяйства, укрепление партийных и советских органов и подготовка местных национальных кадров.

Размежевание стало волеизъявлением народов Казахстана и Средней Азии, а национальная политика предоставляла право на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств. Каждый народ (узбекский, киргизский, таджикский, туркменский, казахский) стремился к воссоединению разорванной, до революции исторически сложившейся территории, населенной данной нацией.

Каждый народ мог консолидироваться в самостоятельную республику, иметь свои государственные органы, решать вопрос о дальнейшем самоопределении.

Местные и центральные органы исходили из того, что национально-государственное размежевание должно было привести к искоренению имевшихся пережитков национальной вражды, к укреплению межнациональных отношений.

25 февраля 1924 г. на Пленуме ЦК Бухарской Коммунистической партии вопрос о создании на территории Средней Азии национальных советских республик был признан назревшим. 10 марта объединенное совещание Туркестанского ЦИК Советов совместно с партийно-советскими работниками Ташкента приняло решение о целесообразности национально-государственного размежевания в Средней Азии. Аналогичное решение было принято партийным совещанием в Хорезме.

5 апреля 1924 г. ЦК РКП (б) одобрил это предложение и 12 июня утвердил. 28 апреля Среднеазиатское бюро ЦК РКП (б) создало временную территориальную комиссию по национальному размежеванию и подкомиссии (узбекскую, туркменскую, киргизскую, таджикскую, казахскую) для разработки мер, связанных с определением приблизительных территорий и границ образуемых республик и областей.

19 сентября 1924 г. в постановлении, принятом Все-бухарским курултаем Советов, было сказано: «Выражая верховную волю народов Бухары, объявляем согласие на образование совместно с узбеками Туркестана и Хорезма— Узбекской Советской Социалистической Республики и Таджикской автономной области. Выражаем также братское согласие на вхождение туркменского народа Бухары в состав Туркменской Советской Социалистической Республики. Курултай решительно навливает необходимость вхождения Узбекистана и Туркменистана в СССР».

V Всехорезмский курултай Советов, состоявшийся 29 сентября также вынес решение о предоставлении узбекам, туркменам и каракалпакам, проживающим в Хорезме, право на выделение из Хорезмской республики и объединение с соответствующими республиками.

На чрезвычайной сессии Туркестанского ЦИК 15 сентября было принято решение о проведении национально-государственного размежевания и вынесении этого вопроса на утверждение ВЦИК Советов.

Вторая сессия ЦИК 27 октября вынесла решение об удовлетворении ходатайства высших органов государственной власти Бухары, Хорезма и Туркестана.

Реализация права народов Средней Азии на самоопределение проводилась на основе их свободного волеизъявления, которое явилось правооснованием территориального разграничения.

Таким образом, 27 октября 1924 г. стало днем рождения новых советских национальных республик Средней Азии.

На месте территории Туркестанской АССР, Бухарской и Хорезмской советских республик были образованы Узбекская ССР и Туркменская ССР; были созданы Таджикская АССР в составе Узбекской ССР и Каракалпакская автономная область в составе Казахской АССР.

Позже Таджикская АССР стала союзной республикой и вошла непосредственно в состав Союза ССР; Каракалпакская автономная область, будучи преобразованной в автономную республику, находилась в составе РСФСР, затем с 1936 г. и поныне находится в составе Узбекской ССР; Казахская АССР и Киргизская АССР в 1936 г. стали союзными республиками и на правах полноправных членов вошли в состав Союза ССР.

В мае 1925 г. III Всесоюзный съезд Советов, исходя из решений учредительных съездов Советов республик вынес решение о вхождении Узбекской ССР вместе с Таджикской АССР и Туркменской ССР в состав Советского Союза.

Народы Бухары и Хивы разделение этих государств по национальному признаку восприняли с энтузиазмом. Разве можно считать нормальным то обстоятельство, что небольшая часть или половина каждого из (в основном четырех) населявших Бухарское государство народов (узбеки, туркмены, таджики и каракалпаки) была отделена от другой половины своего народа, которая находилась в рамках другого государства? Разве нельзя считать справедливым соединение узбеков Бухары с их братьями по крови — узбеками Хивы и Туркестана и образование на этой основе узбекской национальной государственности в форме Узбекской ССР?

На протяжении предшествовавших столетий эмиры и ханы Бухары и Хивы захватывали земли друг у друга, у соседних народов, дробя эти народы, создали «лоскутные» в национальном отношении государства и, натравливая народы друг против друга, поддерживали свое господство. Отголоски этой вражды достались в наследство Бухарской и Хорезмской республикам.

Образование советских среднеазиатских республик на месте Бухарской, Хорезмской и Туркестанской республик—это крупное международно-правовое явление в послеоктябрьской истории Средней Азии и Казахстана.

Политико-правовое значение национально-государственного размежевания состоит в том, что оно создало базу для выравнивания экономического и культурного развития всех среднеазиатских народов, содействовало упрочению социалистической национальной государственности.

Народы региона внесли свой вклад в становление и развитие современного послеоктябрьского международного права. В формировании, становлении таких принципов международного права как право наций на самоопределение, равноправие, суверенное равенство, сотрудничество между государствами, добросовестное выполнение обязательств по договорам, им принадлежит определенная заслуга. Совместно с Советской Россией Бухарская и Хорезмская народные республики, в целом народы региона внесли вклад в становление нового дипломатического права, права международных договоров.

Право народов Средней Азии и Казахстана на самоопределение явилось правооснованием для территориального разграничения, т. е. национально-государственного размежевания 1924 г. На месте Бухарской, Хорезмской народных советских республик, Туркестанской АССР родилась национальная государственность народов региона, появились республики с их национальногосударственными границами, которые в течение прошедшего периода по настоящее время не претерпели существенных изменений. Ныне существующие Узбекская ССР, Казахская ССР, Республика Кыргызстан, Таджикская ССР, Туркменская ССР как суверенные государства и субъекты международного права своим возникновением обязаны историческому 1924 г., году национально-государственного размежевания.

Глава VI. РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК, В ТОМ ЧИСЛЕ РЕСПУБЛИК РЕГИОНА, ПОСРЕДСТВОМ СОЮЗА ССР (с 1922 г. по настоящее время)

§ 1. ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВХОЖДЕНИЯ СРЕДНЕАЗИАТСКИХ РЕСПУБЛИК И КАЗАХСТАНА В СОСТАВ СССР

13 мая 1925 г. Туркменская ССР и Узбекская ССР были официально приняты в состав Союза ССР и с этого времени начали выступать в международном общении как члены Советского Союза.

16 июня 1925 г. НКВД СССР направил нотификацию иностранным государствам о вступлении Туркменской ССР и Узбекской ССР в СССР. Сам факт вхождения республик региона в состав Союза ССР с международноправовой точки зрения породил ряд вопросов.

Сохраняли ли юридическую силу международные договоры и вытекающие из них международно-правовые обязательства новых членов Союза ССР, заключенные ими до вступления в СССР? В практике буржуазных государств в случае присоединений одного государства к другому, договоры присоединившего государства обычно распространяются на территорию присоединившегося государства, а договоры последнего вообще теряют юридическую силу. Это положение буржуазного международного права не могло быть применено к Туркменской и Узбекской ССР, так как они не были присоединены к Союзу ССР насильно, а вошли в его состав в соответствии с волеизъявлением своих народов. Коль скоро несколько самостоятельных государств путем добровольного согласия объединяются в союз государств или союзное государство, то международное право не возражает против сохранения в силе всех тех договоров, которые были заключены членами такого государства до объединения. Отсюда следует вывод о том, что договоры государств, вступающих в такое союзное государство на основе добровольного согласия, продолжают оставаться в силе.

Значит, договоры Узбекской ССР и Туркменской ССР продолжали действовать и после их вхождения в состав СССР. О каких договорах могла идти речь, если Туркменская ССР и Узбекская ССР, появившиеся в результате национально-государственного размежевания 1924 г., просто не успели заключить международные договоры от своего имени? Но мы отметили выше, что новые государства имеют право «наследовать» договоры старых субъектов международного права на основе правопреемства. Образованные в результате разделения территорий Бухарской, Хорезмской народных республик, Туркестанской АССР, Туркменская ССР и Узбекская ССР выступали правопреемниками международных договоров этих республик. Известно, что Бухарская и Хорезмская народные республики за весь период своего существования заключали договоры только с РСФСР. Но поскольку Узбекская ССР и Туркменская ССР вступили в состав СССР, где уже находилась РСФСР, то эти договоры потеряли свою международно-правовую силу, поскольку отношения внутри Союза ССР регулировались нормами не международного, а государственного права. Что касается Туркестанской АССР, то она, будучи неразрывной частью РСФСР, субъектом международного права не была, следовательно, хотя часть территории Туркестанской республики отошла к Узбекской ССР и Туркменской ССР и хотя Туркестанская республика в силу известных причин заключила ряд международных договоров, права и обязанности, вытекающие из них, либо полностью перешли к РСФСР, либо потеряли свою силу (к примеру договоры и соглашения, заключенные Турк-республикой с БНСР и ХНСР). Может создаться впечатление, что Туркменская ССР и Узбекская ССР вошли в состав Союза ССР, не имея никаких договорных обязательств. Но это не так.

За период своего существования с 1924 по 1925 гг. до вступления в Союз ССР, Узбекская ССР и Туркменская ССР имели общую государственную границу с Афганистаном и Ираном. Какие договоры регулировали прохождение государственной границы, все вопросы, связанные с ней? Все договоры о границе, отграничивавшей территории Бухарского и Хивинского ханств, земли Туркмении от территорий Афганистана и Ирана, были заключены Россией в XIX в. и автоматически с момента предоставления независимости Бухарскому и Хивинскому ханствам в 1917 г. перешли к этим ханствам на основе правопреемства, а также к Туркменской ССР в момент ее образования. К Узбекской ССР эти договоры перешли от Бухарской и Хорезмской народных республик, последние, в свою очередь, «наследовали» их от Бухарского и Хивинского ханств. Вот с этими пограничными договорами и входили Туркменская ССР и Узбекская ССР в состав СССР. И эти-то договоры не только сохраняли и сохраняют по настоящее время юридическую силу, но и перешли в разряд общесоюзных международных договоров, так как эти договоры регулируют государственную границу СССР в этом регионе страны.

Войдя в Союз ССР, республики региона приобретали права и обязанности, вытекавшие из международных договоров, заключенных Союзом ССР в любое время. К примеру, договор между СССР и Италией от 7 февраля 1924 г., торговое соглашение между СССР и Швецией от 15 марта 1924 г., подписанные Союзом ССР накануне вхождения Туркменской ССР и Узбекской ССР в СССР, распространяли свое действие и на эти республики. Разумеется, комплекс внутри- и внешнеполитических прав и обязанностей по Договору «Об образовании Союза Советских Социалистических Республик» от 30 декабря 1922 г. переходил и к вошедшим в Союз ССР Туркменской ССР и Узбекской ССР. При вхождении Узбекистана, Туркмении и других республик в СССР возникал вопрос о радиусе действия международных обязательств других республик, с которыми те ранее вошли в состав Союза ССР. По общему теоретическому правилу они действовали только на территории данной республики.

Практика применения международных договоров той или иной республики показала, что многие из них приобретали общесоюзное значение и распространяли свое действие на другие республики, на весь Союз в целом. Так, РСФСР в свое время, еще до образования СССР, 28 февраля 1921 г. заключила договор с Афганистаном и с обязательствами, вытекавшими из него, вошла в СССР. Радиус действия этого договора не замыкался в пределах территории РСФСР, обязательства этого договора распространились на территорию Узбекской ССР и Туркменской ССР, так как вопросы транзита (ст. 6 Договора) нельзя было осуществить никоим образом без помощи Узбекистана и Туркмении, их территорий.

Многие республиканские международные договоры самым ходом внешнеполитической жизни распространялись на весь Союз ССР, так как за рубежом вследствие единого общесоюзного гражданства, единого дипломатического представительства, осуществления внешней торговли на основе общесоюзной государственной монополии разграничивать республиканские и общесоюзные международные договоры стало делом затруднительным. Позже стали заключаться международные договоры от имени всего Союза ССР, которые постепенно заменяли республиканские. Но до настоящего времени сохраняют юридическую силу и действуют некоторые международные договоры, заключенные республиками до вхождения в Союз ССР. Примером может служить договор между РСФСР и Ираном от 26 февраля 1921 г.

Приведенные правовые последствия вступления республики в Союз ССР имеют отношение также к Казахской ССР, Республике Кыргызстан, Таджикской ССР. Вместе с тем, необходимо упомянуть о некоторых особенностях вхождения Казахстана и республик Средней Азии в Союз ССР, что предопределило некоторую специфику в правовых последствиях такого вхождения. По сравнению с Узбекской ССР и Туркменской ССР, которые вошли в Союз ССР, будучи самостоятельными государствами, Казахская ССР, Республика Кыргызстан, Таджикская ССР вошли в СССР на правах союзных республик, уже будучи в его составе. Не было особых правовых проблем с пограничными договорами, отграничивавшими земли Казахстана и Киргизии от Китая, подписанными Россией в XIX в., поскольку сразу после 1917 г. Казахстан и Киргизия заявили о своем единении с Советской Россией, она же и стала правопреемницей договоров дореволюционной России, которые стали общесоюзными с момента образования СССР и вхождения в него РСФСР (договор между СССР и Китаем 1924 г. подтвердил это). Но предоставление статуса союзной республики сделало Таджикскую ССР с 5 декабря 1929 г., Казахскую ССР и Киргизскую ССР с 5 декабря 1936 г. суверенными государствами в составе Союза ССР и субъектами международного права.

Советские республики, образовавшие Союз ССР, а также вошедшие в него позднее, в том числе Казахстан и среднеазиатские республики, в соответствии с Договором «Об образовании Союза Советских Социалистических Республик» от 30 декабря 1922 г. передали общесоюзным органам следующие внешнеполитические полномочия: а) представительство в международных отношениях; б) изменение внешних границ Союза; в) заключение договоров о приеме в состав Союза новых республик; г) объявление войны и заключение мира; д) заключение внешних государственных займов; е) ратификация международных договоров; ж) установление систем внешней и внутренней торговли (ст. 1), что было подтверждено ст. 1 Конституции СССР от 31 января 1924 г. Согласно Конституции республики, в том числе и среднеазиатские, непосредственно в международные отношения не вступали.

Значит ли это, что союзные республики в рассматриваемый период не являлись субъектами международного права? Нет, и в тот период (с 1922 по 1944 гг.) союзные республики, в том числе Казахстан и республики Средней Азии, формально юридически были субъектами международного права, хотя и осуществляли свою международную правосубъектность в малом объеме и преимущественно через общесоюзные органы.

§ 2. СУВЕРЕНИТЕТ СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ — ОСНОВА ЕЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ

Международное право единодушно во мнении о том, что суверенитет государства (его самостоятельность, независимость) является основой международной правосубъектности. После Октябрьской революции каждый народ(нация) стремился реализовать свое право на самоопределение: решал, объединяться ли ему с другими народами в одно или создавать отдельное, обособленное государство. Одни решили обособиться, создать отдельные государства (Финляндия, Польша), другие, в том числе народы Казахстана и Средней Азии, решили объединиться в одном союзном социалистическом государстве. И это союзное государство — Союз ССР — было создано на основе передачи республиками части своих прав общесоюзным органам, причем республики не самоустранились от реализации этих прав, а начали принимать участие в их реализации в общесоюзных органах власти и управления. Необходимо говорить о самостоятельности, независимости союзных республик от любого иностранного государства и международной Организации в осуществлении своих внутри- и внешнеполитических прав как непосредственно, так и через посредство органов Союза ССР. А это и есть суверенитет союзной республики, лежащий в основе ее международной правосубъектности. Если нет государства со всеми присущими ему признаками, то нет и субъекта международного права. Поэтому целесообразно рассмотреть признаки социалистической государственности и проявления суверенитета союзной республики.

Суверенитет союзной республики в течение рассматриваемого этапа проявлялся:

- 1) в наличии собственной учредительной власти, которая способна принимать и изменять Конституцию республики, иные законы и нормативные акты. Республики региона, как и все остальные, в течение данного периода принимали конституции дважды: Узбекская ССР принимала и утверждала Конституцию республики от 28 февраля 1931 г., Конституцию Узбекской ССР от 14 февраля 1937 г.; Казахская ССР утвердила свою Конституцию 26 марта 1937 г., Киргизская ССР — 23 марта 1937 г., Туркменская ССР соответственно 30 марта 1927 г. и 2 марта 1937 г.;
- 2) в праве свободного выхода (п. 4 Конституции СССР 1924 г., ст. 17 Конституции СССР 1936 г., п. 22 Конституции Узбекской ССР от 28 февраля 1931 г.);
- 3) в том, что республика имела гражданство и осуществляла право приема в гражданство (ст. 21 Конституции СССР 1936 г., ст. 19 п. «ш» Конституции Казахской ССР 1937 г., ст. 15 п. «ц» Конституции Таджикской ССР 1937 г.);
- 4) в праве законодательства: республика издавала законы по вопросам союзно-республиканской и республиканской компетенции;
- 5) в осуществлении территориального верховенства (п. 6 Конституции СССР 1924 г., ст. 18 Конституции СССР 1936 г., п. 23 Конституции Узбекской ССР 1931 г., ст. 16 Конституции Казахской ССР 1937 г., ст. 16 Конституции Киргизской ССР 1937 г.);
- 6) в праве утверждения своего бюджета, что составляло финансовую основу ее государственной деятельности (ст. 60 п. «в» Конституции СССР 1936 г., ст. 21 п. «г» Конституции Туркменской ССР 1927 г., ст. 15 п. «г» Конституции Таджикской ССР 1937 г., ст. 19 п. «з» Узбекской ССР 1937 г.);

7) в праве образования своего правительства — Совета Народных Комиссаров СССР, участия в принятии общесоюзных законов, в составлении и утверждении общесоюзного бюджета, в осуществлении внешнеполитической деятельности СССР.

Как видим, суверенитет союзной республики проявляется в двух формах: непосредственной и через общесоюзные органы, что и является основанием международной правосубъектности республики. Исходя из необходимости создания единого дипломатического фронта против капиталистических государств, союзные республики сочли целесообразным сконцентрировать свои усилия в сфере внешней политики в общесоюзных органах, реализуя таким образом одновременно и международную правосубъектность каждой союзной республики, в том числе каждой республики региона.

§ 3. ПРАКТИКА УЧАСТИЯ КАЗАХСТАНА И РЕСПУБЛИК СРЕДНЕЙ АЗИИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ СССР (до 1944 г.)

Как уже отмечено, в период от образования Союза ССР до принятия Закона СССР от 1 февраля 1944 г. союзные республики, в том числе Казахстан и республики Средней Азии, осуществляли свою международную правосубъектность посредством органов Союза ССР, что одновременно означало и реализацию внешнеполитической деятельности СССР, его международной правосубъектности. Каковы конституционные основы участия Казахстана и республик Средней Азии во внешней политике СССР?

Высшие органы государственной власти и управления СССР были одновременно и органами внешних сношений Союза ССР с иностранными государствами и международными организациями. По Конституции СССР 1924 г. в Центральный Исполнительный Комитет СССР (в его Совет Национальностей), осуществлявший внутренние и внешние полномочия страны, избиралось по 5 представителей от каждой союзной республики, в том числе и от республик Средней Азии (п. 15 Конституции СССР 1924 г.), которые участвовали в разработке и проведении внешнеполитического курса страны. Конституция СССР 1936 г. предоставляла каждой республике, в том числе Казахстану и среднеазиатским республикам, большие возможности в деле участия во внешней политике СССР: в Совет Национальностей Верховного Совета СССР теперь уже избиралось 25 депутатов от союзной республики (ст. 35 Конституции СССР 1936 г.). Наряду с депутатами Совета Союза, куда избирались депутаты от всего населения страны, в том числе и от казахстанско-среднеазиатского региона, эти депутаты, равно как и представители союзных республик Средней Азии в ЦИК СССР, могли участвовать в обсуждении и ратификации международных договоров СССР, в обсуждении и разрешении внешнеторговых вопросов страны.

В 20-х годах ЦИК СССР периодически заслушивал доклады о деятельности наркомата по иностранным делам СССР и принимал постановления по этим докладам (например, постановление II сессии ЦИК СССР V созыва по докладу НКВД о международном положении Союза ССР от 4 декабря 1929 г.); заслушивал отчеты советских делегатов, направляемых на международные конференции (к примеру, на III-ей сессии ЦИК СССР IV созыва по отчету председателя советской делегации на подготовительной комиссии к конференции по разоружению в Женеве было принято специальное постановление от 21 апреля 1928 г.).

Это свидетельствует о том, что представители всех союзных республик, в том числе и среднеазиатских, могли принимать участие в обсуждении деятельности специализированных органов внешних сношений, делегаций и принятии определенных решений. т. е. осуществлять контроль над деятельностью органов, ответственных за проведение внешней политики СССР.

Формально представители Казахстана и республик Средней Азии вместе с представителями других союзных республик принимали участие в обсуждении на сессиях ЦИК СССР законодательных актов, регулировавших деятельность СССР в сфере внешней политики, таких как: постановление ЦИК СССР «О порядке заключения и ратификации международных договоров СССР» от 21 мая 1925 г., консульский устав СССР от 8 января 1926 г., положение о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР от 14 января 1927 г., кодекс торгового мореплавания СССР от 14 июня 1929 г., положение о торговых агентствах Союза ССР за границей от 13 сентября 1933 г. и др., даже председательствовали на заседаниях ЦИК СССР. Однако административно-командная система постепенно выхолостила содержание деятельности общесоюзных органов.

О действительности участия союзных республик во внешней политике СССР должно было свидетельствовать и вхождение в состав их правительств уполномоченных народных комиссариатов СССР по иностранным делам и внешней торговле с правом совещательного или решающего голоса (по усмотрению ЦИК союзной республики— ст. 67 Конституции СССР 1924 г.). В этом же плане следует рассматривать деятельность функционировавших в 30-е годы Управления Уполномоченного Всесоюзного объединения по торговле с иностранцами в Средней Азии, Узбекской конторы этого объединения.

Поскольку заключенные Союзом ССР (при прямом обсуждении представителями союзных республик в высших органах власти) международные договоры были обязательны к исполнению на территории союзных республик, то их высшие и местные органы государственной власти и управления должны были содействовать реализации этих международных договоров.

В 20-е годы, после Первой мировой войны, Гражданской войны и интервенции, борьбы с басмачеством встала неотложная задача восстановления и подъема экономики всей страны в целом и каждой союзной республики в отдельности. Участвуя в международном экономическом обмене, Союз ССР стремился заключить как можно больше торговых договоров, а союзные республики старались их реализовывать с максимальной пользой для себя и всей страны в целом. Так, заключенные в 20-е годы торговые договоры с Италией, Норвегией, Австрией, Германией позволили внешнеторговым органам республик вступать в международные экономические отношения.

В мае 1936 г. СССР заключил соглашение с Афганистаном о борьбе с саранчой на территории договаривающихся стран. Союз ССР заключил его с тем, чтобы саранча не могла нанести экономический ущерб прежде всего Узбекской ССР. В целях объединения усилий стороны учредили на территории Узбекистана (г. Термез) и Афганистана (г. Мазари-Шариф) Бюро по борьбе с саранчой. Узбекская ССР также приняла участие в осуществлении соглашения: Узбекский Институт эпидемиологии и микробиологии сотрудничал с Афганским бактериологическим институтом, предоставляя необходимые материалы для более успешной борьбы с саранчой.

В реализации международных договоров СССР в рассматриваемый период принимала участие и Казахская АССР.

Как автономная республика РСФСР, она не была субъектом международного права, но ее участие в международно-правовых отношениях РСФСР и СССР заслуживает внимания.

Восстановление дипломатических и консульских отношений между СССР и Китаем на основе Соглашения об общих принципах для урегулирования вопросов между СССР и Китайской республикой от 31 мая 1924 г. позволило Казахстану вступить в интенсивные экономические отношения с Западным Китаем, которые до заключения этого соглашения были эпизодическими. На 1924—1925 хозяйственный год между Киргосторгом (Казгосторгом)—филиалом экспортно-импортной конторы НКВТ СССР и Западным Китаем впервые планом внешнеторгового оборота предусматривались заготовка в Западном Китае 80 тыс пудов шерсти (870 тыс руб.) и ввоз в Китай товаров промышленного производства на сумму 400 тыс руб. Этот план был перевыполнен. Казахстан выступал не только в качестве связующего звена между РСФСР и Западным Китаем, но и сам вступал в эти внешнеторговые отношения. Это, в частности, нашло свое выражение в том, что Казгосторг создал свое представительство и контору в г. Чугучаке (Китай) с целью установления и укрепления внешнеторговых связей между Семипалатинской губернией и Западным Китаем, а также Монголией. Будучи проводником внешнеторговой политики СССР в Западном Китае, Казгосторг способствовал не только восстановлению народного хозяйства всей страны и укреплению экономики своей республики, но и установлению дружественных отношений с народом Китая. В соответствии с заключенными в 1921 г. торговыми соглашениями между нашей страной и Германией, Норвегией, Австрией, Италией Казгосторгу в числе других хозяйственных организаций и органов НКВТ СССР было предоставлено право выхода на западноевропейские внешние рынки. С целью осуществления этого права Казгосторг в 1921 г. образовал торговые представительства в Берлине и Лондоне. В западноевропейские страны Казахстан экспортировал пушнину, мех, шерсть, масло, зерно, импортировал продукцию легкой промышленности, как сухопутным, так и водным путем. В эти годы экспорт казахстанских товаров в страны Западной Европы позволял иметь валюту, вследствие чего в Союз ССР, в том числе и Казахскую АССР ввозились: иностранные машины, станки, оборудование, сельскохозяйственные орудия и т. п. Так, в 1924—1925 операционном году в Казахстан было импортировано товаров на сумму 2 млн 846 тыс руб., в следующем операционном году — на 8 млн 953 тыс руб.

В 20-е годы успешно функционировали госторги других республик, в частности, Туркменгосторг, который выполнял те же функции, что и казахстанский.

Казгосторг, Туркменгосторг оправдали себя в 20-е, 30-е годы как экспортно-импортные учреждения республик региона. В известном смысле, созданные в 1988 г. Казахинторг, Узбекинторг, Кирвнешторг, Туркменинторг продолжают деятельность своих предшественников. В этой связи необходимо глубоко изучить деятельность, правовой статус, организационно-правовые формы деятельности этих, ликвидированных в 30-е годы, экспортно-импортных учреждений республик, чтобы все полезное, что не потеряло значения и сегодня, претворить в современную практику внешнеэкономических отношений.

Учитывая целесообразность участия Казахстана и республик Средней Азии во внешнеэкономических отношениях СССР с целью ускорения их дальнейшего экономического развития, в середине 30-х годов Республиканские экспортные совещания создали сотни экспортных точек, в список которых входили крупные предприятия региона.

Внешнеторговые связи Казахстана и среднеазиатских республик в 30-е годы сыграли заметную роль в развитии производительных сил региона, в успешном осуществлении экспортно-импортных операций. Следует отметить, что рост внешнеторговых связей республик был следствием ускоренного развития всех отраслей хозяйства.

Участие в формировании специализированных органов внешнеторговых отношений, входящих в состав правительств союзных республик, непосредственные контакты государственных органов республики с этими органами НКВТ расширяли участие республик в международных экономических отношениях СССР. В этой связи нужно сказать, что с 11 сентября 1922 г. на территории региона существовало Управление Уполномоченного НКВТ РСФСР, затем (с 1923 г.) СССР в Средней Азии; в соответствии с Положением об Уполномоченном НКВТ СССР от 13 февраля 1931 г. начали функционировать управления уполномоченного НКВТ СССР в каждой союзной республике региона, которые разрешали вопросы экспортно-импортных операций, имевших отношение к республике. Эти управления существуют до сих пор.

С рассматриваемым периодом совпадает и начало участия Казахстана и Средней Азии в международных культурных связях СССР. Характерно, что республиканские деятели искусств выезжали за рубеж не в составе делегаций республики, а в составе общесоюзных делегаций. Так, летом 1925 г. на Всемирной выставке декоративных искусств в Париже советские артисты дали 11 концертов, на которых выдающийся казахский певец Амре Кашаубаев великолепно исполнял популярные в казахском народе песни; летом 1927 г. на Всемирной музыкальной выставке во Франкфурте-на-Майне (Германия) он также покориł зрителей высоким мастерством исполнения казахских народных песен.

Договорные отношения СССР с иностранными государствами позволили союзным республикам, в том числе и среднеазиатским, включиться в процесс по международному книгообмену. С 1924 по 1930 гг. научные и государственные организации Узбекской ССР получили 13539 и отправили за границу 14359 книг, Туркменская ССР — соответственно 12032 и 20897 книг. Из года в год книгообмен увеличивался.

Укреплению взаимопонимания между народами Ирана и СССР содействовало участие ученых и представителей общественности республик Средней Азии и Закавказья на юбилейных торжествах в Тегеране и Москве по случаю 1000-летия Фирдоуси.

В 20-е, 30-е годы государственные и—иные органы союзных республик региона тесно взаимодействовали с государственными органами и общественными организациями, общественными деятелями зарубежных государств.

В ноябре 1927 г. в Туркменскую ССР прибыли представители общественно-политических и деловых кругов Хорасанской провинции Ирана, которые отмечали «единение между населением и властью, а также между различными национальностями».

Осуществление международной правосубъектности не в непосредственной форме, а в участии во внешнеполитической деятельности Союза ССР не позволяло союзным республикам сразу и полнокровно включиться в процесс международного сотрудничества, международных отношений. Они принимали минимальное участие в международной деятельности, но анализ этой деятельности показал, что их отношения с иностранными государствами через посредство общесоюзных органов все же имели тенденцию к дальнейшему расширению и углублению.

Конституция СССР 1924 г. прямо не предусматривала непосредственного участия союзных республик в международных отношениях. Вместе с тем, в ней были положения, позволявшие союзным республикам непосредственно совершать акции международного характера. В частности, п. 1 пп. «д» Конституции СССР 1924 г. разрешал союзным республикам производить не только внутренние, но и внешние займы с целью ускорения восстановления экономики республики. В этой же статье в пп. «в» Союз ССР позволял союзным республикам заключать концессионные договоры с иностранными фирмами от собственного имени, оставляя за собой лишь право установления общих основ заключения подобного рода договоров. В этой связи необходимо указать, что ст. 21 Конституции Туркменской ССР 1927 г. гласила, что ведению Всетуркменского съезда Советов подлежит, в частности, «заключение внешних и внутренних займов Туркменской Социалистической Советской Республики» (пп. «д»). Аналогичное право Узбекской ССР зафиксировано в п. 53 пп. «д» Конституции Узбекской ССР 1931 г. К полномочию союзной республики международного характера относилось предоставление права убежища иностранцам. «Туркменская Социалистическая Советская Республика,— говорилось в ст. 14 Конституции Туркменской ССР 1927 г.,— предоставляет право убежища всем иностранцам, подвергающимся преследованиям за революционно-освободительную деятельность». Конституция Узбекской ССР 1931 г. также предоставляла право убежища иностранцам-революционерам (п. 14). Республиканские конституции 1937 г. расширили понятие права убежища. Например, ст. 106 Конституции Казахской ССР 1937 г. гласила: «Казахская ССР предоставляет право убежища иностранным гражданам, преследуемым за защиту интересов трудящихся, или научную деятельность, или национально-освободительную борьбу». В соответствии с правом убежища совокупностью политических и иных прав на территории Казахстана в 30-е годы пользовались революционеры из зарубежных стран: венгр М. М. Тот, член социал-демократической партии Венгрии (работал директором совхоза в Уральской области); немец Н.Э. Кольт (работал в Верховном Суде Казахской ССР); член Болгарской Коммунистической партии Д. С. Пенчев; член Коммунистической партии Германии Ф. Кланк и другие.

Бедность содержания непосредственной международной правосубъектности республик в рассматриваемый период имеет свои причины и связана с таким явлением, как сталинщина. Порожденная Сталиным и доведенная до абсурда административно-командная система постепенно выхолащивала содержание суверенитета союзных республик, жестко держала курс на централизацию и унитаризацию федеративного государства.

Даже осуществление непосредственных международных связей происходило не по инициативе республик, а по решению и разрешению центра; республикам отводилась лишь роль исполнителей этих решений.

§ 4. РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ РЕСПУБЛИК РЕГИОНА ЧЕРЕЗ ОРГАНЫ СОЮЗА ССР

Осуществление международной правосубъектности республик лежит не только в сфере непосредственной внешнеполитической деятельности их государственных и иных органов, но и во внешнеполитической деятельности органов Союза ССР официальных представителей союзных республик. Как известно, непосредственные внешнеполитические полномочия союзными республиками реализуются не постоянно, а по мере возникновения необходимости. Принимая участие во внешнеполитической деятельности Союза ССР, в его органах внешних сношений, союзные республики способствуют осуществлению международной правосубъектности СССР, его дипломатии.

Участие Казахстана и республик Средней Азии в формировании общесоюзных органов внешних сношений (съезды Советов, Центральный Исполнительный Комитет СССР (ЦИК) и его Президиум, позже Верховный Совет СССР и его Президиум, Совет Народных Комиссаров СССР, затем Совет Министров СССР, центральные органы управления СССР), вхождение представителей республик в эти органы следует отнести к организационной форме участия республик региона в международной, дипломатической деятельности СССР, а само это участие — к исполнительской форме через верховные органы власти — съезды Советов СССР, избиравшийся ими Центральный Исполнительный Комитет (ЦИК) СССР.

Реализация международной правосубъектности через Всесоюзные съезды Советов складывалась из следующих действий представлявших регион делегатов:

1. Делегаты информировали о положении своих республик во взаимоотношениях с сопредельными государствами и просили содействия общесоюзных органов в урегулировании этих взаимоотношений. Делегаты от Узбекистана и Туркмении уже на II съезде Советов СССР выражали обеспокоенность по поводу набегов басмаческих банд с территории Афганистана. На III съезде делегат от Таджикистана в связи с непрекращавшимися набегам басмачей ставил вопрос так: «Если мы являемся членом вашей семьи, то мы вправе требовать от вас, от III-его съезда Советов, чтобы этот съезд обратил сугубое внимание на внутреннее и внешнее положение нашей республики». Не меньшую обеспокоенность судьбой ушедших земляков в Афганистане выражали делегаты республик региона на IV-м и V-м съездах Советов. «Необходимо, — предлагал делегат от Таджикистана, — чтобы афганское правительство не препятствовало возвращению реэмигрантов на свою родину, а также разоружало те бандитские шайки, которые в результате побед нашей Красной Армии и вооруженного народа, бежали туда, за границу»

Как известно, усилиями СССР и Афганистана эти вопросы были решены в полном соответствии с волей полномочных представителей республик Средней Азии.

2. Участвовавшие в работе Всесоюзных съездов Советов представители Казахстана и республик Средней Азии в своих выступлениях вносили предложения по упрочению международного положения всего Союза ССР в Целом, по разрешению внешнеполитических, внешнеэкономических проблем СССР.

Представитель Узбекистана на IV-ом съезде Советов предлагал завозить удобрения из-за границы, чтобы повысить урожайность хлопка на 7—10%. Делегат от Туркменской ССР на этом же съезде, выразив обеспокоенность ввозом в страну зарубежного хлопка (9 млн пудов хлопка на 150 млн руб. ежегодно), внес предложение ускорить темпы по выращиванию отечественного хлопка, а эти деньги отдавать на строительство заводов.

Представитель Таджикистана на V-м съезде Советов подверг критике ряд пунктов первого пятилетнего плана страны. «Пятилетка, — сказал он, — не дает полного отражения освобождения Советского Союза от ввоза иностранного сырья, т. е. пятилетка при наличии огромных возможностей не ставит задачу целиком освободиться от иностранной зависимости. Это плохо». «К концу пятилетия, — продолжал делегат от Таджикистана, — наши внутренние ресурсы по плану намечены в размере 5 100 тыс центнеров (хлопка. — М. С.), т. е. 1 400 тыс центнеров волокна мы должны к концу пятилетия завезти из Америки, Египта, Персии и т. д. Иными словами, выбросить за границу 120—150 млн руб. золотом». Далее были внесены предложения по расширению посевов хлопчатника в Таджикистане, Туркмении и Узбекистане.

Там, где делегаты от региона считали, что внешнеполитический курс страны выдерживался правильно, они одобряли этот курс. Так, на V-м съезде Советов делегаты среднеазиатских республик вместе с другими одобрили подписание Советским Союзом пакта Бриана — Келлога от 28 августа 1928 г. На VII-м съезде Советов представители региона положительно отнеслись к вступлению в 1934 г. СССР в Лигу наций, одобрили систему пактов о ненападении, выработку определения агрессии и т. д.

3. Своими выступлениями, критическими замечаниями, предложениями делегаты от республик Средней Азии и Казахстана вносили определенный вклад в выработку документов съездов и участвовали в их принятии. Эти документы представляют собой вклад Советского государства в развитие основных международно-правовых принципов ненападения, отказа от агрессивной войны, наказуемости ее и т. д. и являются важным источником изучения истории государства и права СССР.

Республики Средней Азии не участвовали в создании Союза ССР, они присоединились к нему позже. Поэтому делегаты региона начали участвовать в съездах с III-го съезда Советов СССР. На шести съездах Советов (с 1925 по 1936 гг.) представители региона выступили не менее 50 раз и не менее 20 раз в той или иной степени анализировали вопросы внешней политики страны, международного положения Союза ССР и своих союзных республик.

Съезд народных депутатов СССР является высшим органом государственной власти и центральным органом внешних сношений СССР, в работе которого задействованы депутаты от всех союзных республик и автономных образований, в том числе от республик Средней Азии и Казахстана. Пять союзных республик, одна автономная (Каракалпакская АССР в составе Узбекской ССР), одна автономная область (Горно-Бадахшанская автономная область в составе Таджикской ССР) представлены 365 депутатами, что составляет 16% от общего числа всех депутатов СССР.

Съездом народных депутатов СССР — не только высшим органом государственной власти, но и центральным органом внешних сношений страны — вырабатываются и осуществляются основные, принципиальные начала внутренней и внешней политики. Народные депутаты СССР от республик Средней Азии и Казахстана, участвуя в работе Съездов, вносят свой вклад в разработку основных направлений внешней политики СССР, документов внешнеполитического характера, связанных с одобрением или осуждением тех или иных внешнеполитических акций руководства страны. Принимая участие в этих действиях, депутаты от региона выражают волю своих избирателей, в целом волю народов этих республик и тем самым осуществляют внешнеполитическую деятельность от имени своих республик одновременно: Говоря другими словами, Съезд является одним из каналов осуществления союзными республиками своей опосредованной международной правосубъектности. Как проходит этот процесс на Съездах? На первом Съезде народных депутатов СССР более чем 700 выступивших ораторов затронули в той или иной степени вопросы внешней политики СССР, международной правосубъектности республик — 86 раз.

Попытку оценить те или иные стороны советской внешней политики, (внести вклад в выработку общих ее направлений, отстоять внешнеполитические интересы представляемых ими республик предприняли 9 из 25 депутатов от Средней Азии и Казахстана, выступивших на Съезде, что составило 14% от общего числа всех народных депутатов СССР, затронувших в своих выступлениях внешнеполитические вопросы.

На II Съезде народных депутатов накал обсуждения внешнеполитических вопросов был очень высок; рассмотрение их шло преимущественно в трех направлениях: оценка правомерности ввода советских войск в Афганистан, политико-правовая оценка советско-германского договора 1939 г. и внешнеэкономические связи.

На этот раз от региона Средней Азии и Казахстана по внешнеполитическим проблемам выступили 16 ораторов. Хотя их было больше, чем на I Съезде, тем не менее они составили только 9% от общего числа депутатов, выступивших с трибуны Съезда и рассмотревших проблемы внешней политики СССР и международных отношений.

9—14% депутатов, выступивших по внешнеполитическим проблемам страны и своих республик — это довольно скромный показатель. Это явление, безусловно, неоднозначно и заслуживает внимательного и углубленного исследования.

Примеры участия официальных представителей союзных республик во внешнеполитической деятельности Союза ССР представляют собой акции, совершаемые от имени СССР, и вместе с тем свидетельствуют о реализации международной правосубъектности союзных республик посредством общесоюзных органов.

Одиннадцатым созывом закончилась 50-летняя история внутри- и внешнеполитической деятельности прежнего Верховного Совета СССР, участия представителей Казахстана и республик Средней Азии в его работе. Благодаря процессам Демократизаций и гласности открылся принципиально новый этап в истории Верховного Совета страны. Союзные республики, включая республики анализируемого региона, начинают участвовать в выработке и осуществлении внешней политики Советского Союза на других, качественно отличных от прежних, принципах.

Глава VII. НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ КАЗАХСТАНА И РЕСПУБЛИК СРЕДНЕЙ АЗИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ (с 1944 г. до настоящего времени)

§ 1. ПРИЧИНЫ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА СССР ОТ 1 ФЕВРАЛЯ 1944 ГОДА И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ

1 февраля 1944 г. был принят Закон СССР «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного Комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский Народный Комиссариат».

В связи с принятием Закона в действовавшие Конституцию СССР 1936 г. и Конституции союзных республик были внесены соответствующие изменения. Основной Закон Советского государства 1977 г., Конституции союзных республик 1978 г. подтвердили внешнеполитические полномочия союзных республик, осуществляемые ими непосредственно, и несколько расширили объем внешнеполитической компетенции республик.

Конституция Киргизской ССР 1937 г. в дополнительной статье 16-а записала: «Киргизская Советская Социалистическая Республика имеет право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями». Аналогичные положения о праве непосредственных внешних сношений союзных республик были закреплены в ст. 16-а Конституции Узбекской ССР 1937 г., в ст. 16-б Конституции Казахской ССР 1937 г., в ст. 16-а Конституции Таджикской ССР 1937 г. и в ст. 16-а Конституции Туркменской ССР 1937 г.

Политико-правовое значение Закона СССР от 1 февраля 1944 г. состоит в том, что с его принятием у каждой союзной республики появилась возможность реализации международной правосубъектности не только через общесоюзные органы, но и в непосредственной форме.

§ 2. ПРАВО НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УЧАСТИЯ УЗБЕКСКОЙ ССР, КАЗАХСКОЙ ССР, КИРГИЗСКОЙ ССР (РЕСПУБЛИКИ КЫРГЫЗСТАН), ТАДЖИКСКОЙ ССР, ТУРКМЕНСКОЙ ССР В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

С 1944 г. союзные республики начали участвовать в международной деятельности в непосредственной форме.

После Великой Отечественной войны страна возобновляла прерванные войной экономические и культурные отношения со многими иностранными государствами.

1948 г. памятен для республик региона, потому что именно с этого года после войны промышленность их начала работать на экспорт. Например, в 1949 г. завод «Средазхиммаш» изготовил гидротурбины для Болгарии, компрессоры для Румынии. Ташкентский текстильный комбинат в 1951 г. в 6 раз больше выпустил экспортной продукции, чем в 1950 г. В 1948 г. основными экспортерами в Узбекистане были 36 предприятий, которые отправляли 27 наименований продукции на сумму 76,9 млн руб. В 1950 г. Чехословакия получила продукцию Казахстана: Усть-Каменогорского свинцово-цинкового комбината, Лениногорского полиметаллического, Актюбинском завода хромовых соединений, Карагандинского завода синтетического каучука.

Республики региона начинают поддерживать непосредственные международные культурные связи с начала 50-х годов, с середины 50-х годов они приобретают систематический, разнообразный и устойчивый характер. Этому содействовали практически все государственные органы и общественные организации союзных республик региона, в том числе созданные в 1944 г. Народные Комиссариаты, а с 1946 г. — министерства иностранных дел Узбекской ССР, Казахской ССР, Киргизской ССР, Таджикской ССР и Туркменской ССР и образованные в 1953 г. республиканские отделения Всесоюзного общества культурных связей с заграницей, впоследствии ставшие самостоятельными республиканскими обществами дружбы и культурной связи с зарубежными странами.

До 1977 г. Казахстан и республики Средней Азии свои внешнеполитические полномочия осуществляли на основе Конституции СССР 1936 г. и республиканских конституций 1937 г.

Важной конституционной гарантией суверенных прав союзных республик, в том числе и внешнеполитических, является положение о том, что вне пределов, обозначенных в ст. 73 Конституции СССР, союзная республика государственную власть на своей территории осуществляет самостоятельно. Согласно ст. 81 Конституции СССР, Союз ССР охраняет суверенные права союзных республик. Гарантией суверенных прав союзных республик является право их свободного выхода из Союза ССР (ст. 72 Конституции СССР 1977 г., ст. 69 Конституции Узбекской ССР 1978 г., ст. 69 Конституции Казахской ССР 1978 г., ст. 69 Конституции Киргизской ССР 1978 г., ст. 69 Конституции Таджикской ССР 1978 г., ст. 69 Конституции Туркменской ССР 1978 г., а также Закон «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» от 3 апреля 1990 г.).

К гарантиям суверенитета союзных республик относится и право союзной республики участвовать в решении вопросов, которые отнесены к ведению Союза ССР.

Включение в текст Конституции 1977 г. и Конституций союзных республик специальных глав, посвященных внешнеполитической деятельности Советского государства в целом и каждой республики в отдельности, показывает стремление СССР и союзных республик действовать на международной арене в соответствии с принципами современного международного права, которые воспроизведены в главе о внешней политике СССР.

Так же как Союз ССР, каждая союзная республика строит свои отношения с другими государствами на основе нашедших отражение в ст. 29 Конституции СССР международно-правовых принципов суверенного равенства, взаимного отказа от применения силы или угрозы силой, нерушимости границ, территориальной целостности государства, мирного урегулирования споров, невмешательства во внутренние дела, уважения прав человека и основных свобод, равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой, сотрудничества между государствами, добросовестного выполнения договорных обязательств. Государство является полноправным субъектом международного права, если оно обладает определенным кругом внешнеполитических полномочий или группами полномочий по установлению непосредственных контактов с иностранными государствами, заключению международных договоров, обмену дипломатическими и консульскими представителями, участию в деятельности международных организаций. Союзные республики эти полномочия имеют. Они их имели уже в соответствии с Конституцией СССР 1977 г. и Конституциями союзных республик, которые модифицировали формулировки о внешнеполитических полномочиях, привели в юридическое соответствие фактическое участие союзных республик в деятельности международных организаций в период до 1977 г. (ст. 80 Конституции СССР 1977 г., ст. 76 Конституции Узбекской ССР 1978 г., ст. 71 Конституции Казахской ССР 1978 г., ст. 73 Конституции Киргизской ССР 1978 г., ст. 75 Конституции Таджикской ССР 1978 г., ст. 73 Конституции Туркменской ССР 1978 г.).

Все вышеперечисленные группы внешнеполитических полномочий можно назвать элементами международной правосубъектности союзной республики. Рассмотрим каждый элемент в отдельности.

1. Первый элемент международной правосубъектности союзной республики составляют следующие группы международных отношений союзных республик с иностранными государствами: а) политические отношения; б) культурные связи; в) экономические связи; г) научно-технические связи; д) международные связи по линии туризма, спорта и другие.

Все союзные республики вступают в непосредственные международные отношения с иностранными государствами. Непосредственные контакты союзной республики находят свое отражение в визитах на высшем уровне, встречах глав правительств, приемах чрезвычайных и полномочных послов зарубежных государств органами внешних сношений республики, приемах иностранных парламентских делегаций, поездках в иностранные государства республиканских парламентских и правительственных делегаций, международных связях государственных органов республики.

В последние годы союзные республики часто выступают в качестве стороны, принимающей различные официальные иностранные делегации на всех уровнях. Это главы государств и правительств, официальные должностные лица, партийные и парламентские делегации. Начало интенсивных международных связей союзных республик Средней Азии и Казахстана приходится на середину 50-х годов.

С 1956 по 1990 гг. Узбекскую ССР посетило не менее 13 тысяч делегаций из 120 зарубежных стран, в том числе более 750 партийных, правительственных и парламентских. Делегации высших органов государственной власти и управления многих стран посещают Республику Кыргызстан. Всего за этот период республики Средней Азии и Казахстан посетили не менее 15000 иностранных делегаций, в том числе более 800 парламентских и правительственных.

Делегации на уровне глав правительств, посещающие союзные республики, можно также отнести к числу официальных делегаций.

Следует отметить поездки за границу республиканских правительственных делегаций Казахской ССР, Узбекской ССР, Республики Кыргызстан и других, регулярно выезжающих за рубеж для участия в международных выставках и ярмарках (Каир, 1975 г.; Дамаск, 1976 г.; Алжир, 1977 г.; Лейпциг, 1979 г.; Пловдив, 1980 г., 1982 г.; Дели, 1986 г.; Алжир, 1987 г.; Лион 1989 Г.).

Парламентские делегации многих стран мира посещают союзные республики с официальными визитами. В августе 1981 г. делегация фолькетинга (парламента) Дании во главе с председателем К. Б. Андерсеном познакомилась с Узбекистаном, была принята Президиумом Верховного Совета Узбекской ССР. Парламентарии-Конгресса Гватемалы в августе 1987 г. побывали в Киргизской ССР, после приема в Президиуме Верховного Совета Киргизской ССР — на ряде предприятий и учреждений Киргизии.

Все чаще практикуются непосредственные связи союзных республик с другими государствами на правительственном уровне. Так, в июле 1981 г. по приглашению правительства Казахской ССР в Алма-Ате находилась правительственная делегация Исполнительного Веча Скупщины Социалистической Республики Боснии и Герцеговины (Югославия) во главе с Председателем Исполнительного Веча М. Реновицей. На переговорах, прошедших в теплой, дружественной обстановке, было выражено удовлетворение итогами взаимовыгодного сотрудничества и связей между Казахстаном и Боснией и Герцеговиной и рассмотрены возможности их дальнейшего углубления и расширения. В результате переговоров с правительственной делегацией Синьцзян-Уйгурского автономного района (Китай) Казахстан в ноябре 1990 г. подписал важные документы об экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве на долгосрочной и комплексной основе.

Кроме того, союзные республики посещают специализированные официальные делегации — посланцы различных государств мира.

Безусловно, все эти визиты официальных делегаций представляют собой значительный вклад в поддержание международного мира и безопасности, в развитие дружественных отношений между государствами планеты; развитие международных связей союзных республик позволяет народам других стран всесторонне знакомиться с жизнью и опытом народа каждой республики. Так, в апреле 1955 г. Председатели Президиумов Верховных Советов Узбекской ССР, Казахской ССР, Киргизской ССР, Таджикской ССР и Туркменской ССР отправили приветствия в адрес Президиума Конференции стран Азии и Африки, проходившей в Бандунге, проявив таким образом приверженность идее азиатской безопасности.

В октябре 1956 г. Великобритания, Франция и Израиль пытались отменить решение правительства Египта о национализации Суэцкого канала путем прямых военных действий, и в защиту законных прав египетского народа с горячей поддержкой выступили правительства СССР, РСФСР, УССР, БССР, Узбекской ССР, Казахской ССР и других республик.

Культурные связи союзных республик осуществляются Министерствами, Государственными комитетами культуры республик при содействии Министерств иностранных дел союзных республик, республиканскими обществами дружбы и культурной связи с зарубежными странами. Если в 1953 г. Узбекская ССР, например, поддерживала культурные связи с 5-ю странами, то в 1960 г.— уже с 80-ю, в 1970 г.— со 100 государствами, в 1991 г.— более чем со 100 странами планеты.

Сотни творческих коллективов Казахстана и республик Средней Азии, выезжая в другие страны, знакомят зарубежного зрителя, слушателя с самобытной культурой, народов региона, участвуют в международных Музыкальных, песенных конкурсах (достаточно упомянуть, что более 100 представителей музыкальной культуры Средней Азии и Казахстана стали лауреатами международных конкурсов).

Усилия республиканских обществ дружбы привели к широкому ознакомлению с жизнью, бытом, культурой народов Средней Азии и Казахстана в самых различных странах. Это достигалось прежде всего благодаря проводимым Дням, Неделям той или иной республики за рубежом. Таких мероприятий было не менее четырехсот. Более 7000 делегаций, организованных по линии обществ дружбы, государственных и общественных организаций республик, знакомились с образом жизни народов за рубежом, словом, музыкой, песней, танцами знакомили мир с действительностью и культурой народов Казахстана и Средней Азии.

Не менее 160 культурно-массовых мероприятий международного характера было проведено в городах Средней Азии и Казахстана за послевоенный период, в которых государственные органы, общественные организации, исполнительские коллективы выступали либо организаторами, либо участниками мероприятий.

Экономические связи Казахстана, например, по данным на 1950 г., распространялись на несколько государств мира. В 1976 г. республика поставляла различную продукцию в 72 страны, а в 1990 г. — уже в 86 государств. Туркменская ССР, к примеру, имеет экономические связи с 70 странами; если в 1972 г. Таджикская ССР имела торгово-экономические связи с 37 странами, то в настоящее время — 46.

Вопрос об экономических связях Казахстана и республик Средней Азии следует дополнить анализом о приграничной торговле с сопредельными странами.

Приграничная торговля республик региона с КНР впервые началась в конце 50-х годов. Правовой основой торговых операций явилось соглашение в виде обмена письмами между министерствами внешней торговли СССР и КНР от 12 мая 1958 г. Уже в следующем 1959 г. был подписан протокол между Таджикпотреб-союзом и Синьцзян-Уйгурским Автономным районом КНР. Аналогичные протоколы положили начало приграничным торговым отношениям между Казахской ССР, Киргизской ССР и КНР. В связи с ухудшением в последующем отношений между СССР и КНР после взаимного погашения счетов в 1960 г. приграничная торговля была прекращена.

В 1984 г. в ходе переговоров о товарообороте и платежах между СССР и КНР была достигнута договоренность о возобновлении приграничной торговли между Казахской ССР, Киргизской ССР, Таджикской ССР, Туркменской ССР и Узбекской ССР, с одной стороны, и Синьцзян-Уйгурским Автономным районом КНР—с другой, которая нашла юридическое выражение в обмене письмами 23 января 1986 г. между Министерством внешней торговли СССР и Министерством внешних экономических связей и внешней торговли КНР.

Определенного внимания заслуживает Соглашение между СССР и Афганистаном о приграничной торговле от 3 апреля 1981 г. которое стало правовой основой для подписания Протоколов о взаимном обмене товаров приграничных с Афганистаном среднеазиатских республик. «Взаимный обмен товарами народного потребления и хозяйственного назначения,— говорится в ст. 2 Соглашения,— будет производиться на основе контрактов, заключаемых между потребительскими союзами Узбекской ССР, Таджикской ССР и Туркменской ССР, с советской стороны и соответствующими уполномоченными хозяйственными организациями, с афганской стороны». К примеру, оборот приграничной торговли Таджикистана с Афганистаном по данным на 1982—1983 гг. составил почти 3 млн долларов; по состоянию на 1 января 1984 г.— 3,5 млн долларов; это стало возможным благодаря подписанному в сентябре 1982 г. Протоколу об организации приграничной торговли между Таджикпотребсоюзом и Дусти (торгово-оптовой организацией Афганистана). Данные по состоянию на середину 1984 г. свидетельствуют об оборотеторговли Узбекистана с афганской приграничной провинцией Балх в сумме 2 млн долларов. С начала 80-х годов эти республики осуществляют товарный оборот с Афганистаном по несколько миллионов долларов ежегодно.

Туркменская ССР вела приграничные торговые операции с сопредельным Ираном. Согласовав с Министерством внешней торговли СССР, государственные органы республики послали в Тегеран Представителей Туркмен-потребсоюза и Госплана Туркменской ССР, которые находились там в июле 1972 г. с целью изучения спроса иранского рынка и ознакомления с ассортиментом товаров, производящихся в стране.

Приграничные торговые отношения являются разновидностью прямых связей республик региона с сопредельными странами. Это торговое сотрудничество взаимовыгодно, оно расширяет ассортимент товаров в розничной торговой сети союзных республик региона, способствует нормализации отношений между странами.

Республики Средней Азии и Казахстана принимают активное участие в перестройке внешнеэкономических связей, в осуществлении прямых связей с зарубежными партнерами, в создании совместных предприятий, в законотворчестве по внешнеэкономической деятельности каждой союзной республики.

В законах предусмотрены следующие полномочия республик во внешнеэкономической сфере: а) учреждение республиканских и региональных внешнеторговых организаций с целью создания предприятиям необходимых условий, в проведении экспортных и импортных операций; б) содействие росту прямых связей; в) формирование совместных предприятий республик; г) создание представительств зарубежных фирм на территории республик; д) образование валютных фондов республик и самостоятельное их расходование, е) участие республик в разработке и реализации общесоюзных и международных программ по охране окружающей среды.

Кроме того, законы о внешнеэкономической деятельности союзных республик предоставляют им право самим определять нормативы валютных отчислений, давать лицензии, устанавливать нормы (квоты) на экспорт своей продукции, осуществлять регистрацию и контролировать предприятия на территории республики, занимающиеся внешнеэкономической деятельностью.

Осуществляются научно-технические связи союзных республик с зарубежными странами. Так, если в 1958 г. Узбекская ССР послала за рубеж 300 своих специалистов, в 1973 г.— 652 специалиста в 37 государств, то к 1990 г. более 900 специалистов народного хозяйства республики прибыли в 53 зарубежные страны для оказания научно-технической помощи.

В настоящее время тысячи специалистов всех республик региона работают в различных уголках планеты. Во многих вузах союзных республик обучаются посланцы многих стран мира. Например, в вузах и техникумах Казахской ССР учатся граждане из 55 государств, в том числе Кубы, МНР, Лаоса, Вьетнама, Афганистана и других стран. В учебных заведениях Узбекской ССР в настоящее время обучаются и проходят практику студенты, аспиранты, стажеры из 75 стран (более 3 тыс человек).

К основным организационно-правовым формам международных научных связей союзных республик можно отнести: а) длительные командировки ученых и специалистов республик в зарубежные и научные центры с целью фундаментального изучения отдельных вопросов; б) участие их в международных конференциях, конгрессах, симпозиумах; в) прикомандирование зарубежных ученых в союзные республики с этими же целями; г) проведение учеными республик совместных научных исследований; д) двусторонние междуведомственные соглашения между министерствами, академиями наук и т. д.; е) договорные связи о научном сотрудничестве между вузами, научно-исследовательскими институтами; ж) международный научный книгообмен.

Не менее 900 ученых институтов Академий наук, вузов министерств народного образования Казахстана и среднеазиатских республик за последние 40 лет участвовали в более чем 550 международных научных симпозиумах и конференциях; свидетельством зрелости ученых Средней Азии и Казахстана явилось то, что за этот период на территории региона было проведено не менее 300 международных научных симпозиумов.

Республики региона активно участвуют в международном научном книгообмене. За весь указанный период среднеазиатские республики и Казахстан отправили в научные учреждения зарубежных стран более 220 тысяч книг и получили из-за рубежа более 280 тысяч книг. Из всех республик региона наиболее интенсивно участвует в этом деле Казахская ССР (она отправила более 175000 и получила не менее 230000 книг).

Из года в год расширяются международные связи союзных республик в области туризма и спорта. Если в начале 50-х годов количество туристов от Казахстана исчислялось лишь несколькими десятками человек, то уже в 1969 г. их число равнялось 4,4 тыс, в 1974 г. их было 11 тыс, в 1975 г.—18 тыс, в 1984 г.—25 тыс. В 1963 г. 1700 граждан Узбекской ССР в качестве туристов посетили зарубежные страны, в 1970 г. их было 4,5 тыс человек, в 1980 г. — 16,6; в 1989 г.—более 25 тыс. Всего туристов от Узбекской ССР в десятках стран мира с 1956 по 1990 гг. побывало более 150 тысяч человек. Республики региона с середины 50-х годов по настоящее время посетили около 2 млн иностранных туристов из десятков стран мира, примерно столько же советских туристов из этих республик выезжали в зарубежные страны.

2. Ко второму элементу международной правосубъектности союзных республик, как мы уже отметили, относится заключение союзной республикой договоров с иностранными государствами.

Заключение двусторонних договоров союзными республиками вытекает из специфических потребностей республик в политическом, экономическом и культурном сотрудничестве с иностранными государствами.

С 1944 г. по настоящее время союзные республики региона подписали не менее 43 соглашений, протоколов с иностранными государствами, из которых 3 соглашения подписаны министерствами и ведомствами.

Это протокол о сотрудничестве между Казахской ССР и Афганистаном (на уровне министерств энергетики) от 16 декабря 1987 г., аналогичный протокол между Гаджикской ССР и Афганистаном от 16 декабря 1987 г., и некоторые другие. Другую группу составляют соглашения с иностранными государствами, подписанные органами общественных организаций. В 1959 г. руководители Таджикпотребсоюза подписали протокол с Управлением внешней торговли Синьцзян-Уйгурского Автономного района (КНР) о взаимных поставках товаров; акты договорного характера с Афганистаном в 1982 г. заключили потребсоюзы Таджикской, Туркменской и Узбекской ССР. Общественные организации республик региона по меньшей мере 9 раз подписывали протоколы о сотрудничестве с разными странами.

Наибольшее число соглашений приходится на период после 1985 г., когда началась перестройка внешнеэкономической системы Союза ССР и союзных республик, что позволило республикам Средней Азии и Казахстану выйти на более интенсивные прямые связи с иностранными государствами. Характерной особенностью договорной практики стало подписание протоколов сотрудничества между местными государственными органами республик и провинций зарубежных стран. Таких протоколов подписано 14. Анализ их показывает, что практически все они заключены с сопредельными государствами. Это не означает, что союзная республика должна заключать соглашения только с сопредельными странами, она заключит непосредственно договор с любым иностранным государством, если в этом возникнет практическая необходимость, Международная договорная практика союзных республик знает примеры заключения Союзом ССР договоров с иностранными государствами, в которых принимали непосредственное участие и официальные представители республик, чьи интересы непосредственно затрагивались.

Так, 11 апреля 1957 г. итоговые документы демаркации и редемаркации государственной границы между СССР и Ираном были подписаны советской делегацией, в состав которой входили представители правительств Азербайджанской ССР и Туркменской ССР. Подписанию этих документов предшествовало согласие республик на изменение их территории. Ранее ратификация советско-иранского соглашения об урегулировании пограничных и финансовых вопросов 1954 г. была произведена Президиумом Верховного Совета СССР лишь после получения согласия представителей этих республик о поддержке предложения о ратификации.

Ст. 7 Закона СССР «О порядке исполнения и денонсации международных договоров СССР» от 6 июля 1978 г. дает право союзным республикам в лице их высших органов государственной власти и управления представлять предложения о заключении международных договоров СССР, что позволило бы полнее учитывать интересы республик. Однако со времени принятия закона (более 12 лет) ни одна из союзных республик не воспользовалась этим правом.

В ранее действовавших Конституциях 1936 и 1937 гг. такое право союзных республик, как ратификация и денонсация международных договоров их высшими органами власти, зафиксировано не было. Это право, нашедшее отражение в Конституциях союзных республик 1978 г. (ст. 108 п. 13 Конституции Таджикской ССР, ст. 108 п. 13 Конституции Казахской ССР, ст. 108 п. 13 Конституции Туркменской ССР), было новеллой нашего конституционного законодательства. Несомненным достоинством этой конституционной формулировки является то, что она позволила шире раздвинуть рамки непосредственного участия союзных республик в международных отношениях.

Здесь следует подчеркнуть, что объем договорной правоспособности союзной республики отнюдь не ограничивается непосредственной формой заключения республикой договоров с иностранными государствами.

Казахская ССР, например, имея своих официальных представителей в Верховном Совете СССР, принимает прямое и непосредственное участие в заключении, ратификации и денонсации договоров СССР с иностранными государствами. Права и обязанности, вытекающие из международных договоров СССР, распространяются на каждую союзную республику.

Вместе с тем у каждой союзной республики имеются свои специфические интересы, которые не всегда учитывались центральным руководством страны. По убеждению автора, нужно избегать чрезмерной централизации в проведении договорной политики. Думается, дело только выиграет, если соглашения о приграничном сотрудничестве будет подписывать не Союз ССР, а соответствующая союзная республика. Такое соглашение могли в свое время подписать Узбекская ССР и Таджикская ССР о совместном водопользовании, рыболовстве на пограничной реке Аму-Дарья. Документы такого рода как: Соглашение о статусе и порядке эксплуатации и содержании автомобильно-железнодорожного моста через реку Аму-Дарья от 26 апреля 1982 г. между СССР и Афганистаном; Советско-иранский Протокол о мерах по предотвращению перехода безнадзорного скота через государственную границу от 13 марта 1967 г.; обмен нотами с Афганистаном об использовании вод реки Кушки 13 июня 1946 г.; Протокол к Соглашению о борьбе с вредителями и болезнями хлопчатника от 20 июня 1970 г. и подобные могли бы подписывать соответствующие среднеазиатские республики (Узбекская ССР и Таджикская ССР).

В последнее время руководители Казахской ССР и республик Средней Азии подписали целый ряд соглашений об экономическом сотрудничестве с министерствами Афганистана. Такую договорную практику в свете перестройки внешнеэкономической системы СССР и союзных республик следует расширять не только с Афганистаном, но и с другими сопредельными, а также соседними и иными государствами. Примером такого рода договора может служить Соглашение о сотрудничестве между Казахской Советской Социалистической Республикой и Турецкой Республикой, которое было подписано 15 марта 1991 г. в ходе визита Президента Турции Тургута Озала в Казахстан.

Соглашение республик Средней Азии и Казахстана между собой, а также их договоры и соглашения 1990 г. с РСФСР, Азербайджаном, Белоруссией, Украиной, Кыргызстаном следует отнести к договорам международно-правового характера. Поскольку республиками региона осуществляются международные договоры СССР, ощущается нехватка нормативных актов, регламентирующих порядок реализации договоров СССР на их территориях.

Кроме того, в связи с тем, что республики сами заключают договоры и соглашения с иностранными государствами, в каждой из них необходим закон, детально регулирующий порядок заключения, исполнения и денонсации таких договоров и соглашений.

Союз ССР заключает многосторонние и двусторонние договоры и конвенции, которые действуют и на территории Средней Азии и Казахстана. В случае выхода союзной республики из СССР эти договоры «продолжают действовать в отношении вышедшей республики, если не будет достигнута договоренность об ином» (ст. 13 Закона «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» от 3 апреля 1990 г.).

3. Третьим элементом международно-правовой субъектности союзных республик находит свое отражение в праве обмениваться с иностранными государствами дипломатическими и консульскими представительствами. В столице Казахской ССР— Алма-Ате ранее располагалось консульство КНР, преобразованное затем в Генеральное Консульство, которое было закрыто китайской стороной в 1953 г. В настоящее время при Министерстве иностранных дел Казахской ССР аккредитовано консульское агентство Венгрии.

Учитывая углубляющиеся экономические и иные связи, расширение сети таких консульских агентств на территории республик региона неизбежно. В свою очередь, в приграничных городах сопредельных стран не будут лишними консульские бюро или агентства Казахстана и республик Средней Азии.

В 1977 г. в Ташкенте (Узбекская ССР) открыто Генеральное Консульство МНР; с 1982 г. начало свою деятельность Генеральное Консульство Демократической Республики Афганистан, много лет действует Генеральное Консульство Республики Индии. Аккредитованные при общесоюзных органах, они, непосредственно общаясь с Министерствами иностранных дел Узбекской ССР, Таджикской ССР, Республики Кыргызстан, Туркменской ССР, официальными учреждениями республик, решают отдельные консульские и дипломатические вопросы.

В ст. 80 Конституции СССР и соответствующих статьях Конституций союзных республик после фразы: «союзная республика имеет право... обмениваться дипломатическими и консульскими представителями» отсутствует слово «торговыми». Это особенно важно подчеркнуть в связи с расширяющейся и углубляющейся внешнеэкономической деятельностью союзных республик, в том числе Казахстана и Средней Азии. Часть из них уже учредили коммерческие бюро в Афганистане, другие намерены учредить их. Логика развития прямых внешнеэкономических связей приведет к учреждению торговых представительств, агентств республик региона в зарубежных странах.

Нужно отметить, что Положение о дипломатических и консульских представительствах государств на территории СССР от 23 мая 1966 г. специально оговорило права членов советской федерации — союзных республик—в отношении представительств и лиц иностранных государств, пользующихся на основе Положения дипломатическим иммунитетом и привилегиями на их территории. В полном соответствии с суверенитетом каждой союзной республики настоящее положение (соответственно) распространяется на дипломатические и консульские представительства, которые могут быть открыты на территориях союзных республик иностранными государствами.

На территории Советского Союза дипломатический агент пользуется определенным международным правом, привилегиями. Например, «аккредитованные в СССР дипломатические представители иностранных государств и другие лица, указанные в соответствующих законах, — гласит ст. 435 Гражданского процессуального кодекса Казахской ССР, — подлежат юрисдикции советского суда по гражданским делам в пределах, определяемых нормами международного права или соглашениями с соответствующими государствами».

Любая союзная республика имеет право непосредственно вступать в дипломатические отношения, но пока ни одна из них не имеет своих посольств в зарубежных государствах.

Надо надеяться, что при заключении нового Союзного договора республики решат этот вопрос положительно для себя.

Факт отсутствия дипломатических и консульских представительств большинства союзных республик в иностранных государствах и при международных организациях не колеблет статуса союзной республики как субъекта международного права, так как учреждение таких представительств является вопросом практической целесообразности, решение которого зависит от суверенной воли республики. До поры эта воля ограничивается центром.

4. Право союзной республики участвовать в деятельности международных организаций есть естественный элемент ее международной правосубъектности. Эту формулировку следует отнести к новеллам Конституции СССР 1977 г. и Конституций союзных республик 1978 г., так как прежние Конституции не содержали в себе такого положения.

Украинская ССР и Белорусская ССР это право реализуют в своей практической деятельности в Организации Объединенных Наций. Кроме того, они являются членами свыше семидесяти международных организаций. Республики Эстония и Молдова являются членами Международной организации радиовещания и телевидения, а также Интервидения; Узбекская ССР находится в рядах Афро-Азиатской организации экономического сотрудничества в качестве ее члена. Среднеазиатские республики и Казахстан вместе с закавказскими республиками в 60-е годы участвовали на правах членов, с совещательным голосом в деятельности упомянутой международной экономической организации стран Азии и Африки. Представители торговых палат республик принимали участие в работе 2-й Международной экономической конференции афро-азиатских стран. Так, представители Киргизской ССР работали в Совете Взаимопомощи; Узбекской ССР — в Комиссии по расширению афро-азиатской торговли; к участникам Комитета афро-азиатской Инвестирующей Ассоциации в числе других были отнесены Казахская ССР, Таджикская ССР, Туркменская ССР, Узбекская ССР.

Кроме того, все союзные республики активно участвуют в деятельности международных общественных организаций, борющихся за укрепление мира, солидарности и дружбы между народами. Функционирующие комитеты защиты мира в составе Советского Комитета защиты мира содействуют работе такой влиятельной международной общественной организации планеты, как Всемирный Совет мира, комитеты солидарности стран Азии и Африки, составляя основу являющегося членом Организации солидарности стран Азии и Африки Советского Комитета солидарности стран Азии и Африки, играют заметную роль в деятельности этой международной организации.

Столицы союзных республик из года в год все чаще становятся центрами различных международных конференций, заседаний специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и других международных организаций.

Ученые республик принимают непосредственное участие в научных исследованиях в рамках программ Организации Объединенных Наций, ее специализированных учреждений. Например, в соответствии с программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) международный симпозиум проходил в 1979 г. в Алма-Ате и Чимкенте. На ученых Казахстана была возложена весьма ответственная задача — ознакомить гостей (ученых из США, Швеции, Кении, Канады, Италии, Сенегала, Турции, Судана, Венгрии) с пастбищами Казахстана и разработанными способами их улучшения. Сотрудники Института геологических наук им. К. И. Сатпаева АН Казахской ССР входят в состав ряда постоянных комиссий Международного геологического конгрессами Международного союза геологических наук ЮНЕСКО, принимают участие в заседаниях, выступают с докладами и сообщениями. Ряд видных ученых в области медицинской науки Казахстана и Средней Азии являются экспертами Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ).

Конституционная формулировка об участии союзных республик в деятельности международных организаций не только закрепляет существующее положение вещей, не только подводит итог этой деятельности. Ее значение состоит в том, что она открывает перспективу более активного, широкого участия союзных республик в деятельности международных организаций. То, что большинство союзных республик не являются непосредственно членами ООН, как Украина и Белоруссия, не означает, что они отстранены от деятельности данной всемирной организации. Официальные лица Казахской ССР, например, в составе общесоюзных делегаций неоднократно участвовали в работе различных комитетов и учреждений ООН.

Представители Казахстана и Средней Азии входят в состав ежегодных делегаций Парламентской группы СССР, выезжающих на конференции Межпарламентского Союза,

Приведенные примеры свидетельствуют об опосредованном через делегации Союза ССР участии республик в деятельности международных организаций.

Проанализировав эти четыре элемента международной правосубъектности союзных республик, как членов советской федерации, мы должны особо подчеркнуть, что они (элементы) характеризуют международную правосубъектность союзной республики, проявляемую лишь в непосредственной форме.

Приведенные фактические данные свидетельствуют о скудном содержании непосредственной международной правосубъектности союзной республики. Она (правосубъектность) может полнокровно проявиться лишь в случае обретения республикой реальной экономической, а следовательно и внешнеэкономической, самостоятельности, которая даст толчок к осуществлению дипломатических и консульских связей республики.

§ 3. ОРГАНЫ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК РЕГИОНА ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ВНЕШНИХ СНОШЕНИИ

Какими органами союзных республик осуществляется непосредственная международная правосубъектность, какова их компетенция? Международная правосубъектность союзной республики реализуется следующими органами: 1) высшими органами государственной власти республики — Верховным Советом и Президиумом Верховного Совета; 2) высшим органом государственного управления — Президентом, Кабинетом Министров союзной республики; 3) специализированными органами внешних сношений: Министерством иностранных дел союзной республики, Уполномоченным МВЭС СССР при Кабинете Министров союзной республики; 4) различными министерствами и государственными комитетами союзных республик, которые в соответствии с их профилем осуществляют международные связи с одноименными министерствами зарубежных государств. Общественные организации республик также участвуют в международных связях.

Рассмотрим внешнеполитическую компетенцию вышеперечисленных государственных и иных органов республик в отдельности на конкретных примерах.

Верховный Совет Узбекской ССР принимает Конституцию, закрепляющую основы организации и деятельности республиканских органов в области внешних сношений, а также законы, которые имеют целью упрочение общественного и государственного строя в республике, охрану прав и интересов граждан, иностранцев и лиц без гражданства, сохранение всеобщего мира, укрепление международной законности, расширение экономических и культурных связей с зарубежными государствами.

Всеми этими вопросами Верховный Совет Узбекской ССР занимается со времени своего возникновения (1938 г.). Существенную помощь верховному органу власти оказывает избираемая им Комиссия по иностранным делам (ныне комитет по международным делам), которая функционирует с 1957 г. Правовым основанием деятельности Комиссии было Положение о постоянных комиссиях Верховного Совета Узбекской ССР от 18 июля 1957 г., затем Положение от 23 августа 1966 г., в п. 29 которого записано, что «комиссия по иностранным делам всемерно содействует успешному осуществлению республикой внешнеполитической функции, предоставленной Конституцией Узбекской ССР Верховному Совету и его Президиуму», а также «заслушивает отчеты делегаций Верховного Совета Узбекской ССР, побывавших в зарубежных странах».

За все это время Комиссия не менее 7 раз выносила на рассмотрение Верховного Совета республики вопросы, в числе которых: улучшение качества подготовки иностранных студентов в учебных заведениях Узбекистана, состояние работы Узбекского общества дружбы и культурной связи с зарубежными странами и другие.

Верховными Советами Туркменской ССР и Таджикской ССР избираются также комиссии (комитеты) по иностранным (международным) делам, которые вносят определенный вклад в дело расширения международных связей республик.

Верховные Советы многих союзных республик имеют комиссии по иностранным делам (комитеты по международным делам), которые вырабатывают основы внешней политики своих республик.

Отсутствие подобных комиссий не должно быть препятствием для вынесения на повестку дня заседаний Верховных Советов вопросов, связанных с осуществлением внешних связей.

Кодексы, законы, принятые и утвержденные высшими органами власти республик региона, равно как и всех союзных республик, содержат статьи об уголовной ответственности лиц, совершающих преступления против мира, разделы о применении законов иностранных государств, международных договоров и соглашений на территории республики, о применении законодательства республик к иностранцам и лицам без гражданства, о праве иностранных граждан и лиц без гражданства на получение образования в республике (см. например, ст. ст. 5, 68 Уголовного Кодекса Таджикской ССР, раздел VI Кодекса о браке и семье Казахской ССР; раздел VIII Гражданского Кодекса Туркменской ССР, раздел XI Кодекса Узбекской ССР о недрах; раздел XIV Закона Республики Кыргызстан о народном образовании).

Высший орган власти республики издает законы, регламентирующие область внешних сношений Казахской ССР. Верховный Совет Туркменской ССР ранее формировал два других, подотчетных ему высших органа внешних сношений республики — Президиум Верховного Совета Туркменской ССР и Совет Министров Туркменской ССР (ст. ст. 106, 116 Конституции Туркменской ССР, ст. 4 Закона Туркменской ССР «О Совете Министров Туркменской ССР»). Как высший орган государственной власти сам Верховный Совет Узбекской ССР располагал правом представительства республики в международных отношениях (п. 15 ст. 74 Конституции Узбекской ССР).

Верховный Совет республики в соответствии с Конституцией Казахской ССР назначал министра иностранных дел Казахской ССР. Президиуму Верховного Совета Таджикской ССР в соответствии с п. «и» и «к» ст. 28 Конституции Таджикской ССР 1937 г., ст. 110, п. п. 13, 14, 15 Конституции Таджикской ССР 1978 г. предоставлялось право ратифицировать и денонсировать международные договоры республики, назначать и отзывать дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях, принимать верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при Президиуме дипломатических представителей иностранных государств.

Председатель Верховного Совета Республики Кыргызстан принимает и имеет беседы с теми чрезвычайными и полномочными послами иностранных государств, аккредитованных в Москве, которые посещают республику. Ежегодно с жизнью союзных республик, в том числе и Кыргызстана, знакомятся послы 30 и более государств мира.

Необходимо отметить большую работу Президиума Верховного Совета по организации поездок делегаций, направляемых по линии Верховного Совета республики, а также приемов зарубежных парламентских и иных делегаций, посещающих, к примеру, Узбекскую ССР.

Президент Казахской ССР, как и Президенты других республик региона, представляет республику в международных отношениях, ведет переговоры и подписывает международные договоры республики, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств, назначает и отзывает дипломатических представителей Казахской ССР и постоянных представителей республики при международных организациях.

Согласно статье 118-1 Конституции Узбекской ССР «Президент Узбекской ССР осуществляет высшую исполнительную и распорядительную власть в Узбекской ССР, одновременно являясь Председателем Кабинета Министров». Статья 120 Конституции устанавливает, что «по поручению Президента Узбекской ССР Вице-президент руководит Кабинетом Министров и организует его работу» по внутривнутриполитическим и внешнеполитическим линиям.

Кабинет Министров Узбекской ССР, как и Правительства других республик региона, осуществляет руководство в области отношений с иностранными государствами и международными организациями в порядке, установленном Союзом ССР.

Осуществление в пределах своих полномочий представительства Узбекской ССР в иностранных государствах и в международных организациях также входит в число внешнеполитических прав Кабинета Министров Узбекистана. Правительству республики принадлежит право вести дипломатические переговоры по различным вопросам с иностранными государствами, назначать делегации на международные конференции и выдавать им соответствующие мандаты, назначать официальные делегации для поездки в зарубежные страны.

Полномочия Кабинета Министров союзной республики по части международных договоров следует разбить на две группы: а) полномочия относительно международных договоров республики; б) полномочия по выполнению общесоюзных договоров. Правительство союзной республики имеет право заключать от ее имени межправительственные международные договоры, утверждать и денонсировать их.

Кабинет Министров Казахской ССР в пределах территории республики, претворяя в жизнь договоры и соглашения, заключенные Союзом ССР, принимает меры по выполнению международных договоров Казахской ССР, назначает членов коллегии, Генерального секретаря Министерства иностранных дел, руководит деятельностью МИД и других органов государственного управления республики в области внешних сношений.

Правительство республики принимает официальных лиц, в том числе чрезвычайных и полномочных послов иностранных государств в СССР.

Кабинет Министров Таджикской ССР, как и Кабинет Министров других союзных республик, рассматривает вопросы, связанные с определением сырьевых ресурсов и установлением заготовительных контингентов для экспорта, предусматривает мероприятия по расширению необходимых для экспорта сырьевых ресурсов и другие, необходимые для выполнения экспортных программ.

В настоящее время правительства Казахской ССР, Республики Кыргызстан, Таджикской ССР прилагают усилия к дальнейшему развитию приграничной торговли с Синьцзяном (КНР), Кабинеты Министров Узбекской ССР, Таджикской ССР, Кыргызстана — с северными провинциями Афганистана, и все они перестраивают свою деятельность с целью совершенствования форм экономического сотрудничества с зарубежными странами.

Правительство республики в случае необходимости выступает заявлениями об осуждении конкретных действий отдельных государств, протестами и т. д., проводит политику экономического и политического сотрудничества со всеми странами, сохранения и упрочения международного мира, оказания помощи молодым развивающимся государствам.

Значительная роль в реализации этой политики отводится Министерству иностранных дел.

Министерство иностранных дел Казахской ССР: а) обеспечивает связи Казахстана с иностранными государствами и международными организациями; б) осуществляет наблюдение за выполнением на территории республики договоров и соглашений, заключенных с иностранными государствами высшими органами власти и управления СССР и органами республики; в) выполняет по поручению правительства Казахской ССР или Министерства иностранных дел СССР отдельные функции по защите интересов советских граждан, находящихся за границей, а также граждан иностранных государств, проживающих в Казахской ССР; г) следит за соблюдением министерствами, ведомствами и общественными организациями республики нормативных актов, которыми определен порядок установления связей между ними и соответствующими органами иностранных государств, и оказывает им содействие в выполнении ими обязательств, касающихся экономических и культурных связей с иностранными государствами; д) принимает участие в приеме послов различных иностранных государств, посещающих республику; е) участвует в предварительном рассмотрении материалов по ходатайствам о приеме в гражданство Казахской ССР иностранцев и лиц без гражданства в составе комиссии при Президиуме Верховного Совета Казахской ССР; ж) в составе общесоюзных делегаций по соглашению с МИД СССР принимает участие в осуществлении внешнеполитической деятельности Союза ССР.

Министерства иностранных дел Узбекской ССР, Казахской ССР, Республики Кыргызстан, Таджикской ССР, Туркменской ССР поддерживали деловые связи с Генеральным Консульством КНР, в настоящее время они работают в тесном контакте с Генеральным Консульством МНР в Ташкенте и Генеральным Консульством Республики Афганистан там же, решая разнообразные вопросы консульского и дипломатического характера. Эти министерства, находясь в контакте с зарубежными органами, внешних сношений СССР, с общесоюзными органами, содействуют реализации внешней политики СССР.

Например, в 50-е годы Министерство иностранных дел Узбекской ССР, идя навстречу ходатайствам Генерального Консульства КНР в Алма-Ате, содействовало выдаче выездных виз китайским гражданам; способствовало репатриации проживавших на территории республик лиц польской национальности; в 60-е годы оказывало содействие общесоюзным органам в оформлении специалистов республики для выезда в зарубежные государства; в 60-е, 70-е годы и в настоящее время решает вопросы о приеме специалистов из развивающихся стран для повышения их профессиональной квалификации на предприятиях и учреждениях.

Положения о МИД республик региона были приняты в 1988 г. и не содержали пункта о предоставлении права республиканским МИД самим обращаться за визами для граждан республики в иностранные посольства, находящиеся в СССР. В связи с расширяющейся внешнеэкономической деятельностью республик такое право им сейчас предоставлено.

В истории республик региона функционировали специальные ведомства внешней торговли, подчинявшиеся Правительству республики и соответствующему общесоюзному Министерству. Таков был Народный Комиссариат внутренней и внешней торговли Казахской АССР, выполнявший наряду с внутренними внешнеторговые функции с 25 марта 1926 г. по 7 августа 1929 г. Внешнеэкономические функции осуществляли преимущественно экспортно-импортное управление и управление таможенной инспекции.

С 1930 г. внешнеторговая компетенция Наркомата перешла Уполномоченному Народного Комиссариата внешней торговли СССР по Казахской АССР. Ныне это Уполномоченный Министерства внешних экономических связей СССР при Правительстве Казахской ССР.

Ведомство республики, ведающее вопросами внешних экономических связей, было возрождено вначале в лице Государственного Комитета Казахской ССР по внешнеэкономическим связям (Положение о нем утверждено 26 октября 1990 г.), затем Министерства внешних экономических связей Казахской ССР, действующего в настоящее время.

Министерство внешних экономических связей (МВЭС) Казахской ССР, равно как и МВЭС других республик региона, разрабатывает и реализует внешнеэкономическую политику, совершенствует хозяйственный и организационно-правовой механизм внешнеэкономических связей, обобщает практику применения республиканского и зарубежного законодательства по внешнеэкономическим вопросам. В компетенцию Министерства входит проведение экспортных и импортных операций, подготовка предложений о заключении договоров Казахской ССР об экономическом сотрудничестве с зарубежными странами, регистрация участников внешнеэкономических связей, участие в разработке и осуществлении мероприятий по совершенствованию внешнеэкономической деятельности, в частности, по увеличению производства для экспорта конкурентоспособных товаров, выдача лицензий на экспорт и импорт товаров, принятие участия в организации коммерческой работы на международных и иностранных торгово-промышленных выставках. Оно может в установленном порядке выдавать иностранным организациям и фирмам разрешения на открытие в Казахстане представительств, создавать в рамках своей компетенции научно-технические координационные и иные советы, экспортные комиссии межведомственного характера для решения проблем внешнеэкономической деятельности республики.

В 1931 г. Казгосторг был ликвидирован. Образовавшийся в 1988 г. Казахинторг призван продолжить добрые традиции Казгосторга. В этой связи необходимо тщательно изучить правовые аспекты деятельности Казгосторга, его сильные и слабые стороны, с тем, чтобы использовать его положительный опыт в деятельности современного Казахинторга. Казахинторг создавался как республиканское хозрасчетное внешнеторговое объединение при правительстве Казахской ССР, призванное осуществлять экспортные и импортные операции по закрепленной за ним номенклатуре товаров и услуг, обеспечивая выполнение обязательств по международным договорам СССР и Казахской ССР.

В настоящее время Казахинторг является учреждением при МВЭС Казахской ССР, содействует министерствам и ведомствам, объединениям, предприятиям и организациям республиканского и местного подчинения в расширении производственной, научно-технической и агропромышленной кооперации с зарубежными партнерами, развитию прямых связей.

Согласно Уставу Казахинторга в его состав входят следующие специализированные фирмы: Казахпромторг, Казахагроинторг, Казахпригранторг, Казахсервис.

В составе Таджиквнешторга функционируют следующие специализированные фирмы: Промпродторг, Пригранторговля, «Услуги».

Пункт 2 Положения о Туркменинторге говорит о том, что Туркменинторг осуществляет экспортные и импортные операции по закрепленной номенклатуре товаров и услуг не только для объединений, предприятий и организаций, расположенных на территории республики, но и для производственных кооперативов.

Уполномоченный Министерства внешних экономических связей СССР при Кабинете Министров Узбекской ССР утверждается Кабинетом Министров СССР по представлению МВЭС СССР, согласованному с правительством Узбекской ССР, входит в состав правительства республики с правом совещательного голоса, работает в тесном контакте с последним, а также с отраслевыми министерствами и ведомствами и местными государственными органами, содействуя таким образом дальнейшему росту внешнеэкономических связей Узбекистана.

Аппарат Уполномоченного следит за своевременной поставкой товаров для экспорта, контролирует качество экспортной продукции, наблюдает за своевременным вводом в эксплуатацию импортного оборудования, оказывает содействие заинтересованным организациям в разрешении вопросов, связанных с экспортом и импортом товаров.

Кроме того, в обязанности Аппарата Уполномоченного входит выявление новой лицензионной тематики технических разработок, изучение экспортных ресурсов республики, внесение предложений о поставках сверхплановых экспортных товаров, о путях расширения производства пользующихся спросом на внешнем рынке товаров.

Правовую основу деятельности Уполномоченных МВЭС СССР при Кабинетах Министров союзных республик составляют Положение об Уполномоченном Наркомвнеш-торга СССР от 13 февраля 1931 г., Инструкция о работе уполномоченных Министерства внешней торговли при Совете Министров союзных республик от 18 мая 1979 г., Положение о Министерстве внешних экономических связей СССР от 28 февраля 1989 г.

Существующее Положение об Уполномоченном не оговаривает порядок взаимоотношений Уполномоченного с общесоюзными органами власти и управления и предприятиями союзной республики, определенные меры, принятие которых содействовало бы расширению и углублению внешнеэкономических связей республики.

Говоря о международно-правовом статусе союзной республики, нельзя пройти мимо такого органа, как Постоянное Представительство Казахской ССР при правительстве СССР, своеобразии современного правового положения которого состоит в том, что оно в последние годы часто действует в качестве вспомогательного органа внешних сношений республики. Это объясняется тем, что Представительство, находясь в Москве, имеет возможность принимать участие в решении задач внешнеполитического характера, затрагивающих Казахскую ССР, просить содействия правительства СССР, что вытекает из общего смысла пунктов 3, 4 Положения о Постоянном Представительстве Совета Министров Казахской ССР при Совете Министров СССР от 25 ноября 1970 г.

Академия Наук Узбекской ССР, научно-исследовательские институты ряда министерств республики, учебные заведения Министерства народного образования Узбекской ССР вносят свой вклад в дело реализации международной правосубъектности республики.

Ученые Узбекистана участвуют в международных конференциях, конгрессах, симпозиумах по различным отраслям науки и техники.

По приблизительным данным только ученые Академии наук Узбекской ССР за период с 1956 г. по 1990 гг. участвовали в 190 международных форумах, проведенных в самых различных государствах, из них в 20 научных семинарах и конференциях, организованных учреждениями ООН.

Если в 1956 г. Центральная Научная библиотека АН Киргизской ССР вела книгообмен со 108 зарубежными научными учреждениями 39 стран, то в 1990 г. — с 245 учреждениями более 40 иностранных государств.

По линии Совета по иностранному туризму при Кабинете Министров СССР республики региона тесно связаны с международным туризмом. Если в середине 50-х годов туристов из зарубежных стран в каждой республике региона исчисляли лишь сотнями, то в последующие годы они прибывали тысячами, а затем и десятками тысяч.

За 35 последних лет (с середины 50-х годов) в республиках Средней Азии и Казахстане побывало 5,5 млн. иностранных туристов, т. е. примерно на каждые 10 млн. жителей региона пришлось по 1 зарубежному туристу. Это много меньше, чем в наиболее развитых в этом отношении странах (в Чехо-Словакии, например), где на одного жителя ежегодно приходится 1 иностранный турист. Если к тому же учесть, что в мировой практике на иностранном туризме в 5 раз легче зарабатывать валюту, чем на внешней торговле, выглядит странной ликвидация в 1988 г. Государственных Управлений союзных республик, в том числе республик региона, по иностранному туризму. Это привело к чрезмерной централизации управления иностранным туризмом по всей стране. Республиканские управления по интуризму необходимо возродить, предоставить им большую самостоятельность, внедрить в их деятельность принципы хозрасчета и самоокупаемости.

Министерства и ведомства республик в соответствии со своим профилем сами непосредственно осуществляют внешние связи.

Государственный Комитет Казахской ССР по делам молодежи, физической культуре и спорту и в нем отдел международных связей своей деятельностью также вносят лепту в дело реализации непосредственной международной правосубъектности Казахстана. В последние годы сотни спортсменов-казахстанцев в составе республиканских и общесоюзных спортивных делегаций защищали спортивную честь Казахстана и Союза ССР.

Рост международных связей республик региона в 60—70 годы привел к необходимости создания в министерствах, ведомствах республики специализированных отделов внешних связей: отдел внешних связей Государственного Планового Комитета Туркменской ССР, (ныне — Госкомитет Туркменской ССР по экономике), отдел внешних связей Академии наук Узбекской ССР и др.

Эти специализированные отделы созданы сравнительно недавно по профилю своих министерств и ведомств, в соответствии с приказом по министерству или ведомству.

В функции такого отдела входит обеспечение связи министерства с общесоюзными экспортно-импортными организациями, с государственными органами внешних сношений республики, осуществление подбора кадров для работы за границей, организация приема специализированных делегаций по своей отрасли, содействие в организации международных конференций, съездов, научных командировок за границу, оказание помощи в заключении договоров о содружестве между предприятиями одноименных отраслей хозяйства, научно-исследовательскими институтами Академии наук республики и зарубежных стран и т. д. Это видно, например, из Положения об отделе внешних сношений Академии наук Казахской ССР от 11 марта 1976 г.

Некоторые ученые подвергают сомнению необходимость существования отдела внешних связей министерств и ведомств. Нам думается, что в связи с расширением объема внешних связей предприятий, организаций, министерств и ведомств, необходимо расширять и укреплять роль этих отделов.

Когда мы говорим о системе внешних органов союзной республики, то, как правило, имеем в виду лишь центральные органы власти и управления. Между тем, бурное развитие разносторонних международных связей Советского государства привело к тому, что в механизм внешних сношений были интегрированы местные органы государственной власти и управления, которые устанавливают тесные контакты между городами, областями, районами союзных республик и соответствующими политикотерриториальными единицами зарубежных государств, включая обмен делегациями, информационными материалами, выставками, проведение Недель дружбы, кинофестивалей и т. д. Так, исполнительный комитет Душанбинского городского Совета народных депутатов имеет тесные контакты с местными органами города Саны (Йеменская Арабская Республика). То же самое можно сказать о взаимоотношениях местных органов власти и управления городов Бишкек (Республика Кыргызстан) и Уагадугу (Буркина-Фасо), Ташкента (Узбекская ССР) и Сиэтла (США), Триполи (Ливия), Туниса (Тунис), Душанбе (Таджикская ССР) и Лусаки (Замбия), Боулдер (США), Алма-Аты (Казахская ССР) и Модены (Италия), Браззавиля (Народная Республика Конго), Тэгу (Южная Корея), Ренн (Франция).

Местные государственные органы республики могут и от своего имени подписывать международно-правовые акты. Так, в марте 1989 г. исполком Талды-Курганского облсовета народных депутатов Казахской ССР и руководство Или-Казахской автономной области КНР подписали протокол намерений о сотрудничестве.

С 1987 г. связи между Казахстаном и республиками Средней Азии и Афганистаном перешли на качественно новый этап, было положено начало прямым дружественным контактам между Алма-Атинской областью и провинцией Кандагар, Чимкентской областью и Заболь, Карагандинской и Урузганом, Ташкентской и Саманганом, Самаркандской и Багланом, Сурхандарьинской и Балхом, Курган-Тюбинской и Гератом, Чарджоуской и Фарьябом. Они осуществляют прямые связи в различных сферах деятельности.

Исполком Ташкентского городского Совета с 1973 г. поддерживает связи с местными органами власти американского города Сиэтла. В 1982 г. эти города-побратимы приняли Декларацию за мир и предотвращение ядерной угрозы, в котором они от имени своих жителей выразили глубокую озабоченность продолжающимся наращиванием запасов ядерного оружия. Ташкент и Сиэтл призвали «все прогрессивное человечество объединиться в борьбе за упрочение мира, обуздание гонки вооружений, уменьшение запасов ядерного оружия».

7 городов региона имеют побратимские связи с 18 городами мира, что в сравнении с показателями по Союзу ССР (200 советских городов поддерживают связи с 400 городами разных стран) означает соответственно 0,37% и 0,4%. Между тем, эту форму международных связей города региона могли бы использовать как средство обеспечения прямых экономических связей предприятий городов-побратимов.

Эта деятельность, организуемая исполкомами местных Советов народных депутатов и координируемая высшими органами союзных республик, могла бы в значительной степени способствовать дальнейшему развитию отношений дружбы, взаимопомощи и сотрудничества народов региона с другими народами.

Все это примеры из современного участия местных государственных органов во внешних связях республик. Когда же впервые местные органы власти и управления начали участвовать в этих связях? Какова история их участия? В Казахстане, например, 10 апреля 1918 г. Семиреченский областной Совет с ведома Совнаркома и НКВД Туркестанской АССР при содействии Совета Джаркентского уезда послал делегацию для решения вопросов об оказании помощи беженцам, бежавшим до этого в Китай в результате мятежа белоказаков в Семиречье. 24 июня того же года между китайским приграничным Илийским округом и Семиреченским облисполкомом было заключено соглашение о закупке для Семиречья мануфактуры, медикаментов. В августе в Кульдже (Китай) находилась особая консульская коллегия, учрежденная Семиреченским облисполкомом.

В первые годы Советской власти при областных и районных исполкомах Советов депутатов Казахской АССР существовали экспортные совещания, основной задачей которых было содействие республике в выполнении ее экспортных планов.

На территории Туркестанской АССР и Казахской АССР с 1918 г. по 1938 г. губернские, затем областные исполнительные комитеты республик на основании декрета ВЦИК РСФСР от 1 апреля (19 марта) 1918 г., а затем декрета СНК РСФСР от 22 августа 1921 г. принимали иностранцев, проживающих на их территориях, в российское гражданство, поскольку сами республики входили в состав РСФСР.

Исторические и современные данные свидетельствуют об участии местных государственных органов республик региона в международных связях, и в законах Казахстана и республик Средней Азии о местных органах государственной власти и управления есть пункт, частично узаконивающий это право.

Следует отметить, что местные органы власти и управления союзных республик региона в международных связях участвуют не в полную силу в значительной степени потому, что они не располагают реальной властью и не имеют достаточных финансовых средств. Как показано в главе, прямые экономические и культурные контакты местных органов с Афганистаном и Китаем оправдывают себя. Думается, что такой опыт прямых контактов можно продолжить и использовать во взаимоотношениях с другими странами.

Общественные организации республик региона также вносят свой вклад в осуществление международных связей. Среди них можно выделить республиканские общества дружбы и культурной связи с зарубежными странами.

Туркменское общество дружбы и культурной связи с зарубежными странами функционирует на основе Устава общества от 17 мая 1958 г.

Поставленные перед Обществом задачи сформулированы в статье 5 Устава, в которой говорится, что Общество активно содействует упрочению мира и безопасности народов, широкому международному сотрудничеству, достижению всеобщего мира и полного разоружения, знакомит трудящихся Туркменской ССР с историей, культурой и жизнью народов зарубежных стран, содействует ознакомлению народов этих стран с достижениями в развитии экономики, науки, культуры.

За весь период своего существования и деятельности Туркменское общество направило за рубеж примерно 400 делегаций из числа жителей Туркмении, приняло около 500 делегаций из зарубежных стран и международных организаций, содействуя тем самым упрочению мира и укреплению дружественных отношений между народами.

Аналогичные задачи стоят перед обществами дружбы других республик региона. Так, Казахское общество дружбы, действующее на основе своего Устава от 23 января 1959 г., объединяющее в своих рядах 9 республиканских, 23 областных и городских отделений, а также 315 коллективных членов советских обществ дружбы, осуществляет культурные связи с 98 странами мира.

Казахское и Киргизское общества дружбы поддерживают связи с отделением общества китайско-советской дружбы Всекитайского общества культурных связей с зарубежными странами.

Торгово-промышленная Палата Казахской ССР, действующая на основе Устава от 31 января 1973 г., содействует примерно 300 членам Палаты и другим организациям, осуществляющим свою деятельность на территории республики, в развитии экономического и научно-технического сотрудничества с зарубежными организациями и фирмами в различных формах. Функции палаты республики определены в п. 7 Устава, в котором сказано, что Палата «может участвовать в работе различных экономических международных организаций и входить в состав смешанных торговых палат», «содействует организации иностранных выставок в Казахской ССР, а также принимает участие в советско-промышленных выставках и советских экспозициях на ярмарках за границей», «производит по просьбам советских и иностранных организаций различные виды экспертизы и контроля товаров, сырья и оборудования» и т. д. С 1960 г., т. е. со времени своего образования Палата содействовала организации не менее 25 иностранных выставок в Казахстане, а также участвовала примерно в 20 советских торгово-промышленных выставках и экспозициях за рубежом. Органами управления Торгово-промышленной Палаты Туркменской ССР являются: Палата, Совет Палаты, Президиум Палаты. Текущая работа Президиума Палаты выполняется отделами товарных экспертиз, плано-экономической работы, организационной работы, внешних сношений и выставок, рекламы экспортируемых товаров, переводов. Палата оказывает содействие правительству Туркменской ССР и другим государственным органам, занимающимся внешнеэкономическими связями республики, и в числе некоторых других советских организаций удостоена международной премии «Золотой Меркурий».

Торгово-промышленная палата Казахской ССР участвует в деятельности смешанной советско-французской торговой палаты. Торгово-промышленные палаты Узбекской ССР, Туркменской ССР, Таджикской ССР, Республики Кыргызстан, Казахской ССР с начала 60-х годов активно поддерживают деловые связи с Афроазиатской организацией экономического сотрудничества, участвуют в работе ее конференций.

Назревает необходимость широкого участия Торгово-промышленных палат Казахской ССР и республик Средней Азии в деятельности международных экономических организаций, а также смешанных торговых палат.

В этой связи было бы целесообразно в Президиуме Палат образовать отдел связи с международными организациями и торговыми палатами зарубежных стран.

Право союзных республик осуществлять свои международные связи непосредственно и через органы и делегации Союза ССР вытекает из принципов советской федерации: сочетание суверенитета Союза ССР с суверенитетом союзных республик. В свою очередь, международная правосубъектность СССР также реализуется в двух основных формах: непосредственно и через республиканские органы внешних сношений.

Расширение международных связей союзных республик— субъектов международного права свидетельствует о все большем выдвижении их на международную арену, что содействует укреплению взаимопонимания между народами.

Международная правосубъектность республик Средней Азии и Казахстана осуществляется как непосредственно, так и на общесоюзном уровне лишь в исполнительских формах, в рамках, определенных Центром. Центр в лице Президента СССР и союзного правительства определяют эти рамки, хотя наблюдается тенденция к реальному суверенитету и международной правосубъектности республик. Об этом свидетельствует принятие Деклараций о государственном суверенитете республик. Так, в Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР от 25 октября 1990 г. записано, что «Казахская Советская Социалистическая Республика есть суверенное государство, которое добровольно объединяется с другими республиками в союз суверенных республик и строит взаимоотношения с ними на договорной основе». В силу своего суверенитета, «Казахская ССР,— говорится в п. 14 Декларации,— обладает правом выступать самостоятельным субъектом международных отношений, определять внешнюю политику в своих интересах: обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами, участвовать в деятельности международных организаций, в том числе ООН и ее специализированных учреждений».

Литература. I. Опубликованные источники, официальные материалы, нормативные акты

Литература

I. Опубликованные источники, официальные материалы, нормативные акты

1. Ведомости Верховного Совета СССР. 1954-1990 гг.
2. История Хорезмской Народной Советской Республики (1920-1924). Сборник документов. Ташкент: Фан, 1976.
3. История Бухарской Народной Советской Республики. 1920-1924 гг. Сборник документов. Ташкент: Фан, 1976.
4. Казахско-русские отношения в XVI-XVII в. (Сборник документов и материалов). Т. 1. Алма-Ата: изд-во АН КазССР, 1961.
5. Казахско-русские отношения в XVIII-XIX вв. (Сборник документов и материалов). Алма-Ата: Наука, 1964.
6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. М.: Юрид. лит-ра, 1978.
7. Материалы по истории туркмен и Туркмении XVI-XIX вв. Иранские, бухарские, хивинские источники. Т. II. М.—Л. Изд-во АН СССР, 1938.

8. Механизм внешнеэкономической деятельности. Сборник документов. М., 1988.
9. Образование СССР. Сборник документов. 1917-1924. М.—Л., 1949.
10. Присоединение Туркмении к России. (Сборник архивных документов) / Под ред. А. Ильясова. Ашхабад: изд-во АН Туркменской ССР, 1960.
11. Сборник действующих договоров, соглашений, конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Сборник международных договоров СССР. Выпуски 10—41.
12. Сборник законов Узбекской ССР и Указов Президиума Верховного Совета Узбекской ССР. 1938-1951 гг. Ташкент, 1952.
13. Сборник законов Киргизской ССР и Указов Президиума Верховного Совета Киргизской ССР. ,1938-1956 гг. Фрунзе, 1957
14. Седьмая сессия Верховного Совета Казахской ССР (стенографический отчет). Алма-Ата, 1946.
15. Собрание государственных грамот и договоров, хранящихся в государственной коллегии иностранных дел. Ч. III. М., 1822.
16. Собрания действующих трактатов. Т. 1. СПб., 1902.
17. СССР и страны Африки. 1946-1962. Документы и материалы. Т. 1. М.: Госполитиздат, 1963.
18. Съезды Советов РСФСР и автономных республик РСФСР. Сборник документов. 1917-1922. Т. 1. М.: Госюриздат, 1959.
19. Съезды Советов: 2-й — 8-й съезды Советов.
20. СССР. Верховный Совет. Заседания. Стенографические отчеты 1938 1988 гг.

II. Специальная литература

21. Аваков М. М. Правопреемство Советского государства: М.: Госюриздат, 1961.
22. Алексидзе Л. А. Взаимоотношения Грузии с Россией в XVI— XVII вв. (Международно-правовое исследование). Труды Тбилисского гос. университета. Т. 94. Тбилиси, 1963.
23. Баскин Ю. Я., Советов П. В. Вопросы международного права в договорной практике и политической литературе Молдавии XVI-XVIII вв. // Сов ежегодник международного права. 1962. М., 1963. С. 268—298.
24. Баскин Ю. Я., Фельдман Д. И. История международного права. М., 1990.
25. Ахмедов Б. А. История Балха (XVI-первая половина XVIII в.) Ташкент: Фан, 1982.
26. Басин В. Я. Россия и Казахские ханства в XV—XVIII вв. (Казахстан в системе внешней политики Российской империи), Алма-Ата: Наука, 1971.
27. Бекназаров Р. Юг Казахстана в составе Кокандского ханства и его присоединение к России (по русским архивным и опубликованным материалам). Автореферат канд. дисс. Алма-Ата, 1969.

28. Блищенко И. П., Дурденевский В. Н. Дипломатическое и консульское право. М.: Изд-во ИМО, 1962.
29. Вадимов В. К. Верховный Совет СССР и международные отношения. М.: Международные отношения, 1958.
30. Валиханов Ч. Ч. О состоянии Алтышара или шести восточных городов Китайской провинции Нан-лу (Малой Бухарин) в 1858-1859 годах. Собр. соч. в 5-ти томах Т. III. Алма-Ата: Гл. ред. Каз. Сов. Энциклопедии, 1985.
31. Гольциэр И. Культ святых в исламе. М., 1938.
32. Грабарь В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647-1917). М., 1958.
33. Давлетов Дж., Ильясов А. Присоединение Туркмении к России. Ашхабад: Ылым, 1972.
34. Жиренчин К. А. Правовое положение Казахстана в составе Российской империи в XVIII веке // Юридические науки. Вып. 4. Алма-Ата: КазГУ, 1974. С. 26—33.
35. Зарницкий С., Трофимова Л. Так начинался Наркомиядел. М., 1984.
36. Зиманов С. З. Политический строй Казахстана конца XVIII и первой половины XIX веков. Алма-Ата: изд-во АН КазССР. 1960.
37. Из истории международных отношений в Центральной Азии. Алма-Ата: Гылым. 1990.
38. История Бухарской и Хорезмской советских республик. М., 1971.
39. История государства и права Советского Казахстана. Т. III. (1938-1958 гг.) / Под ред. С. З. Зиманова и М. А. Биндера. Алма-Ата: Наука, 1965.
40. История государства и права Казахской ССР, ч. 1. /Под редакцией С. С. Сартаева. Алма-Ата: Мектеп, 1982.
41. История Киргизской ССР. Т. 1. Фрунзе: Кыргызстан, 1968.
42. История советского государства и права Узбекистана. Т. 1 (1917—1924 гг.) Ташкент: изд-во АН УзССР, 1960.
43. История таджикского народа. Т. 2. Кн. 2. (XVII в. — 1917 г.). М.: Наука, 1964.
44. История Узбекской ССР. С древнейших времен до наших дней Ташкент: Фан, 1974.
45. Кожевников Ф. И. Русское государство и международное право (до XX в.). М.: Юриздат МЮ СССР, 1947.
46. Козыбаев М. К. Теоретико-методологические аспекты концепции территориальной целостности Казахской ССР как суверенного государства. Вечерняя Алма-Ата, 1990. 4 октября.
47. Конституционные основы статуса союзной республики / Отв. ред. М. Т. Баймаханов. Алма-Ата: Наука, 1985.
48. Кузнецов В. С. Экономическая политика цинского правительст-ства в Синьцзяне в первой половине XIX века. М.:Наука, 1973.
49. Левин Д. Б. История международного права. М.: изд-во ИМО, 1962.
50. Лисовский В. И. Вопросы международного права в истории Украинской Советской Социалистической Республики. Автореферат. докт. дисс. М., 1962.

51. Михалева Г. А. Торговые и посольские связи со среднеазиатскими ханствами через Оренбург (вторая половина XVIII — первая половина XIX в.). Ташкент: Фан, 1982.
52. Моджорян Л. А. Колониализм вчера и сегодня. (Международно-правовой очерк). М., 1967.
53. Низамутдинов И. Из истории среднеазиатско-индийских отношений (IX-XVIII вв.). Ташкент, Узбекистан, 1969.
54. Плоских В. М. Первые киргизско-русские посольские связи (1784—1827 гг.). Фрунзе: Илим, 1970.
55. Сартаев С. С. Образование и становление казахской советской государственности. Алма-Ата: Казгосиздат, 1960.
56. Талалаев А. Н. Право международных договоров. М.: Международные отношения. 1980.
57. Туганбаев А. Ш. Казахская ССР в союзе равных. Алма-Ата: Казахстан, 1972.
58. Тузмухамедов Р. А. Самоопределение народов Средней Азии и международное право. М.: Международные отношения, 1969.
59. Уразаев Ш. 3. Туркестанская АССР и ее государственно-правовые особенности. Ташкент: Госиздат УзССР, 1958.
60. Яновский М. В. Суверенитет Узбекской ССР как равноправного члена советской федерации и ее международная правосубъектность // Общественные науки в Узбекистане. 1962. № 1. С. 18-26.