

# Хроника

## ПРИМЕНЯТЬ, ПРИМЕНЯТЬ И ЕЩЕ РАЗ ПРИМЕНЯТЬ

(Отчет о научно-практической Конференции по применению норм международного права правоохранительными органами Российской Федерации)

Такого рода конференция, как и многое из того, что делается сейчас в области международного права, в нашей стране проводилась впервые. Ее созвали и провели Национальный комитет Российской Федерации по Десятилетию международного права ООН и Российская ассоциация международного права совместно с правоохранительными органами, адвокатурой, научными и другими заинтересованными организациями.

Цель конференции весьма прагматическая: показать, как на практике надо применять положение пункта 2 статьи 15 Российской Конституции о примате международного права по отношению ко внутреннему праву, когда, где и в каких случаях требуется применение норм международного права.

Три дня продолжалась эта конференция. При взгляде на зал — а действие происходило в просторном помещении Института философии РАН — можно было заметить обычную для такого рода собраний картину: полупустой зал и постоянно меняющийся президиум, живущий своей напряженной и отдельной от зала жизнью. Кто-то приходил в него, кто-то уходил. Как обычно, менялись докладчики. Неизменными в течение всех дней конференции в президиуме были, пожалуй, две фигуры: президент Российской ассоциации международного права А.Л. Колодкин, которого выделяла кроме всего прочего морская форма, и заместитель начальника Российского генерального штаба, генерал-полковник В.М. Журбенко в отлично сидящей на нем новенькой военной форме. Присутствие высокопоставленного военного на представительном юридическом собрании было вполне оправданным: генерал входит ex officio в Национальный комитет Российской Федерации по десятилетию международного права.

Имена выступавших являли собой букет специалистов высочайшей пробы: профессора и доктора наук, руководители правоохранительных органов и организаций, профессионалы до мозга костей

из МИД, МВД, ФСБ, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генпрокуратуры, Минюста и Союза адвокатов. Проблема рассматривалась разносторонне и глубоко. Каждый по-своему отвечал на один и тот же вопрос: как применять в новых условиях нормы международного права?

По убеждению руководителя Центра международного права Российской академии наук **Г.М. Даниленко**, подвижки по отношению к международному праву в России произошли потому, что надо было допустить во внутреннем праве применение прежде всего международных норм в области прав человека. В ходе доклада он рассматривал сложную материя международного права: что такое норма международного права и что такое норма международного договора, все ли суды обязаны одинаково подходить к применению норм международного и внутреннего права, что такое общепризнанные принципы и нормы международного права. Рассматривая эти вопросы, он показал, что, например, на международном уровне термин «общепризнанные принципы международного права» просто не употребляется. В международном праве норма всегда конкретна. Общее право — одна категория, а международный договор — другая. Общее право абстрактно, труднодоказуемо. Только ратифицированные договоры могут быть источником права, в то время как нормы общего права могут быть всего лишь рекомендациями.

И толкование норм международного права должно быть таким, каким оно дается на международном уровне. Это значит, что не все нормы можно применять, абстрактные нормы не всегда можно применять, а некоторые положения международных договоров являются самоисполнимыми. Государство обязано во всех случаях защищать лишь права человека.

После доклада было задано два каверзных вопроса. Профессор **М.И. Лазарев** спросил (а в вопросе уже явно проглядывало собственное мнение вопрошавшего): стоит ли критиковать судей за применение определенных норм международного права? Второй исходил от генерала **В.М. Журбенко**, сославшегося в изменившемся геополитическом положении России на оговорку *rebus sic stantibus*. Речь идет об обязательствах Советского Союза (а теперь России) по сокращению обычных вооружений: на флангах — на 20%, в тылу — на 80%. Каким районом теперь считать Северный Кавказ, если раньше он считался тыловым, а теперь пограничным, и будут ли с этим согласны партнеры по договору?

Заместитель начальника Правового департамента МИД России, профессор **М.Л. Энтин** рассказал о процедурах принятия России в Совет Европы. Его статья на эту тему публикуется в этом номере журнала.

Заместитель начальника отдела судебных органов Верховного Суда России **В.И. Артемов** отметил, что впервые международные документы, особенно договоры, стали частью российской правовой системы. Теперь надо добиваться того, чтобы они стали документами, которые тоже как основные наряду с Конституцией России и кодексами применяются в практике судей.

В 1995 году была обобщена практика судов о прямом действии Конституции России. В ней имеются примеры прямого использования судами международных норм. Так, решением суда было отменено неправомерное постановление администрации Октябрьской железной дороги о переводе помощника машиниста Т. на другую, менее оплачиваемую работу. При этом суд согласился на норму Конвенции МОТ, запрещающую применение принудительного труда.

На вопрос о том, чем объясняется такое слабое распространение суда присяжных в России, докладчик ответил, что в том виновато отсутствие традиций последнего периода. А вообще-то, суд присяжных существует в России пока всего в десяти регионах. А так как Конституция предоставляет право пользоваться им всем гражданам, то при требовании гражданина передать его дело в суд присяжных практика судов такова: дело передается в тот регион, где имеется суд присяжных, либо судят такого обратившегося обычным судом, но не дают исключительную меру наказания, либо, что бывает чаще всего, оставляют такую просьбу без удовлетворения, а обратившемуся объясняют, что поскольку суда присяжных в данном регионе нет, то его будут судить по-старому.

Член Комиссии международного права ООН профессор **И.И. Лукашук** подчеркнул, что проблема проводимой Конференции указывает на тесную связь права и политики. Напомнил о том, как преследовали и осуждали политики правозащитника № 1 — академика А.Д. Сахарова. И в то же время у политиков имеются свои «болевые точки», иначе говоря, «у каждого государства в шкафу лежит свой скелет»: у Соединенных Штатов — Техас и мексиканцы, у Великобритании — Ольстер, у Испании — баски. Внутренние противоречия превращаются в межнациональные конфликты, раздирают страны. Потому и требуется разумное сочетание права и политики.

«С международным правом шутить не стоит!» — бросил в зал лозунг на уровне афоризма уважаемый профессор. Новая военная доктрина России его порадовала: с международно-правовой точки зрения это документ исключительного значения. Он поможет просветительству среди офицерского корпуса, поскольку российские офицеры, как, впрочем, и многие военные в мире, не знают международного права.

Много изъянов и в нашем Уголовном кодексе. Профессор вспомнил в связи с этим слова Генерального прокурора России

Ю.И. Скуратова: «Приоритет международного права — штука хорошая, но никто не знает, как это преломить в наших реалиях».

С точки зрения оратора, обычай со временем приобретает особое значение, ибо порядок, как он считается, важнее закона. А во внутреннем праве могут применяться только ратифицированные договоры. Но и из этого правила бывают исключения. И тут же он привел слова бывшей американской представительницы в Совете Безопасности ООН. Г-жа Киркпатрик говаривала: «Международное право — прекрасная вещь, но когда речь идет о безопасности США — то это не международное право».

Практикующий адвокат **А.Б. Мирзоев** посетовал на то, что в России нет до сих пор профессиональной корпорации адвокатов. Он за то, чтобы статус адвоката был освящен законом.

Член Высшего Арбитражного Суда России, профессор **Т.А. Нешатаева** заявила, что самое трудное в арбитражном праве — это отсутствие конвенций о правовой помощи. Сейчас назрела необходимость создать в Высшем Арбитражном Суде секцию международного права и международного частного права. С России и сейчас берут пример в бывших союзных республиках: на пленум Высшего Арбитражного Суда приехали перенимать опыт председатели Арбитражных судов всех бывших союзных республик Советского Союза. Они выступали и говорили о трудностях в работе. В договорах, заключенных в рамках СНГ, можно найти только оговорку о публичном порядке, в то время как об обратной отсылке не сказано ничего. Надо срочно делать Третью часть Гражданского кодекса. В нашем законодательстве иностранный элемент не прописан. То же можно сказать и о собственности за рубежом: она не прописана в Гражданском кодексе, а связанных с ней проблем много. Пока приходится до всего доходить путем арбитражной практики.

Оставляет желать лучшего и качество подготовки судей. Они учились в вузах, где не преподавалось международное частное право, а международное право учили мало и плохо.

В арбитражных судах тоже присутствует принцип состязательности сторон. Это значит, что судьи сами имеют возможность оценивать иностранное законодательство. Назрела потребность создать общественную структуру по наблюдению за решением споров с иностранным элементом. Хотя судьи и применяют принцип «не обидеть слабого», а по интуиции — автономии воли.

Заведующий отделом НИИ проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры России профессор **Г.В. Дайков** рассказал о проблемах выдачи преступников, передаче осужденных и лиц, страдающих психическим расстройством. Он сделал акцент на СНГ. Не хотят принимать страны СНГ своих осуж-

денных. Даже страны, входящие в Совет Европы, не знают сами, что делать с лицами, страдающими психическими расстройствами. А в СНГ тем более. Правда, имеется договоренность, что передача такого лица может осуществиться, если у принимающей стороны имеются условия для лечения. В действительности только у двух, может, трех республик имеются такие условия. И если такое лицо передано, то оно не может опять предстать перед судом по тому же делу.

Достигнута еще одна важная договоренность: прокурор может участвовать в гражданском процессе. Это сделано потому, что никто, кроме прокурора, не может защитить инвалидов, детей, больных и т.д.

Генеральный прокурор РФ издал приказ о создании международного-правового управления при Генеральном прокуроре с двумя отделами: договорно-правовым и протокольным.

Заместитель начальника Управления международного сотрудничества МВД РФ В.П. Зимин показал, какое значение имеет международное право в практике МВД. Оказывается, более 300 международных договоров, в которых участвует Россия, выходят на интересы МВД. Из них 25 договоров касаются сотрудничества в области уголовных дел, 30 — борьбы с организованной преступностью, а 50 договоров представляют собой договоры только по линии МВД и связаны с сотрудничеством по оперативным служебным вопросам. Особенно активно эта последняя категория развита в отношениях между МВД стран СНГ.

А когда случаются противоречия между записью в законе и нормой межправительственного или межведомственного соглашения, то сотрудники наших правоохранительных органов часто просто не знают, что применять. Дремучая безграмотность в этом вопросе, бывает, приводит к совершенно неожиданным результатам. Так в «деле Парфенова» российский гражданин-омоновец был выдан Латвии УВД одного из сибирских городов, и потом Россия не могла выцарапать его в течение двух лет из лап «рижского правосудия».

Другой важной проблемой стало опубликование международных соглашений. МИД перестал осуществлять обязательную публикацию всех международных договоров. Вроде бы межведомственные соглашения подлежат публикации в ведомственных изданиях, но это либо делается крайне нерегулярно, либо вообще не делается. Объясняется такой порядок просто: например, в МВД многие международные соглашения носят гриф «для служебного пользования», а некоторые — вообще закрытые, то есть секретные. И в то же время международная нормативная база, в разработке которой участвует Россия, настолько важна, что, несомненно, требуются уже тематические сборники по ее публикации.

Наряду с этим необходим закон, который регламентировал бы вопросы выдачи или передачи различных лиц (граждан и преступников) от одного государства другому. Процессуальные вопросы в этих делах имеют огромное значение. Сейчас по Конституции Российской Федерации без договора или федерального закона выдача не допускается. Пока на практике выдача происходит на основе взаимности. Но так бесконечно продолжаться не может. Надо создать для этой процедуры нормальную правовую базу, а уровень отношений с зарубежными странами по этим вопросам следует опустить до уровня отраслей и автономных республик, не загружая подобными делами Генеральную прокуратуру.

Остро стоит вопрос и методического обеспечения правоохранительных органов. Уровень подготовки сотрудников необходимо всячески повышать, а для этого следует издавать любую методическую и справочную литературу, и издавать больше.

С распадом Советского Союза возникла и проблема межгосударственных перевозок специальных грузов. Они ведь находятся под постоянной охраной. И тут сразу встает проблема перевозки оружия. По закону через границу может следовать или перевозиться только спортивное или охотничье оружие. А как быть с боевым, которым вооружены охранники? Или их менять и передавать груз другой охране по фельдсвязи? Как решать в этом случае задачу перевозки множества спецгрузов на космодром Байконур?

И уж совсем запутанной становится ситуация, если караульный выстрелит и убьет кого-то. Какие законы и какого государства к нему применять?

Развитие сотрудничества МВД с соответствующими зарубежными правоохранительными органами приносит свои плоды! Уже имели место случаи, когда Швейцария и Швеция выдавали нам лиц, совершивших преступления у нас и пытавшихся скрыться на чужой территории; уже возникли представительства МВД России за рубежом, в частности в Финляндии и Польше, готовятся к открытию — в Турции, Болгарии, Словакии и, конечно, в первую очередь в бывших среднеазиатских и закавказских республиках Советского Союза.

О специфике международных связей, Федеральной службы безопасности (ФСБ) поведал начальник кафедры Академии ФСБ, профессор **А.И. Микельшин**. Оказывается, ФСБ наделена правом заключения международных договоров в сферах своих интересов и пользуется этим правом часто. С 1992 года заключено около 600 межведомственных соглашений. Имеются 11 двусторонних соглашений с государствами СНГ. Они открытые в отличие от тех, которые заключал в свое время КГБ. Основные направления этих соглашений: сотрудничество и обмен информацией. Но имеется и

новация: ФСБ заключает соглашения не только с коллегами, но иногда и с другими органами государственного управления, например с таможенной службой Индии (о сотрудничестве в выявлении перевозок наркотиков), с рядом служб ФРГ (Ведомством уголовной полиции, Ведомством по охране конституции, Управлением по разведке) по узковедомственным вопросам.

В практике ФСБ часты джентльменские (устные) соглашения, о которых давно не было слышно. Они заключаются по узким вопросам. Широко применяются они на практике в спецслужбах США. В них оговариваются вопросы сотрудничества, но не создаются нормы для суда.

В ФСБ вопросами разработки международных соглашений занимается большое договорно-правовое управление, в котором договорной проблематикой занимается специальный отдел.

За последние годы во многих странах СНГ очень поменялось законодательство, и потому часто то, что у нас считается преступлением, у них стало обычным правонарушением. Поэтому в повестку дня встала конвенция о создании общего уголовного кодекса для стран СНГ. Необходимо прямое действие самоисполняющихся международных договоров. Пусть не все 12 стран подпишут эту конвенцию, но надо, чтобы она уже начала действовать.

И очень хорошо, что в договорном отделе ФСБ специалисты — почти все юристы-международники.

Член Конституционного Суда **О.И. Тиунов** говорил о применении норм международного права в этом суде. Причем применяются государством только те принципы и нормы международного права, которые имеются в международных договорах, где участвует Россия. Нет в мире таких договоров, в которых участвовали бы все государства.

Некоторые общепризнанные принципы и нормы международного права имели отражение в действующей Конституции. А главной задачей Конституционного Суда является рассмотрение вопроса о том, соответствует ли тот или иной закон действующей Конституции Российской Федерации. Он также рассматривает обращения, затрагивает ли тот или иной закон конституционные права человека. И в этом смысле Конституционный Суд развивает конституцию, поскольку он высвечивает содержание тех или иных ее положений.

Представитель Союза адвокатов, кандидат юридических наук **Г.К. Шаров** предложил ввести в обиход термин «международное правосознание» в пику «революционному» и «социалистическому».

**С.В. Поленина** и **Л.В. Корбут** посвятили свои выступления соответственно международным нормам в области прав женщин и

прав ребенка, а **М.М. Козьмина** — проблемам подготовки юридических кадров.

Последний день конференции открылся большим докладом начальника отдела международных договоров Минюста России **А.А. Родионова**. Доклад был посвящен международным договорам о правовой помощи.

Любому судье, справедливо говорил докладчик, для вынесения суждения по делу нужна конкретная норма права, будь она в законе, будь в международном договоре. Поэтому столь остро стоит вопрос о донесении до правоохранительных органов соответствующих международно-правовых норм.

Многие государства идут на заключение международных договоров о передаче преступников для отбывания наказания. Делается это, допустим в ФРГ, так, чтобы преступники не совершенствовались в тюрьмах (где, случается, они изучают иностранные языки, изощренные методы преступлений).

Вот почему Минюст хотел бы на постоянной основе издавать сборники договоров о правовой помощи в виде книг, брошюр и на дискетах.

Сейчас уже заключены договоры о правовой помощи с КНДР, Алжиром, Кубой, МНР, Эстонией и другими странами. Аналогичный договор заключен в прошлом году с США. Все эти договоры не стереотипны. Более того, они даже не похожи друг на друга. Это связано с тем, что стороны при их составлении часто отталкиваются от внутреннего законодательства. Изменение внутреннего закона часто требует внести изменения в международный договор. Например, с Эстонией договор о правовой помощи был заключен в 1993 году, а уже в 1995 году по этой причине эстонская сторона предложила внести в него изменения, — законодательство в Эстонии изменилось.

Еще одна группа договоров — об упрощении порядка общения между заинтересованными учреждениями юстиции. Сюда входят Верховный Суд, Арбитражный Суд, органы МВД.

В последнее время отмечается значительная активность Минюста на международной арене. Сейчас свыше 70 договоров с различными зарубежными органами юстиции находится в работе. В ходе подготовки некоторые договоры дробят на разделы: гражданский, семейный, уголовный, по выдаче подозреваемых и т.д. В минувшие два-три года значительно расширились отношения с органами юстиции ЮАР. Там сейчас постоянно находятся свыше 15 тыс. российских граждан. Соответственно объем гражданских дел огромный, имеются и уголовные дела. А переговоры с ЮАР о правовой помощи затягиваются. На подходе такие же договоры с Аргентиной, Бразилией, Индией, Израилем. С некоторыми странами Россия только готовится завязать контакты.

Как только вступят для России в силу конвенции Совета Европы, придется сразу же пересматривать договоры о правовой помощи. А их всего 12 тыс. Можно представить объем предстоящей работы!

В соответствии с нормами Совета Европы Минюст должен принять на себя петенциарные учреждения страны. А он не готов принять эту годами отлаженную систему. На коллегии Минюста говорилось: дай Бог сделать все это за 2—3 года, да и то поэтапно. Сначала будут переданы инспекции. Но графика пока нет, и надо производить передачу так, чтобы не навредить всей системе. Нельзя забывать, что в свое время эта система давала стране 60% леса, 40% химического производства и т.д. Есть сложившийся ГУЛАГ, но, как только перенесут его в Минюст, случится развал. Делимитаризация системы наказания — трудная задача.

Представитель Академии МВД А.С. Родионов был первым начальником службы Интерпола в России. На конференции он выступил с рассказом о практике выдачи преступников и проиллюстрировал факт быстрой выдачи на примере поимки и выдачи США преступника в течение 72 часов.

За рубежом существует «прелиминарный арест» по западноевропейской конвенции о выдаче 1957 года. США и Израиль присоединились к этой конвенции. Затем появилась конвенция о правовой помощи по уголовным делам (1959 г.).

Институт выдачи преступников хорошо развит в Германии (у нее 4—5 таких договоров). У нас мало таких документов, хотя в царской России в 1911 году был принят закон о выдаче преступников.

В Академии МВД читается спецкурс «Международное сотрудничество по борьбе с преступностью». Слушатели учатся делать запросы в Международную организацию уголовной полиции (ИНТЕРПОЛ).

Какие карточки применяет ИНТЕРПОЛ? Красная — розыск преступника; зеленая — отслеживание; синяя — при обнаружении задать несколько вопросов, свидетельская; желтая — поиск пропавшего без вести человека; черная — опознание трупа.

Заместитель начальника Рязанского института права и экономики МВД РФ, профессор А.Я. Гришко поведал о проблемах петенциарной системы, главная из которых состоит в том, что воспитывает в нем новые преступные качества и становится школой совершенствования его «труда».

Профессор И.И. Лукашук показал, что, поскольку Россия не являлась членом конвенции по борьбе с пиратством, она ничего не могла сделать, так как не имела права, с «Аврасией» — турецким судном, захваченным чеченскими боевиками и переправленным в турецкий порт.

Он показал, как Россия готовится к созданию Международного уголовного суда.

В 1999 году состоится Третья конференция мира. На ней — уже известно — предполагается обсудить три блока вопросов: первый — развитие гуманитарного права, второй — совершенствование системы мирного разрешения споров; третий — создание международной уголовной юстиции.

На этой оптимистической ноте, на стремлении соединять, сводить вместе для обсуждения актуальных проблем специалистов международного права и практических работников в области применения норм международного права и закончил конференцию президент Российской ассоциации международного права А.Л. Колодкин.

## ПЕРЕКЛИКАЮТСЯ МОСКВА И НЬЮ-ЙОРК

Февраль — месяц симпозиумов, семинаров, научных конференций, деловых встреч. Две из них проходили почти одновременно: одна — в Москве, другая — в Нью-Йорке. Обе были посвящены проблемам привлечения инвестиций в Россию и связанным с этим правового регулирования. О встрече в Америке рассказал корреспондент «Финансовых известий» (№ 24(258) от 5 марта 1996 г.) Павел Голуб. Ниже будут изредка воспроизводиться выдержки из его статьи.

*О Нью-Йорке:* «У нашей компании имеются свободные 700 млн. долларов, которые мы хотели бы инвестировать в Россию. Каковы гарантии, что эти средства не пропадут впустую?» — с таким вопросом обратился к Дмитрию Васильеву, руководителю российской Федеральной комиссии по ценным бумагам, один из участников конференции «Инвестиции в России. Перспективы прямого и портфельного инвестирования в 1996 году», состоявшейся в Нью-Йорке.

Ответ российского представителя был достаточно прозрачен: комплексные гарантии инвесторам пока дать сложно, но двигаться к ним Россия продолжает, так как для этого есть политическая воля как исполнительной, так и законодательной и судебной ветвей власти в России.

*О Москве.* Мотив на эту же тему здесь звучал несколько по-иному, хотя суть его состояла в том же движении вперед. Оно имеется, его не остановить.

Тут, в гостинице «Рэдисон-Славянская», было все необычно для России. Где в русских городах в последние годы вы видели, чтобы