

Международные организации

ООН И МЕЖДУНАРОДНАЯ МОРСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

Уильям А. О'Нил*

Система Организации Объединенных Наций на протяжении полувека находится в центре событий. Она была создана в конце второй мировой войны. Этим большим экспериментом народы пытались разрешать спорные вопросы. Путем переговоров, а не путем борьбы. После 1945 года Организация Объединенных Наций достигла больших успехов, и в то же время у нее были свои провалы. В эти годы были выступления вообще против идеи международного сотрудничества. В то же время мы можем сказать, что к числу неудач относится также и то, что не были преодолены бедность и болезни, голод и предрассудки. Но в то же время Организация Объединенных Наций достигла больших успехов, особенно ее специализированные органы.

Я хотел бы рассказать о работе одной из таких специализированных организаций — Международной морской организации, которая наделена большой ответственностью в деле улучшения безопасности на море и защиты океанов от загрязнения.

Необходимость международного сотрудничества в мореходстве признавалась всегда. Корабли в плохую погоду должны иметь убежище в иностранных портах, им должна быть оказана помощь независимо от национальной принадлежности. К XIX веку необходимость формализовать некоторые старые обычаи встала особенно остро, возникла необходимость в законодательстве. Был разработан международный подход к общим проблемам. И подчас создавались постоянные международные организации, такие как Международный телеграфный союз, созданный в 1865 году, Между-

*Генеральный секретарь Международной морской организации. Статья основана на выступлении автора на международной конференции «50 лет ООН и международное право», состоявшейся в октябре 1995 года в Москве.

народная метеорологическая организация, созданная в 1873 году, и Международный почтовый союз, учрежденный в 1874 году.

В 1889 году в Соединенных Штатах была созвана Международная конференция по морскому праву. На ней был выдвинут ряд предложений, включая вопрос о создании международного постоянного органа для того, чтобы рассматривать проблемы мореходства. Но многие моряки и судостроители отнеслись с подозрением к этой идее. Они придерживались традиционных концепций, по-своему понимая свободу мореходства. И эти предрассудки сохранились вплоть до настоящего времени.

Тем не менее росло число международных договоров и соглашений, но не было постоянной международной организации, которая бы отвечала за вопросы судоходства. Хотя с 1945 года Организация Объединенных Наций через ряд своих специализированных агентств пыталась решать эти проблемы, как и проблемы гражданской авиации и т.д.

В 1948 году в Женеве была созвана конференция с целью создания международной морской организации. Тем не менее потребовалось еще десять лет для того, чтобы Конвенция о создании Международной морской организации была ратифицирована. Авторы Конвенции 1948 года стремились к устранению дискриминационных мер, которые принимаются правительствами ряда стран, а также к устранению несправедливой практики ограничений в мореходстве.

Но здесь возникала опасность вмешательства в вопросы свободного предпринимательства, и Конвенция вступила в силу в основном по такому вопросу, как безопасность. Многие считают, что это решение было очень благоприятным для организации и для всего мореходного сообщества. Вначале решались только этические вопросы в отрыве от политических и экономических, касающихся судостроительной промышленности.

Сейчас мы отмечаем пятидесятилетие создания Организации Объединенных Наций, и вполне уместно напомнить о том, что наша организация без ООН никогда не могла бы быть создана. Со времени первой встречи в 1959 году эта организация стала завоевывать репутацию как эффективная прагматическая организация, которая добивается больших успехов.

Основная задача морской организации — развитие законодательства с использованием многочисленных международных соглашений, касающихся судоходства, для того чтобы заполнить имеющиеся здесь пробелы. Но многие соглашения в настоящее время нуждаются в пересмотре.

На протяжении двадцати лет наша организация пыталась улучшать конвенции и другие договоры, которые касаются безопасности на море.

Загрязнение морей — это тоже вопрос, который находится в зоне пристального внимания нашей организации. Все признают, что загрязнение — это подлинная проблема.

В конце 60-х годов с танкерами водоизмещением свыше 100 тыс. т произошел ряд катастроф. И поэтому перед мировым сообществом встал вопрос о предотвращении такого рода несчастий. Помимо технических усовершенствований была разработана рабочая программа, связанная с изменением законодательства, а также введены компенсации в том случае, если инциденты на море наносят ущерб.

К настоящему времени организация уже разработала более пятидесяти различных договоров. В 1974 году была принята Международная конвенция о безопасности на море, к которой присоединилось 120 стран и которая касается более 98% всех судов, известных в мире.

Это свидетельствует о деятельности нашей организации как законодательного органа. Что касается наших конвенций, то они широко признаются, и в настоящее время невозможно вести корабль по международным маршрутам, не учитывая правил нашей организации, регулирующих движение на море.

Сейчас некоторые государства говорят, что есть слабые стороны в нашей деятельности. Однако хочу подчеркнуть, что не только наша организация, а еще шесть других международных органов занимаются внедрением норм международных конвенций, касающихся деятельности человека на морях. Например, Комитет по защите окружающей среды и др.

Обычно, когда вносится предложение о новом договоре, этот вопрос решается совместно несколькими органами. Если достигается соглашение в комитете, то предложение идет в совет, а потом на нашу ассамблею. Вопросы разрабатываются детально. Некоторые договоры передаются на рассмотрение специализированных подкомитетов для подробной проработки.

Работа в комитетах и подкомитетах ведется представителями 152 государств — членов нашей организации. Организация открыта для всех. Мы принимаем во внимание рекомендации межправительственных и международных неправительственных организаций, которые работают в сотрудничестве с нашей организацией.

Мы хотим использовать опыт всех. И это помогает в работе нашей организации. Когда готовился проект Конвенции по морскому праву, мы говорили об этом Совету Безопасности ООН и представляли этот вопрос на рассмотрение Генеральной Ассамблеи вместе с рекомендациями конференции, которая была специально созвана для этой цели. А ее материалы были разосланы всем государствам — членам ООН. Эти материалы поступили и в саму Организацию Объединенных Наций.

Конференции наши открыты для всех правительств, так же как и все страны могут участвовать в конференциях, созываемых ООН. Кроме того, Организация Объединенных Наций находится в официальных отношениях с нашей организацией, и ее эксперты дают нам свои рекомендации в ходе наших конференций.

Прежде чем конференция откроется, мы предлагаем проект обсуждаемой конвенции на рассмотрение правительств и соответствующих международных организаций. Они должны его детально рассмотреть, обсудить в своих органах и только тогда внести изменения, чтобы они были приемлемы для всех государств-участников. Затем конвенция согласовывается и принимается конференцией; а потом генеральный секретарь рассылает ее копии правительствам.

Принятие конвенции означает заключительный этап первой стадии длительного процесса. Прежде чем конвенция вступит в силу, то есть станет обязательной для правительств, которые ратифицировали ее, она должна быть формально принята отдельными правительствами. Каждая конвенция включает соответствующее положение, где говорится об условиях, которым нужно отвечать, чтобы эта конвенция вступила в силу.

Это иногда технические вопросы, но они должны быть согласованы и приняты морским сообществом. Иначе будет много неразберихи и неясностей в практике мореходства. И это будет вредить торговому судоходству.

В 1974 году конвенция, в которой вводились нормы измерения тоннажа, вступила в силу и была принята 25 государствами. У этих стран в общем 65% мирового тоннажа торгового флота.

Зачастую национальные законы подлежат изменениям, для того чтобы соответствовать положениям конвенции. Она используется также для того, чтобы налагать определенные обязательства на судостроителей. Технология и техника судостроительной индустрии быстро меняются. В результате необходимы новые конвенции в дополнение к тем, которые уже существуют.

Что касается конвенций более раннего периода, то в них вносятся изменения после того, как определенный процент государств-участников, обычно две трети, примет такие изменения. Это зачастую означает, что для того, чтобы изменить конвенцию, нужно большее число голосов, нежели для принятия новой. Этот процент, который требуется на практике, ведет к тому, что поправки долго не внедряются в жизнь. Для того, чтобы исправить такое положение, в нашей организации была разработана новая процедура внесения изменений в конвенции.

Так, в 1972 году была принята Конвенция по предотвращению столкновений на море. И здесь вводилась новая процедура принятия ее изменений. Новая процедура вступала в силу, если к опре-

деленной дате не поступало возражений против введенных изменений от государств-членов.

Итак, мы вырабатываем данный подход-консенсус. Это тоже изменение, которое принято нашей организацией. Необходимо обязательно обсуждать все плюсы, которые вытекают из изменений, и только тогда изменения могут претворяться в жизнь. Была внедрена новая процедура, которая во многом ускорила процесс внесения изменений в конвенции по стандартам обучения, по сертификации.

Некоторым правительствам трудно вносить изменения для того, чтобы отвечать требованиям новой процедуры. Но, тем не менее, такие усилия необходимо предпринимать, чтобы государства — члены Международной морской организации работали совместно во имя общей цели.

Здесь следует снова упомянуть о том, что в мире существует подозрительное отношение, которое, в частности, задержало создание нашей организации.

Когда проводится то или иное мероприятие и принимается документ, потом нужно приложить усилия, чтобы ввести его в силу. Здесь многое зависит от усилий самих государств, которые его приняли. Проблема введения документа в силу вариативна в различных странах. Здесь учитываются многие факторы, например тип судов и т.д. И в силу этого не всегда можно применять наши стандарты.

Заключение конвенции — это главная забота, которая сейчас стоит перед Международной морской организацией. Различие между флотами, различные стандарты — все это должно быть учтено. Мы пытаемся обеспечить выполнение этой задачи, используя разные методы. Например, создаются новые подкомитеты, такие как Комитет по флагам. Мы создали специальные временные рамки, чтобы помочь государствам выполнять свои обязательства.

Второй момент, который обеспечивает безопасность мореходства, — это портовые государства. Существуют договоры, которые дают возможность правительствам производить инспекцию иностранных судов для того, чтобы удостовериться, что они удовлетворяют требованиям Международной морской организации. Эти контрольные функции осуществляют национальные власти. Опыт показал, что эта деятельность наиболее успешна, когда страны организуются по региональному принципу. Мы будем содействовать этому процессу, и сейчас существуют региональные соглашения, которые охватывают Западную Европу, Атлантику, Южную Америку, и скоро будет заключено еще одно соглашение по Карибскому бассейну.

Что касается Российской Федерации, то она вступает в региональное Азиатское соглашение и присоединяется к Парижскому меморандуму, который охватывает Атлантику и Западную Европу.

Считается также, что аналогичные, но не тождественные согла-

шения будут заключены для других регионов мира, чтобы перекрыть ими весь земной шар. И тогда будет возможно четко определять стандартные флаги, стандартные корабли, обеспечить должную инспекцию на судах, чтобы они в случае необходимости проходили соответствующие ремонты и осмотры.

Третий момент. Очень часто судовладельцы пытаются выжать максимальную выгоду из судов, и это заставляет их не обращать внимание на повышение тоннажа и на их соответствующее техническое оснащение. У промышленности могут быть самые разнообразные финансовые трудности, но мы не можем допустить, чтобы при этом страдала безопасность.

Ответом на эту проблему было создание Международного кодекса безопасности, который принимается и который будет введен в действие с 1998 года. По требованиям этого кодекса каждая судоходная компания должна проводить деятельность в соответствии со всеми обязательными положениями, обеспечивать необходимые ресурсы на каждом судне.

Этот кодекс — значимый документ, и важность его нельзя недооценивать. Судоходные компании должны затратить примерно год для того, чтобы обеспечить соблюдение всех требований, содержащихся в этом кодексе. Это необходимо для того, чтобы перейти к обязательному выполнению положений документа. И чем скорее это случится, тем лучше.

Конвенция по морскому праву была принята, потому что Международная морская организация имеет специализированный характер. Она занимается безопасностью судоходства и предотвращением загрязнения среды океанов от судоходства. Если существуют конвенции, которые отвечают этим задачам, то они увязываются с деятельностью Международной морской организации, и она отвечает за их осуществление. Поэтому важно, что мы стремимся наилучшим образом увязать друг с другом эти документы. Например, имеется положение, где определяется порядок прохода судов через международные проливы, например Босфор. Это вызывает некоторое беспокойство у других государств. Всего два года назад я занимался вопросом о том, как можно работать с прибрежными государствами и с теми, кто пользуется их территориальными водами, как лучше понять их требования и потребности, как лучше понять позицию Международной морской организации.

Сейчас мы находимся в процессе работы с прибрежными государствами. Мы внимательно занимаемся и экологическими позициями этой конвенции, потому что это может оказать влияние на порядок судоходства в международных проливах. Поэтому необходимо поддерживать связь между работой Международной морской организации и различными международными конвенциями.

Исключительно актуален вопрос о Черноморских проливах. Положение в Босфоре и прилегающих районах — это очень серьезный вопрос. В начале 1994 года Турция ввела свои собственные национальные правила прохода судов по этим водам.

Что касается Комитета по безопасности судоходства нашей организации, то там существует процедура. Если вы хотите ввести самостоятельную систему движения, то должны быть нормативы и правила, которые определяют осуществление судоходства по новой схеме. Эти руководящие моменты были введены турецкими властями, представлены в Международную морскую организацию, затем они были модифицированы и превратились в правила, которые должны быть обязательными. Это было в ноябре 1994 года. Звучат голоса озабоченности, что турецкие правила не полностью соответствуют правилам Международной морской организации, но существует общее мнение, что необходим определенный временной период, в течение которого надо посмотреть, как действуют правила и как работает вся система.

Вопрос поднимался в течение этого года, и я думаю, что общее мнение в Международной морской организации таково. Мы хотели бы подождать 12 месяцев и посмотреть, как будут работать эти правила, но срок пока еще не истек. А потом, через год, Комитет по безопасности морского судоходства будет повторно рассматривать эту ситуацию.

Что касается сопутствующих вопросов, то тот, кто занимается юридической практикой, знает, какие сложности возникают при выполнении Конвенции по морскому праву и других документов. Это очень сложная область. Дело в том, что речь идет об очень специфической проблеме. Мне хотелось бы набрать больше фактов, подождать и посмотреть, что было сделано в плане управления движением, если мне будет позволено использовать такое выражение, и что можно сделать со стороны Международной морской организации. Наши коллеги-юристы говорили о Монреальском договоре и его применении, и было решено, что это не функция Международной морской организации, что это не функция нашего секретариата. Страны, подписавшие эту конвенцию, должны сами решать, несут ли для них положения и правила, заключенные в этой конвенции, обязательный характер. Таково положение на сегодняшний день.

Четвертый элемент, обеспечивающий безопасность судоходства, вероятно, самый важный. Люди, которые входят в состав экипажей судов, должны находиться под особым вниманием, потому что несчастные случаи с ними происходят, к сожалению, гораздо чаще, нежели технические сбои у машин. Мы полностью пересмотрели подходы к этой проблеме, ввели новые правила и положения, направленные на то, чтобы усилить контрольные функции Конвенции по морскому праву.

Национальные полномочия в этом отношении переданы в Международную морскую организацию. А что касается стандартов морских перевозок, то необходимо следить за тем, чтобы в будущем эти стандарты не снижались. Таким образом, нельзя перекладывать на чужие плечи ту ответственность, которая возложена на Международную морскую организацию.

В общем, когда случается катастрофа или авария, практически многие государства оказываются вовлеченными в ликвидацию ее последствий в том плане, что требуются безотлагательные действия. Иногда возникает угроза, что будут применены национальные и региональные стандарты, если международные шаги окажутся неудовлетворительными. Такой подход ведет к определенным последствиям. Складывается серия взаимно противоречивых требований, которые предъявляются, но наносят существенный урон не только судостроительной промышленности, а еще и безопасности морского судоходства.

Мы требуем: необходимо сделать все, чтобы исключить превращение международного морского судоходства в футбольный мяч, в который играют политики. Мы считаем, что процесс этого «футбола» в последние годы набирает скорость и силу. Мы противодействуем этому. Мы ввели ряд положений, которые требуются для судоходства. У нас имеется процедура, которая позволяет изменять их и модифицировать, приведя в соответствие с современными требованиями всего за несколько месяцев, а не за несколько лет.

Но нормы морского права надо выполнять, и за это не можем отвечать только мы. Нам необходима поддержка правительств, профсоюзов, промышленников и экологов. К счастью, мы получили их поддержку, и я совершенно уверен, что она будет оказываться и впредь.

ПРОЦЕДУРЫ НАЗНАЧЕНИЯ ЧЛЕНОВ КОМИССИИ ЕС И ПРЕКРАЩЕНИЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ИМИ СВОИХ ОБЯЗАННОСТЕЙ

А.С. Исполинов*

Европейское сообщество, вставшее в середине 80-х годов на путь весьма значительных реформ, к началу 1993 года успешно закончило формирование единого внутреннего рынка, в 1993 году

* Преподаватель кафедры международного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.